



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ  
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO  
MESTRADO PROFISSIONAL EM AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

**ARLETE REBOUÇAS AZEVEDO**

**SOCIEDADE CIVIL E QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL NO CEARÁ:  
CONSTRUÇÃO DE ESPAÇOS DE PARTICIPAÇÃO**

**Fortaleza  
2007**

ARLETE REBOUÇAS AZEVEDO

SOCIEDADE CIVIL E QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL NO CEARÁ:  
CONSTRUÇÃO DE ESPAÇOS DE PARTICIPAÇÃO

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará como requisito parcial para obtenção do título de Mestre. Área de Concentração: Ciências Sociais.

Orientador: Prof. Dr. João Bosco Feitosa dos Santos

Fortaleza  
2007

A986s Azevedo, Arlete Rebouças

Sociedade civil e qualificação profissional no Ceará: construção de espaços de participação / Arlete Rebouças Azevedo; orientador João Bosco Feitosa dos Santos. – Fortaleza, 2007.

160 f.

Dissertação – Universidade Federal do Ceará. Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação

1. Qualificações profissionais. 2. Sociedade civil. 3. Participação social. I. Santos, João Bosco Feitosa dos (Orient.). II. Título.

CDD: 3311142

ARLETE REBOUÇAS AZEVEDO

SOCIEDADE CIVIL E QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL NO CEARÁ:  
CONSTRUÇÃO DE ESPAÇOS DE PARTICIPAÇÃO

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará como requisito parcial para obtenção do título de Mestre. Área de Concentração: Ciências Sociais.

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

BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Dr. João Bosco Feitosa dos Santos - UFC (Presidente e orientador)  
Universidade Estadual do Ceará

---

Prof<sup>ª</sup>. Dra. Alba Maria Pinho de Carvalho - UFC (Membro Efetivo)  
Universidade Federal do Ceará

---

Prof<sup>ª</sup>. Dra. Sandra Maria Gadelha Carvalho - UECE (Membro Efetivo)  
Universidade Estadual do Ceará

---

Prof<sup>ª</sup>. Dra. Lea Carvalho Rodrigues – UFC (Suplente)  
Universidade Federal do Ceará

---

Prof<sup>ª</sup>. Dra. Regianne Leila Rolim Medeiros – UECE (Suplente)  
Universidade Estadual do Ceará

Aos meus pais, Amilton e Mundinha, que não hesitaram em deixar a sua terra natal, em busca de novos horizontes onde os seus filhos pudessem ter acesso ao saber.

Ao meu filho Thiago, que no silêncio do seu autismo e no seu jeito singular de ser, me ensinou que é o verdadeiro encontro com o outro que nos completa e nos torna iguais no amor e na diferença. Com ele aprendi as mais fecundas lições de perseverança.

Aos sujeitos sociais participantes da investigação empírica que fundamenta este trabalho, que comigo compartilharam suas experiências de vida, dificuldades, conquistas, crenças, e desafios, revelando nas suas múltiplas visões as diferentes dimensões desse objeto de estudo, que passou a ter a marca da vivência de cada um de nós.

## **AGRADECER É PRECISO...**

Ao professor doutor João Bosco Feitosa dos Santos, orientador e amigo, que na sua paciência e sabedoria me fez crer ser possível chegar até aqui.

À professora doutora Alba Maria Pinho de Carvalho, mestra, companheira de antigas jornadas e permanente fonte de inspiração, pelo apoio, num momento particularmente difícil dessa caminhada.

À professora doutora Elza Maria Franco Braga e à colega de mestrado Clébia Farias, que participaram da banca examinadora do meu projeto de pesquisa, pelas valiosas críticas e sugestões.

Ao Fabrício, amigo e companheiro de vida, pela presença, compreensão e apoio constantes.

À minha filha Aline, pela ajuda, incentivo e carinho.

À amiga-irmã Catarina, pela amizade e desprendimento em compartilhar comigo algo que lhe é tão precioso – os seus livros.

À amiga Noemi, companheira de mestrado e de trabalho, que esteve sempre junto nessa jornada.

À amiga e companheira de trabalho Fátima Romero, pelo incentivo, compreensão e ajuda cotidiana.

## RESUMO

Este trabalho se propõe a recuperar a trajetória de participação das organizações da sociedade civil na implementação do Plano Estadual de Qualificação do Ceará – PEQ/CE, com esteio na percepção dos sujeitos sociais envolvidos. Tem como cenário as transformações econômicas, sociais, políticas e culturais que marcam a sociedade nas últimas décadas, em decorrência da mundialização do capital, reestruturação produtiva e gestão do trabalho, redefinição do papel do Estado e das suas relações com a sociedade civil, sob a égide da hegemonia neoliberal. Dessa perspectiva, analisamos as políticas públicas de emprego no Brasil, com destaque no Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador, e em um dos seus mecanismos de implementação – o Plano Estadual de Qualificação do Ceará – onde se insere o objeto de investigação empírica. Esta investigação foi orientada por quatro objetivos: a) configurar o perfil das organizações da sociedade civil participantes da implementação do PEQ/CE; b) compreender os motivos determinantes do seu ingresso no PEQ/CE; c) conhecer a experiência vivenciada por essas organizações no processo de credenciamento e seleção ao PEQ/CE; e d) resgatar a experiência das organizações da sociedade civil na execução de ações de qualificação profissional, no âmbito desse Plano. O procedimento metodológico compreendeu estudos bibliográficos, documentais e pesquisa de campo de natureza qualitativa, no sentido do conhecimento da experiência social dos diversos sujeitos envolvidos na implementação do PEQ/CE na sua relação com o objeto de investigação. O resultado da investigação empírica mostra, na percepção dos vários sujeitos sociais envolvidos, a importância da participação da sociedade civil no Plano Estadual de Qualificação do Ceará, e no Conselho Estadual do Trabalho, como mediação entre as demandas da população e os programas governamentais e na criação de espaços públicos de representação e negociação dos interesses populares, no sentido de sua inscrição na agenda pública.

**Palavras-chaves:** Qualificações profissionais, Sociedade civil, Participação social.

## ABSTRACT

This study aims at recalling the participation of civil society's organizations trajectory in the implementation of the Qualification State Plan of Ceara – PEQ/CE, from the perception of social subjects engaged in it. Its background are the economic, social, political, and cultural transformations that are marking society in the last decades, due to the capital's globalization, the production restructuring and work management, and the redefinition of State's role and its relationships with society, scaffolded by neoliberalist hegemony. From such perspective, this research analyzes public policies for jobs in Brazil, by focusing the National Plan for the Qualification of Worker, as well as one of its mechanisms of implementation, the Qualification State Plan of Ceara, object of this empirical investigation. This work had four guideline objectives: a) designing the profile of organized civil societies engaged in the implementation of PEQ-CE; b) understanding the determinative reasons in their ingress in PEQ-CE; c) knowing the experience lived by these organizations in the inscription and selection for PEQ-CE; and d) recalling the experience of organized civil societies in the performance of actions of professional qualification, within such Plan. The methodological procedure comprehended documental and bibliographic studies and qualitative field research, in order to recognize the social experience of the varied subjects engaged in the implementation of PEQ-CE in their relation with the object under investigation. The result of this empirical study shows, from the perception of the varied social subjects involved, the importance of civil society in the Qualification State Plan of Ceara, and in the State Work Council, as mediation between the population's demands and the governmental programs, as well as in the creation of public spaces of representation and negotiation of people's interests, in order to inscribe it in the public agenda.

**Key-words:** Professional qualifications, Civil society, Social participation.

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AACC – Associação Aliança Comunitária Cearense  
ABONG – Associação Brasileira de Organizações não Governamentais  
ACEC – Associação de Cegos do Estado do Ceará  
APAE – Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais  
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social  
CAA – Centro de Aprendizado Agroecológico  
CDVHS – Centro de Defesa da Vida Herbert de Souza  
CENTEC – Instituto Centro de Ensino Tecnológico  
CET – Conselho Estadual do Trabalho  
CICS – Comissão Intersetorial de Credenciamento e Seleção  
CINTEFOR – Centro Interamericano de Investigação e Documentação sobre Formação Profissional  
CODEFAT – Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador  
CMT/COMUT – Conselho Municipal do Trabalho  
CUT – Central Única dos Trabalhadores  
DEQP – Departamento de Qualificação Profissional  
DRT – Departamento Regional do Trabalho  
DIEESE – Departamento Intersindical de Estudos e Estatística Socioeconômica  
FAD – Fundo de Assistência ao Desempregado  
FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador  
FENEIS – Federação Nacional de Estudo e Integração de Surdos  
FETRAECE – Federação dos Trabalhadores da Agricultura do Estado do Ceará  
FGTS – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço  
FINEP – Financiadora de Estudos e Projetos  
FUNDESOL – Agência de Desenvolvimento Local e Socioeconomia Solidária  
MTb – Ministério do Trabalho  
MTE – Ministério do Trabalho e Emprego  
NERE – Núcleo de Estudos sobre Reestruturação Produtiva e Educação  
OCDE – Organização de Cooperação para o Desenvolvimento Econômico  
OIT – Organização Internacional do Trabalho  
ONG – Organização não Governamental

PARC – Parceria regional e nacional

PASEP – Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público

PEA – População economicamente ativa

PED – Pesquisa de emprego e desemprego

PEQ – Plano Estadual de Qualificação Profissional

PIS – Programa de Integração Social

PIPMOI – Programa de Preparação Intensiva da Mão-de-Obra Industrial

PIPMO – Programa de Preparação Intensiva da Mão-de-Obra

PLANFOR – Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador

PLANTEQ – Plano Territorial de Qualificação

PMOD – Pesquisa mensal de ocupação e desemprego

PNQ – Plano Nacional de Qualificação

PNMPO – Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado

PNPE – Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego

PROEMPREGO – Programa de Expansão do Emprego e Melhoria da Qualidade de Vida do Trabalhador

PROTRABALHO – Programa de Promoção do Emprego e Melhoria da Qualidade de Vida do Trabalhador

PROGER – Programa de Geração de Emprego e Renda

SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas

SENAC – Sistema Nacional de Aprendizagem Comercial

SENAI – Sistema Nacional de Aprendizagem Industrial

SESC – Serviço Social do Comércio

SESI – Serviço Social da Indústria

STb – Secretaria do Trabalho

SETAS – Secretaria do Trabalho e Ação Social

SETE – Secretaria do Trabalho e Empreendedorismo

SIGAE – Sistema de Gestão e Ações de Emprego

SINE – Sistema Nacional de Emprego

STDS – Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social

SPETR – Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda

SPPE – Secretaria de Políticas Públicas de Emprego

RMF – Região Metropolitana de Fortaleza

UFC – Universidade Federal do Ceará

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO: (RE)DEFINIÇÕES DE PERSPECTIVAS E BUSCAS DE TRILHAS DO PERCURSO METODOLÓGICO .....</b>	<b>13</b>
<b>2</b>	<b>REESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA NOS CIRCUITOS DA REDEFINIÇÃO DO CAPITAL .....</b>	<b>21</b>
<b>2.1</b>	<b>A reestruturação produtiva e os desafios para a qualificação profissional: novo perfil para o trabalhador.....</b>	<b>26</b>
<b>2.2</b>	<b>A questão social no cenário brasileiro contemporâneo – a agudização da vulnerabilidade do trabalho .....</b>	<b>31</b>
<b>2.3</b>	<b>O Estado e a sociedade civil na confluência da redemocratização e inserção do País na nova ordem do capital .....</b>	<b>45</b>
<b>2.3.1</b>	<b>Os deslocamentos de significados operados nos conceitos de sociedade civil e de participação no âmbito da hegemonia neoliberal .....</b>	<b>49</b>
<b>3</b>	<b>POLÍTICAS PÚBLICAS DE EMPREGO E QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL NO BRASIL – CAMINHO PARA ALÉM DO PLANFOR .....</b>	<b>63</b>
<b>3.1</b>	<b>As políticas públicas de emprego no Brasil: construção tardia .....</b>	<b>65</b>
<b>3.2</b>	<b>Delineamento do modelo institucional da qualificação profissional no Brasil. ....</b>	<b>75</b>
<b>3.3</b>	<b>PLANFOR – nova institucionalidade para a qualificação profissional .....</b>	<b>79</b>
<b>3.4</b>	<b>O Plano Estadual de Qualificação do Ceará: trajetória singular .....</b>	<b>90</b>
<b>4</b>	<b>A EXPERIÊNCIA DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL NO PEQ/CE – A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL SOB MÚLTIPLAS VISÕES .....</b>	<b>100</b>
<b>4.1</b>	<b>Perfil das organizações da sociedade civil .....</b>	<b>100</b>
<b>4.2</b>	<b>Principais motivações das organizações da sociedade civil para o ingresso no PEQ/CE .....</b>	<b>105</b>
<b>4.3</b>	<b>Experiência das organizações da sociedade civil no credenciamento/seleção do PEQ/CE .....</b>	<b>113</b>
<b>4.4</b>	<b>Atuação das organizações da sociedade civil na implementação do PEQ/CE – perspectiva dos agentes sociais envolvidos .....</b>	<b>115</b>
<b>4.4.1</b>	<b>Articulação com outras políticas públicas de educação e geração de renda .....</b>	<b>115</b>
<b>4.4.2</b>	<b>Fortalezas e vulnerabilidades .....</b>	<b>119</b>
<b>4.4.3</b>	<b>Lições aprendidas e experiências compartilhadas.....</b>	<b>125</b>
<b>4.5</b>	<b>A distribuição dos recursos do PEQ/CE – conflitos, tensões e desafios .....</b>	<b>130</b>

<b>4.6</b>	<b>Sugestões e perspectivas para a política pública de qualificação profissional do Ceará .....</b>	<b>135</b>
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>139</b>
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>150</b>
	<b>APÊNDICE .....</b>	<b>157</b>
	<b>ANEXOS .....</b>	<b>158</b>

## **1 INTRODUÇÃO: (RE)DEFINIÇÕES DE PERSPECTIVAS E BUSCAS DE TRILHAS DO PERCURSO METODOLÓGICO**

A poesia e a arte continuam a desvendar lógicas profundas e insuspeitadas do inconsciente coletivo, do cotidiano e do destino humano. A ciência é apenas uma forma de expressão dessa busca, não exclusiva, não conclusiva, não definitiva.

(MINAYO, 1999, p.9-10)

A construção de um objeto de estudo não é uma tarefa simples, implica trilhar muitos caminhos, (re)fazer escolhas, ampliar horizontes. Implica infinitas buscas e aproximações sucessivas, para chegarmos próximo daquilo que tencionamos apreender, que desejamos revelar. No dizer de Bourdieu (1989, p.27), é um trabalho “que se realiza pouco a pouco, por retoques sucessivos, por toda uma série de correções, de emendas, sugeridos por o que se chama o ofício, quer dizer, esse conjunto de princípios práticos que orientam as opções ao mesmo tempo minúsculas e decisivas”. Compreende, pois, a (re)descoberta de percursos que possam nos levar à conformação desse objeto. Mesmo quando ele vai se desenhando no cotidiano da nossa ação profissional e que de tão próximo, temos dificuldade de percebê-lo distante de nós ou de nos reconhecemos “estranha” a ele. Vivenciamos essa longa e instigante relação de aproximação e distanciamento, na elaboração do nosso objeto de estudo, em que, na medida mesma da nossa aproximação ou do nosso distanciamento, ele apresentava-se em novas e diferentes dimensões, como a desafiar o nosso intento em delineá-lo. Nessas contínuas redefinições de enfoques nos convencemos da incompletude do nosso conhecimento, com base na compreensão de que “no processo do conhecimento não há consenso nem ponto de chegada. Há o limite de nossa capacidade de objetivação e a certeza de que a ciência se faz numa relação dinâmica entre razão e experiência e não admite a redução de um termo a outro”. (MINAYO 1994, p. 228).

Ao tomar consciência dessa limitação imanente, nos voltamos de modo mais despojado para o exercício de nossa prática profissional, buscando uma forma peculiar de aproximação com esse objeto de estudo, numa perspectiva do estabelecimento de mediações entre sujeito e objeto do conhecimento, desde a convicção daquilo que nos lembra Lévi-Strauss (1975 *apud* MINAYO, 1999, p.14): “numa ciência onde o observador é da mesma natureza que o objeto, o observador, ele mesmo é uma parte de sua observação”. Dessa forma,

no *locus* da nossa ação profissional na Secretaria do Trabalho e Ação Social<sup>1</sup>, no âmbito do Plano Estadual de Qualificação do Ceará – PEQ/CE, nosso objeto de estudo foi se configurando de forma singular e apresentando contornos mais definidos.

Há alguns anos trabalhando na equipe da gestão do PEQ/CE, nos chamou a atenção o crescente número de instituições componentes do chamado terceiro setor, que, a cada ano, participava da implementação desse Plano. Essas instituições, de natureza jurídica, missão institucional e focos de intervenção diferenciados, tinham em comum a luta obstinada na concorrência aos recursos públicos oriundos do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, mediante a sua participação no Plano Estadual de Qualificação do Ceará. Essa participação ocorria pelo credenciamento/seleção (promovido pela Secretaria do Trabalho e Ação Social, órgão gestor do PEQ/CE), em que estas instituições concorriam com tradicionais institutos de formação profissional do Estado, apresentando projetos de qualificação profissional elaborados com base em demandas das populações/segmentos junto aos quais atuavam.

Considerando a multiplicidade e a imprecisão das designações recebidas por esse conjunto de instituições integrantes do terceiro setor<sup>2</sup>, que expressa as diversas concepções teóricas e ideológicas que lhe são subjacentes, neste trabalho, adotaremos a denominação de *organizações da sociedade civil* para designar o conjunto das organizações de direito privado não empresarial, sem fins lucrativos, responsáveis pela prestação de bens e serviços de interesse público, que atuaram em parceria com o Plano Estadual de Qualificação Profissional do Ceará no período de 1999 a 2002. Salientamos que esse conjunto de organizações não inclui sindicatos e outras associações representativas de trabalhadores, uma vez que a atuação dessas entidades se volta para defesa de interesses corporativos<sup>3</sup>.

Compondo a equipe de supervisão do Projeto de Monitoramento e Avaliação desenvolvido junto às diversas entidades executoras do PEQ/CE, começamos a perceber que essas organizações da sociedade civil, além de demarcarem um espaço de participação significativo nesse Plano, tinham uma atuação marcada por peculiaridades inerentes a sua natureza, objetivos e forma de intervenção social, o que nos instigou a investigar o campo de

---

<sup>1</sup> A Secretaria do Trabalho e Ação Social em 2003 foi subdividida na Secretaria da Ação Social – SAS e Secretaria do Trabalho e Empreendedorismo SETE. Em 2007 essas duas secretarias foram reunificadas na Secretaria de Trabalho e Desenvolvimento Social – STDS.

<sup>2</sup> São chamadas de ONGs, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público, entidades sem fins lucrativos, entidades filantrópicas, entidades associativas, dentre outras denominações.

<sup>3</sup> A diferenciação entre essas instituições é estabelecida na Resolução 258/00 do CODEFAT, que define e agrupa as entidades elegíveis para execução de programas de qualificação no âmbito dos PEQs, em categorias distintas: sistema S e outras organizações empresariais; centrais, sindicatos e outras organizações de trabalhadores; universidades, faculdades, fundações e institutos; escolas técnicas/ensino profissional livre; e organizações não governamentais.

atuação dessas organizações, na qualidade de executoras de ações de qualificação profissional.

Nessa perspectiva, este estudo se propõe a investigar a trajetória de participação das organizações da sociedade civil no Plano Estadual de Qualificação do Ceará, no período de 1999 a 2002, na compreensão das motivações determinantes do seu ingresso nesse Plano e recuperação de sua experiência na execução de projetos de qualificação profissional.

A investigação empírica foi orientada pelos seguintes objetivos: a) configurar o perfil das organizações da sociedade civil participantes da implementação do PEQ/CE; b) compreender os fatores determinantes da crescente participação dessas organizações no PEQ/CE; c) conhecer a experiência vivenciada por essas organizações no credenciamento e seleção ao PEQ/CE; e d) recuperar a experiência das organizações da sociedade civil na execução de projetos de qualificação profissional, na identificação das fortalezas e vulnerabilidades de sua atuação e das principais contribuições por elas agregadas ao PEQ/CE.

A delimitação do período estudado decorre dos seguintes fatores: corresponde ao último quadriênio de operacionalização do Plano Estadual de Qualificação do Ceará; o período compreende uma gestão governamental em que esse Plano foi implementado sob a coordenação de um mesmo órgão – Secretaria do Trabalho e Ação Social – SETAS; no período em tela, foi utilizado o mesmo credenciamento/seleção para contratar as entidades executoras de ações de qualificação profissional no âmbito do PEQ/CE.

### **Percurso Metodológico**

Guardando fidelidade ao nosso objetivo de recuperar a trajetória de participação das organizações da sociedade civil no PEQ/CE, na percepção dos vários sujeitos sociais envolvidos nesse processo, que compreende dirigentes dessas organizações, gestores do PEQ/CE e integrantes do Conselho Estadual do Trabalho, na investigação empírica, privilegamos a abordagem qualitativa, por entendermos ser a mais adequada à apreensão do significado atribuído pelos diversos sujeitos sociais às experiências por eles vivenciadas na sua relação com o objeto de investigação; ou seja, por ser uma abordagem capaz de trazer à tona o pensamento e a percepção dos participantes a respeito daquilo que está sendo pesquisado (MARTINELLI, 1999), numa interação do pesquisador com o pesquisado, do sujeito com o objeto do conhecimento. Segundo Baptista (1999, p.37),

Nesse processo de pesquisa é vital a acuidade inventiva do pesquisador, que é um ativo descobridor de significado das ações e das relações que se ocultam nas

estruturas sociais, devendo captar o universo das percepções, das emoções e das interpretações dos informantes no seu contexto. O pesquisador deve experimentar o espaço e o tempo vividos pelos investigados e partilhar as suas expectativas, para reconstruir o sentido que os atores sociais dão ao objeto da pesquisa.

O estudo contemplou a realização de pesquisa bibliográfica, na perspectiva de projetar luzes que permitissem a ordenação da realidade empírica (MINAYO, 1999), ou seja, que nos auxiliassem na compreensão do objeto de estudo nos múltiplos e diferentes ângulos de sua problematização e possibilitassem a mediação com as categorias analíticas que procuram dar conta da explicitação desse objeto.

A pesquisa documental foi realizada por meio do exame de documentos oficiais do Ministério do Trabalho e Emprego, abrangendo as diversas publicações sobre as políticas e os programas desenvolvidos no âmbito desse Ministério; as resoluções do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador – CODEFAT, que regulamentam a implementação do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador – PLANFOR; relatórios gerenciais do PLANFOR; relatórios do Sistema da Gestão e Ações de Emprego – SIGAE; relatórios de avaliação externa do PEQ/CE; relatórios do monitoramento e avaliação das ações do PEQ/CE; atas de reuniões do Conselho Estadual do Trabalho; publicações e relatórios produzidos pelas organizações da sociedade civil pesquisadas, dentre outros.

Mesmo considerando que na pesquisa qualitativa não há necessidade da escolha de um grande número de sujeitos, uma vez que ela trabalha com a concepção de *sujeito coletivo*, significando que cada participante tem uma referência grupal e expressa o conjunto de vivências do seu grupo, procuramos nessa escolha representar a diversidade dos sujeitos envolvidos na implementação do PEQ/CE, nas diferentes funções por eles exercidas na sua relação com o objeto de estudo. Dessa forma, foram eleitos seis dirigentes de organizações da sociedade civil, três gestores do PEQ/CE e três integrantes do Conselho Estadual do Trabalho.

A variedade de natureza, objetivos, foco de intervenção e públicos prioritários atendidos pelas organizações da sociedade civil, assim como a execução de projetos nas diferentes áreas programáticas do PEQ<sup>4</sup>, trouxe um desafio para escolha de um número reduzido de organizações, que pudesse representar a diversidade do seu conjunto, o qual contemplava o universo de 49 organizações participantes do PEQ/CE no período 1999-2002. Dentre estas, 31 tiveram apenas 1 ano de participação e 18 participaram desse Plano por um

---

<sup>4</sup> Constituíam áreas programáticas do PEQ: Administração Pública; Agropecuária, Aquicultura e Pesca; Comércio e Serviços; Educação, Saúde e Ação Social; Indústria; Produção Cultural e Artesanato; e Turismo.

período igual ou superior a dois anos. Destas, 9 tiveram dois anos de participação, 7 três anos e apenas 2 participaram no decorrer de todo o quadriênio.

Foram, então, selecionadas 6 organizações, dentre as 18 que participaram do PEQ/CE por um período igual ou superior a 2 anos (Apêndice), aliando os seguintes critérios: a) contemplar a variedade de natureza, objetivos e foco da intervenção dessas organizações; b) abranger organizações com atuação em Fortaleza, na RFM e no restante do Estado; c) representar a diversidade das áreas programáticas do PEQ/CE.

Quanto aos gestores do PEQ/CE, foram escolhidos 3 que exerciam diferentes posições na hierarquia de gestão desse Plano: o secretário do Trabalho e Ação Social, o coordenador do Plano Estadual de Qualificação do Ceará e um técnico da equipe de apoio à gestão desse Plano. No que se refere aos integrantes do Conselho Estadual do Trabalho, foram selecionados 3 conselheiros, representando cada um as bancadas do CET – governo, empresários e trabalhadores.

O fato de termos participado da equipe técnica de apoio à gestão do PEQ/CE e acompanhado de perto a atuação das organizações da sociedade civil na execução dos projetos de qualificação profissional, assim como a atuação do Conselho Estadual do Trabalho junto a esse Plano, por um lado, possibilitou maior interação com os sujeitos sociais da pesquisa, facilitando a coleta de dados, na medida em que eles nos considerava como um “sujeito participante” desse processo. De outra parte, esse fato também constituiu preocupação e cuidado, em relação ao que Minayo (1994, p.197) nos chama a atenção, por considerar ser um dos obstáculos à análise dos dados: “é o que Bourdieu denomina a *ilusão da transparência*, isto é, o perigo da compreensão espontânea como se o real se mostrasse nitidamente para o observador. Essa *ilusão* é tanto mais perigosa quanto mais o pesquisador tenha a impressão de familiaridade com o objeto”. Como nos lembra Bourdieu (1989, p.30), “procurar não cair na armadilha do objeto pré-construído, não é fácil, na medida em que se trata, por definição, de um objeto que me interessa, sem que eu conheça claramente o princípio verdadeiro desse interesse”.

Desse modo, nos acercamos de alguns cuidados, como a observação de pressupostos que, segundo Martinelli (1999), fundamentam a pesquisa qualitativa. O primeiro é o do reconhecimento da *singularidade do sujeito*, o que implica que cada pesquisa é única e que conhecer o sujeito significa escutá-lo, permitir-lhe que se revele no discurso e na ação. Em decorrência, o segundo pressuposto é do reconhecimento da importância de *conhecermos o modo de vida do sujeito*, que envolve seus sentimentos, valores, crenças, costumes e

práticas sociais. O terceiro se expressa na compreensão de que conhecer o modo de vida do sujeito pressupõe *o conhecimento de sua experiência social*.

Na perspectiva do conhecimento da experiência social dos diferentes sujeitos na sua relação com objeto de investigação, definimos como instrumento de pesquisa a entrevista semi-estruturada, na qual, mediante narrativa oral, os sujeitos sociais puderam melhor revelar o significado de suas experiências no exercício de suas diferentes funções – dirigentes de organizações da sociedade civil, gestores do Plano Estadual de Qualificação do Ceará – PEQ/CE e representantes do Conselho Estadual do Trabalho. As entrevistas foram gravadas e transcritas com o objetivo de propiciar a análise mais fidedigna e a interpretação mais aproximada das experiências vivenciadas por esses sujeitos sociais.

Na análise dos dados, considerando o intento da nossa investigação, em recuperar a trajetória de participação das organizações da sociedade civil no PEQ/CE, na percepção dos diversos sujeitos envolvidos, nos apoiamos em alguns princípios do *método hermenêutico-dialético* proposto por Cecília Minayo (1994). Este método representa uma proposta de interpretação qualitativa dos dados coletados na pesquisa, em que a fala dos sujeitos sociais é situada em seu contexto, para ser mais bem compreendida, tendo essa compreensão como ponto de partida o interior da fala, e como ponto de chegada o campo da especificidade histórica e totalizante que a fala produz. Segundo Minayo (1994, p. 227-228),

[...] diferentemente da “Análise de Conteúdo” e da “Análise do Discurso”, que se colocam como uma tecnologia de interpretação de textos, a hermenêutica-dialética se apresenta como um “caminho do pensamento” [...] a união da hermenêutica com a dialética leva a que o intérprete busque entender o *texto*, a *fala*, o *depoimento* como resultado de um processo social (trabalho e dominação) e processo de conhecimento (expresso em linguagem), ambos frutos de múltiplas determinações mas com significado específico. Esse *texto* é a representação social de uma realidade que se mostra e se esconde na comunicação, onde o autor e o intérprete são parte de um mesmo contexto ético-político.

Dessa forma, na análise e interpretação dos dados, procuramos contextualizar historicamente o nosso objeto de investigação e as experiências sociais vivenciadas pelos diferentes sujeitos envolvidos, buscando a explicitação das suas determinações fundamentais, dadas pela conjuntura socioeconômica, política e cultural em que se encontravam inseridos, na perspectiva de uma compreensão totalizante dessas experiências. No horizonte desta compreensão, entretanto, está o entendimento de que o resultado de uma pesquisa representa sempre uma aproximação da realidade social que não pode ser reduzida a nenhum dado de pesquisa. (MINAYO, 1999).

Este trabalho encontra-se estruturado em 5 capítulos, incluindo esta Introdução: *(re)definições de perspectivas e buscas de trilhas do percurso metodológico* (Primeiro). No segundo – *Reestruturação produtiva nos circuitos da redefinição do capital* – discutimos as transformações econômicas, políticas e sociais, determinadas pela dinâmica do capitalismo internacional, caracterizada pela globalização da economia e do mercado, pelo acirramento da competitividade e pela reestruturação produtiva, que impõe novas formas de produção e organização do trabalho, contribuindo para o agravamento da questão social, expressa nas crescentes taxas desemprego estrutural e na vulnerabilidade do trabalho. Também abordamos as novas relações entre o Estado e a sociedade civil, com a análise da confluência de dois projetos políticos em disputa no atual cenário socioeconômico e político brasileiro (DAGNINO, 2003), cujo tensionamento permeia a construção democrática do País: o *projeto participativo democratizante*, oriundo da mobilização e luta da sociedade civil pela democracia e ampliação da cidadania; e o *projeto neoliberal*, representado por um projeto de um Estado mínimo, que se isenta do seu papel de garantidor de direitos e de proteção social. Também discutimos os deslocamentos de sentidos operados nas concepções de *sociedade civil* e de *participação* no âmbito da hegemonia neoliberal, aprofundando a análise desses conceitos que constituem referências fundamentais na compreensão do nosso objeto de estudo.

No terceiro capítulo – *Políticas Públicas de Emprego e Qualificação Profissional no Brasil – caminho para além do PLANFOR* – apresentamos a trajetória de constituição das políticas públicas de emprego e, mais especificamente, da política de qualificação profissional e o seu redimensionamento desde a regulamentação do Fundo de Amparo ao Trabalhador em 1990. Nessa apresentação, destacamos a formulação e implementação do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador – PLANFOR, contextualizado no cenário político e econômico dos anos 1990, marcado, de um lado, pelas políticas de ajuste neoliberal e redefinição do papel do Estado e, de outro, pela globalização da economia e reestruturação produtiva. Também detalhamos a operacionalização do Plano Estadual de Qualificação do Ceará – PEQ/CE, onde se insere o objeto deste estudo.

No quarto capítulo – *A experiência das Organizações da Sociedade Civil no Plano Estadual de Qualificação Profissional do Ceará – a participação da sociedade civil sob múltiplas visões* – sistematizamos os resultados da investigação empírica, na qual, mediante a percepção dos diversos sujeitos sociais envolvidos, buscamos recuperar a participação das organizações da sociedade civil no PEQ/CE, a partir da configuração do perfil dessas organizações, compreensão de suas motivações para ingresso nesse Plano, conhecimento de

sua experiência no credenciamento/seleção do PEQ/CE e resgate da sua atuação no exercício de ações de qualificação profissional.

Nas considerações finais – capítulo 5 – procuramos relacionar o referencial teórico que orientou este trabalho aos achados da investigação empírica, na perspectiva de melhor explicitação do objeto de estudo e de responder aos objetivos da pesquisa, com base na percepção da experiência vivenciada e do sentido a elas atribuído pelos diferentes sujeitos sociais envolvidos, dentre os quais nos incluímos.

## 2 REESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA NOS CIRCUITOS DA REDEFINIÇÃO DO CAPITAL

Não há cidadania sem trabalho e, portanto, sem participação na vida produtiva, na cultura e no poder. Da mesma forma, o trabalho divorciado de sua dimensão de condição de cidadania, ao não gerar direitos que assegurem a igualdade, passa a ser mecanismo de exploração.

(KUENZER, 2002, p. 34)

As profundas transformações culturais, econômicas e políticas vivenciadas pela sociedade contemporânea, principalmente desde as últimas duas décadas do século XX, decorrentes da “mundialização” do capital (CHESNAIS, 1996), impactam de forma radical os diversos aspectos da vida em sociedade, subvertendo não só sistemas políticos e econômicos, como também padrões culturais, com deslocamento de valores que influenciam a nossa forma de pensar e agir, sentir e estar no mundo, enfim, a nossa sociabilidade.

São transformações impostas pela nova reconfiguração da nova ordem do capital, como forma de enfrentamento de sua longa crise estrutural, cujo marco é 1973 – “a crise do modelo econômico do pós-guerra, quando todo o mundo capitalista avançado caiu numa longa e profunda recessão, combinando, pela primeira vez, baixas taxas de crescimento com altas taxas de inflação” (ANDERSON, 1995, p.10), implicando a crise do regime de acumulação e modo de regulação fordista-keynesiano (HARVEY, 1992).

De acordo com Meneleu Neto (1996), essa nova crise já se operava desde o final dos anos 1960, expressando-se no aumento da capacidade ociosa da produção da indústria e da erosão da taxa média de lucros dos conglomerados transnacionais. Daí por que, segundo o autor, essa crise pode ser considerada de *superprodução* clássica, malgrado apresentar particularidades que a distinguem de outras crises. “Suas principais características são o incremento da capacidade ociosa, excesso de mercadorias e estoque, um excedente de capital-dinheiro e um nível elevado de desemprego de caráter estrutural”. (MENELEU NETO, 1996, p.114).

Para os ideólogos neoliberais, entretanto, as raízes dessa crise, encontravam-se no poder excessivo dos sindicatos e do movimento operário, nas pressões exercidas sobre os salários e na pressão “parasitária” para aumento dos gastos sociais do Estado,

desestabilizando as bases de acumulação capitalista, destruindo o nível de lucro das empresas e desencadeando processos inflacionários que contribuíram para a crise generalizada das economias de mercado (ANDERSON, 1995).

A saída, então, seria reduzir a intervenção do Estado na economia, a neutralização do poder dos sindicatos e o controle de todos os gastos sociais do Estado. A prioridade do governo deveria ser a estabilidade monetária a ser conseguida por meio de rígida disciplina orçamentária, “com a contenção dos gastos com bem-estar, e a restauração da taxa natural de desemprego, ou seja, a criação de um exército de reserva de trabalhadores para quebrar os sindicatos”. (ANDERSON, 1995, p.11).

A crise do regime de acumulação fordista e do modo de regulação social e política a ele associado – o Estado de Bem Estar Social, representou dupla crise de natureza econômica e política expressa nos problemas de rentabilidade do capital e nos de regulação nacional que gerenciavam as relações capitalistas no âmbito da internacionalização dos mercados e da transnacionalização da produção. Como essa regulação era realizada pelo Estado nacional, a sua crise representou também a do Estado, como mediador das relações de produção desse regime.

O modelo fordista, baseado numa produção em massa, por intermédio de uma linha de montagem e de produtos mais ou menos homogêneos (ANTUNES, 1995), aliado ao keynesianismo, fez a glória do capitalismo nos anos pós Segunda-Guerra, sob a regulação do Estado de Bem-Estar também chamado de Estado-Providência (países centrais), e do Estado Desenvolvimentista (países periféricos). Alcançou altas taxas de crescimento econômico nos países capitalistas avançados, logrando expansões internacionalistas de alcance mundial (HARVEY, 1992). O seu esgotamento deu lugar ao modelo de *acumulação flexível*, fortemente apoiado no ideário neoliberal, que se tornou hegemônico tanto nos países centrais como nos periféricos.

O modelo de acumulação flexível, segundo Harvey (1992), se contrapõe à rigidez do fordismo e se apóia na flexibilidade dos processos de trabalho, mercados, produtos e padrões de consumo. "Caracteriza-se pelo surgimento de setores de produção inteiramente novos, novas maneiras de fornecimento de serviços financeiros, novos mercados e, sobretudo, taxas altamente intensificadas de inovação comercial, tecnológica e organizacional". (HARVEY, 1992, p.140).

Esse modelo é desenvolvido sincronizado ao outro novo paradigma de produção, a *automação flexível*, que, impulsionada pela nova revolução tecnológica, transformou a ciência e a tecnologia em forças produtivas, a serviço da própria acumulação do capital, maximizando

a produtividade do trabalho humano, pela substituição da eletromecânica pela eletrônica, como base da automação. Como aponta Oliveira (1996), a tecnologia da informação se torna eixo fundante do processo produtivo.

Segundo Peliano (2002, p.66), todas essas mudanças

[...] dão contornos diferenciados à nova forma do progresso técnico-científico e à acumulação física e financeira de capitais [...] e levam a um estágio mais profundo e intenso de internacionalização da vida econômica, social, cultural e política. Ocorre uma nova onda de racionalização da produção social, a *reestruturação produtiva*, enquanto conjunto de transformações técnicas, econômicas e sociais, que se efetiva no interior do padrão convencional de produção em massa (*fordismo*).

A globalização, como fenômeno mundial que internacionaliza e intensifica a mudança tecnológica e materializa a reestruturação produtiva e o novo padrão de acumulação capitalista, encontra no neoliberalismo o seu aparato político-ideológico, configurado num conjunto de concepções e idéias de funcionamento do sistema econômico, que defende a presença de um “Estado mínimo” na regulação das relações sociais, e, em consequência, a hegemonia econômica do mercado.

Portanto, a reestruturação do novo sistema de acumulação capitalista foi acompanhada e viabilizada pela reorganização das instituições sociais e políticas que lhes dava sustentação. Essa reorganização representou o que é chamado de reforma do Estado que, segundo Faleiros (2002), é a passagem do modelo de bem-estar universal (dos países desenvolvidos) ou do modelo desenvolvimentista (dos países em desenvolvimento) para o modelo neoliberal, que legitima e viabiliza em ritmo crescente a expansão do capital, ampliando sua internacionalização, agora em esfera mundial.

Na verdade, a internacionalização do capital não é fato novo, pois remonta aos meados do século XIX, sendo impulsionado no período pós-Segunda Guerra, (quando vários países que passavam pela industrialização tiveram necessidade de ampliação dos seus mercados) e em razão da importância econômica assumida pelas empresas multinacionais que iniciavam uma nova rede de relações.

Ocorre, que, até o início dos anos 1970, o regime de acumulação de capital assentava-se numa internacionalização baseada na aglutinação de fronteiras e inter-relações com governos nacionais e suas instituições. Assim, essa internacionalização congregava sistemas econômicos “cuja ordenação pressupunha a existência de poderes políticos no plano nacional ou plurinacional, que tinham a capacidade de exercer ações de regulação macro econômica”. (BRUNO, 1996, p.9).

Já em fins dos anos 1960, entretanto, uma outra forma de concentração de capital começou a ser gestada, e, diferentemente da anterior, já não se assentava na intervenção dos governos e no seu inter-relacionamento, mas ultrapassava os limites nacionais, neutralizando o poder do Estado-Nação, permitindo às maiores empresas uma relação direta, independente da mediação do Estado, que foi perdendo o seu papel de coordenação da vida econômica nacional. Dessa forma, essas empresas assumiram cada vez mais funções econômicas e políticas de abrangência supranacional.

Portanto, a diferenciação da internacionalização da economia é a constituição de uma integração mundial, que já não integra sistemas econômicos nacionais, mas aglutina ações dos grandes grupos econômicos entre si e no interior de cada um deles. A internacionalização do capital, portanto, se alçou a um estágio superior, onde, não só aproxima fronteiras, como as ultrapassa, configurando a *transnacionalização* da economia e das estruturas de poder (BRUNO, 1996).

De acordo com Furtado (1987, p. 17)

[...] as grandes empresas que enfeixam crescente poder dentro das novas estruturas, conferiram uma nova dimensão no conjunto das decisões econômicas que escapa as formas codificadas de ação dos governos nos planos nacional e internacional. Dentro do quadro institucional atual os governos não têm a possibilidade de coordenar a ação que todo um conjunto de poderosos agentes exerce no sistema capitalista. Se alguma coordenação existe, ela se realiza no quadro dos oligopólios e dos consórcios financeiros, dentro dos quais a presença dos governos se manifesta através da pressão que, ocasionalmente, exercem sobre aquele agente.

Vale ressaltar que essa internacionalização do capital foi substancialmente intensificada com o fim da “guerra fria”, a desagregação do bloco soviético e as transformações na política econômica das nações de regimes socialistas, que passaram a constituir “fronteiras de negócios” propícias para associações de capitais, transferências de tecnologias e outras operações financeiras, intensificando as formas de reprodução de capital em escala mundial. Dessa forma, desenha-se nova geografia, em que a geoeconomia e a geopolítica das transnacionais, além de não coincidir com a dos Estados nacionais, chegam a ser até mesmo conflitantes (IANNI, 1999).

O novo padrão de acumulação do capital e a simultânea internacionalização da economia inviabilizam a possibilidade dos governos nacionais, conduzirem políticas monetárias próprias, em face do poder de acumulação e transferência financeira das grandes empresas, que podem definir estratégias próprias, ultrapassando barreiras comerciais protecionistas e controlando governos que possam se opor à sua penetração. Dessa forma,

algumas centenas de conglomerados e corporações transnacionais controlam metade da economia e do comércio mundial, ampliando a área de suas operações mediante a “globalização do design, da produção, distribuição e consumo de bens e serviços, criando grandes redes de empresas e operações interdependentes”. (BRUNO, 1996, p.10). São estas empresas as instituições que coordenam um processo econômico mundializado, enquanto os Estados Nacionais “locais” enfrentam severas dificuldades na condução e controle de suas economias internas.

Portanto, a resposta do capitalismo à crise estrutural de 73, ou, como denomina Santos (1997), a crise do “capitalismo organizado<sup>5</sup>”, não representa apenas a saída para mais uma de suas “crises cíclicas”, mas configura nova acumulação, que também inclui a transnacionalização das estruturas de poder e a reestruturação do processo produtivo, profundamente instrumentalizada pelas novas pesquisas e inovações técnico-científicas, principalmente nas áreas da comunicação e da telemática.

Dessa forma, a reestruturação do processo produtivo pode ser caracterizada como um fenômeno mundial que transforma a vida de milhares de pessoas, em todas as partes do mundo, pelas mudanças operadas não só no local, na organização e nas relações trabalho, mas também em outros domínios da vida social. Sua lógica vai além das transformações do mundo do trabalho, pois se estende a outros setores, como educação, saúde e ao próprio Estado, que se reestrutura, para se ajustar à nova realidade da relação capital-trabalho. Mais do que a adoção de modelos e técnicas aplicadas à produção, visando a maior rentabilidade ao capital, a reestruturação do trabalho constitui instrumento de transformação da sociedade, do capitalismo e do Estado, cumprindo importante função ideológica para hegemonia do projeto neoliberal (BUONFIGLIO, 1997).

Em suma, a reestruturação produtiva, inspirada no toyotismo ou modelo japonês, reconfigura a organização científica do trabalho em que o fordismo e o taylorismo se firmaram como princípios determinantes, tornando superadas as tradicionais formas de qualificação profissional orientadas pelo modelo fordista/taylorista de produção. Portanto, a reestruturação produtiva e a intensificação do uso das inovações técnico-científicas e organizacionais têm implicações diretas na reestruturação do mercado de trabalho e na

---

<sup>5</sup> Boaventura dos Santos estabelece uma periodização histórica no desenvolvimento do capitalismo nos países centrais: o primeiro período que compreende o século XIX é denominado de *capitalismo liberal*; o segundo que se inicia no final do século XIX e atinge seu auge entre as guerras e após as primeiras décadas do pós-2ª Guerra Mundial, é denominado de *capitalismo organizado*; o terceiro período iniciado no final da década de 1960 e que perdura até a atualidade, e que muitos autores designam de capitalismo financeiro ou capitalismo monopolista de Estado, é por ele denominado de *capitalismo desorganizado* (denominação que o próprio autor considera provisória) (SANTOS, 1997).

redefinição do processo de qualificação do trabalhador, com a extinção de algumas categorias ocupacionais, alterações de perfis profissionais e/ou demanda de novos perfis, para responder às exigências de flexibilidade do sistema produtivo.

Mesmo considerando a estrutura heterogênea do mercado de trabalho brasileiro, em que novas e velhas práticas produtivas coexistem, não se pode subestimar o impacto da reestruturação do capital na organização e gestão do processo produtivo, nas estruturas das ocupações, nas relações de trabalho e nos perfis da qualificação; principalmente porque, num contexto de economia globalizada e concorrência internacional, os desafios de qualidade e produtividade, trazidos às empresas de elevada tecnologia propagam-se por toda a cadeia produtiva, atingindo inclusive os terceirizados, pressionados a apresentar os mesmos padrões de qualidade e produtividade exigidos internacionalmente.

## **2.1 Reestruturação produtiva e os desafios para a qualificação profissional: novo perfil para o trabalhador**

A segunda metade da década de 1990 viu florescer no País um profundo debate em torno da qualificação profissional, com revisão de conteúdos, questionamentos sobre seus objetivos, discussão sobre sua eficácia, contando com a participação dos vários agentes sociais envolvidos, que disputam diferentes visões e projetos para a qualificação profissional no País. A diversidade de posicionamentos ante a questão revela diferentes concepções sobre trabalho, educação e qualificação profissional, assim como acerca dos seus diferentes modelos de organização, gestão e financiamento. Enfim, quer seja na perspectiva técnica, educacional ou política, essa temática está na agenda pública.

Uma das características desse debate, e que reflete as transformações ocorridas na preparação para o trabalho, é a multiplicidade de designações referentes a esse processo,

[...] fala-se de formação profissional, de educação profissional, de aprendizagem, capacitação, de qualificação para o trabalho, de requalificação, de superação do adiestramento, de habilidades básicas, de habilidades específicas, de treinamento, de ensino técnico, de aquisição de competências, educação básica, de formação contínua, sem precisar muito bem as diferenças e pontos comuns [...] (DIEESE, 1998, p. 11).

O Ministério da Educação utiliza a denominação *educação profissional*, na Lei 9.394/96 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) – que estabelece dois níveis para a educação: a Educação Básica (compreendida pelo Ensino Fundamental e pelo Ensino Médio) e a Educação Superior; duas modalidades – a Educação de Jovens e Adultos e

a Educação Especial; e uma modalidade complementar, que é a educação profissional. De acordo com a legislação que regula a Educação Profissional<sup>6</sup>, esta foi concebida de forma complementar e articulada, (porém não substituta) ao ensino regular, mas com caracterização específica e organização curricular própria e independente, devendo, de acordo com o Decreto nº. 5.156, ser desenvolvida por meio de cursos e programas: a) de formação inicial e continuada de trabalhadores; b) de Educação Profissional técnica e de nível médio; e c) de Educação Profissional tecnológica de graduação e pós-graduação.

Já o Ministério do Trabalho e Emprego – MTE, na documentação oficial do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador – PLANFOR, utiliza as duas denominações: *qualificação profissional* e *educação profissional*, referindo-se sempre a programas de *qualificação profissional* e fazendo alusão, indistintamente, ora a ações de *educação profissional*, ora a ações de *qualificação profissional*.

Vale salientar que, do início de sua implementação até 1997, o PLANFOR era denominado Plano Nacional de Educação Profissional, entretanto, a partir 1998, os documentos oficiais do MTE mudaram essa denominação para Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador, assim permanecendo até a sua extinção em julho de 2003. Ressaltamos que, em substituição ao PLANFOR, foi implantado em 10 de julho de 2003 o Plano Nacional de Qualificação – PNQ, que se insere no âmbito da Política Pública de Qualificação Profissional e adota o conceito de Qualificação Social e Profissional – QSP.

Neste trabalho, adotamos a denominação *qualificação profissional*, para designar a preparação inicial e continuada do trabalhador para o mercado de trabalho, com base no conceito desenvolvido por Bruno (1996), que compreende a qualificação profissional como

[...] a capacidade de realização de tarefas requeridas pela tecnologia capitalista. Esta capacidade pressupõe a existência de dois componentes básicos: um muscular e outro intelectual, que têm sido combinados de diferentes formas nas sucessivas fases do capitalismo e nos diversos tipos de processos de trabalho. (BRUNO, 1996, p.92).

A virtude desse conceito reside na sua vinculação no âmbito da relação capital-trabalho e pela sua dimensão histórica, que perpassa as diversas formações sociais em que o capital se reproduz.

---

<sup>6</sup> A Educação Profissional, no âmbito nacional, com base nos princípios constitucionais, regula-se: pela Lei Federal n.º 9.394/96 (LDB); pelo Decreto Federal nº 5.154, que regulamenta o §2º do art.36 e os artigos 39 a 41 da LDB; e pela Portaria MEC nº 646/97, específica para a rede federal de educação tecnológica.

Se há uma diversidade de expressões para designar o que anteriormente significava *aprender uma profissão*, existe o consenso sobre a relação de causa e efeito entre os processos de globalização econômica e reestruturação produtiva, e a exigência do novo perfil das qualificações do trabalhador. A incorporação intensiva da ciência e da tecnologia, tanto no processo produtivo como nas formas de organização e gestão do trabalho, altera os requisitos necessários à sua execução, demandando um contínuo de qualificação profissional. As transformações ocorridas nessa qualificação, entretanto, só podem ser compreendidas no contexto das mudanças ocorridas no próprio processo trabalho, em suas novas formas de organização e gestão, ancoradas no paradigma da acumulação flexível.

O sistema de acumulação flexível tem como expressão mais concreta o *modelo japonês* ou *toyotismo*, que, ao contrário do *fordismo*, se caracteriza, por uma produção orientada diretamente pela demanda, sendo essa produção variada, diversificada e pronta para suprir o consumo. Ao inverso do que ocorria na produção em série e de massa do *fordismo*, é o consumo que determina o que será produzido, e a produção é sustentada na existência do *estoque mínimo*.

Para atender às exigências mais individualizadas de mercado, no menor tempo e com melhor qualidade, é preciso que a produção se sustente num processo produtivo flexível, que permita um operário operar várias máquinas (em média cinco máquinas na Toyota), rompendo-se com a relação um homem/uma máquina, que fundamenta o fordismo. (ANTUNES, 1995, p.26).

As transformações decorrentes do modelo de acumulação flexível demandam novos perfis profissionais que combinem conhecimentos, experiências e comportamentos, que possibilitem ao trabalhador substituir a rigidez pela flexibilidade, e apontam para a superação das tradicionais propostas pedagógicas, fundamentadas no paradigma taylorista/fordista.

De acordo com Kuenzer (2005), se o trabalho pedagógico constitui prática social, que atua na configuração da existência humana individual e grupal, ao se inserir numa sociedade dividida em classes, cujas relações sociais são de exploração, ele “desempenhará a função de desenvolver subjetividades, tais como são demandadas pelo projeto hegemônico, neste caso, o do capital”. (KUENZER, 2005, p.82). Dessa forma, a finalidade do trabalho pedagógico, em articulação com o processo de trabalho capitalista, é o “disciplinamento” para a vida social e produtiva, de acordo com as demandas do processo de produção e do estágio de desenvolvimento das forças produtivas.

Consoante os princípios do sistema taylorista/fordista de produção, a pedagogia dominante, orgânica às formas da divisão social e técnica do trabalho, visava ao atendimento

das demandas de educação de um grande número de trabalhadores e de um pequeno número de dirigentes, com rígida separação entre atividades intelectuais e instrumentais. As propostas pedagógicas destinavam-se à educação de trabalhadores que executavam, ao longo de toda sua vida social e produtiva, as mesmas tarefas e atribuições, para o que bastava pouca escolaridade, curso de treinamento profissional e habilidades psicofísicas.

Compreender os movimentos e passos necessários de cada operação memorizá-los e repeti-los em determinada seqüência demandava uma pedagogia que objetivasse a uniformidade de respostas para procedimentos padronizados, tanto no trabalho quanto na vida social, ambos regidos por padrões de desempenho que foram definidos como adequado ao longo do tempo. (KUENZER, 2005, p.84).

Dessa forma, o trabalho pedagógico também acompanhou e reproduziu a mesma fragmentação e divisão social e técnica do trabalho, inerente ao modo taylorista/fordista de produção, estabelecendo a cisão entre pensamento e ação, conteúdo e método, com a organização rígida de currículos por áreas de conteúdos, os quais são repetidos de forma linear e fragmentados, por métodos preferencialmente expositivos, associados a atividades que incluem de cópia de textos a respostas de questões, em que a habilidade valorizada é a “memorização”.

As transformações ocorridas no mundo do trabalho, entretanto, com a globalização da economia, reestruturação produtiva e uso intensivo de novas tecnologias, expressam novas demandas de disciplinamento para a vida social e produtiva. Como a reestruturação produtiva visa a alcançar os objetivos de flexibilidade e integração, o padrão tecnológico tradicional vai perdendo espaço para outro mais alinhado a esses objetivos. A relação entre educação e trabalho, mediada no taylorismo/fordismo pela força física ou por habilidades específicas, passa agora pela mediação do conhecimento científico e tecnológico, bem como de habilidades comportamentais.

A mudança da base eletromecânica para a microeletrônica, ou seja, dos procedimentos rígidos para os flexíveis, que atinge todos os setores da vida social e produtiva das últimas décadas, passa a exigir o desenvolvimento de habilidades cognitivas e comportamentais, tais como análise, síntese, estabelecimento de relações, rapidez de respostas e criatividade em face de situações desconhecidas, comunicação clara e precisa, interpretação e uso de diferentes formas de linguagem, capacidade para trabalhar em grupo, gerenciar processos, eleger prioridades, criticar respostas, avaliar procedimentos, resistir a pressões, enfrentar mudanças permanentes, aliar raciocínio lógico-formal à intuição criadora, estudar continuamente, e assim por diante. (KUENZER, 2005, p.86).

A crescente incorporação da ciência e da tecnologia aos processos produtivos, a despeito da simplificação de tarefas, exige um trabalhador de um novo perfil em todos os setores da economia. Um trabalhador com capacidade para utilização de conhecimentos científico e tecnológico bem como apto a compreender processos e assimilar intelectualmente novas informações, de modo que o ato de pensar oriente o de fazer. Esse novo contexto exigirá dele o enfrentamento de novas situações, para as quais não bastarão apenas o conhecimento tácito ou o bom senso, mas também conhecimentos que só podem ser adquiridos com a escolaridade.

Pesquisas e projetos experimentais realizados pelo Núcleo de Estudos sobre Reestruturação Produtiva e Educação (NERE), do Setor de Educação da Universidade Federal do Paraná, identificaram tendências para constituição de um novo projeto pedagógico de Educação Profissional, que contemple as novas demandas do mundo do trabalho, na perspectiva dos direitos dos trabalhadores à cidadania. Dentre essas tendências destacam-se:

- a) superação da estratégia da ampla oferta de cursos voltados para ocupações bem definidas, típicas do taylorismo-fordismo, em que há clara relação entre posto, ferramenta e trabalhador, em um processo produtivo de base eletromecânica e relativamente estável;
- b) uma nova compreensão de educação para o trabalho, como a inclusão de conhecimentos científico-tecnológicos, habilidades comunicativas e conhecimentos sócio-históricos;
- c) organização de propostas pedagógicas por área de ocupação, de modo a articular os conhecimentos básicos necessários, sobre os quais cursos específicos de curta duração ou de treinamento em serviço complementarão a formação, assegurando seu caráter continuado;
- d) necessidade de estudos sobre as áreas ocupacionais mais dinâmicas, apesar de poupadouras de mão-de-obra, assim como daquelas mais tradicionais e que oferecem mais empregos;
- e) necessidade de conhecimento sobre as novas formas de trabalho que estão sendo criadas com a reestruturação produtiva e em contradição a esse processo, as quais ocupam a força de trabalho “desmobilizada ou não ingressante”. Essas novas formas, embora no âmbito da informalidade, ocupam, mesmo que em trabalhos precários, contingente significativo de trabalhadores em situação de risco social, sendo importante conhecer suas demandas de Educação Profissional, articuladas a

demandas de Educação Básica e de noções de associativismo e gestão de pequenos empreendimentos; e

- f) necessidade premente de elaboração de uma metodologia de definição das demandas de Educação Profissional, desde estudos sobre os cenários do desenvolvimento social e econômico em cada região (KUENZER, 2002, p.41-45).

Esses pressupostos fundamentam uma nova proposta de qualificação profissional, que leve em conta as atuais determinações do mundo do trabalho, marcado, de um lado, pelo desemprego estrutural e tecnológico, pelo encolhimento do emprego formal e a conseqüente ampliação da informalidade como estratégia de sobrevivência, e, de outra parte, pela crescente incorporação de inovações tecnológicas e organizacionais, que exigem um novo tipo de qualificação profissional, para um mercado de trabalho em permanente transformação.

O sistema de acumulação flexível requer do trabalhador sólida educação básica, combinada à estratégias de qualificação profissional, em procedimento continuado, que lhe possibilite a aquisição de conhecimentos técnico-científico, de habilidades cognitivas e comportamentais, de acesso a informações, a experiências e manifestações culturais, que lhe permitam atuar social e produtivamente.

Portanto, num cenário de economia globalizada em que a reestruturação produtiva, aliada aos avanços da ciência e da tecnologia, na busca incessante da elevação dos padrões de produtividade, ao mesmo tempo em que promove a eliminação postos de trabalho, impõe alta seletividade para as ocupações disponíveis, agrava-se a situação da maioria da população trabalhadora no Brasil, que, dispondo de baixa escolaridade (4 anos em média), fica condenada à precarização das relações e das condições de trabalho, à informalidade e ao desemprego estrutural, que na atualidade constituem o cerne da questão social do País.

## **2.2 A questão social no cenário brasileiro contemporâneo – a agudização da vulnerabilidade do trabalho**

A “questão social” tornou-se uma temática constante na cena pública brasileira, com presença marcante no discurso político de matizes diferentes e na literatura especializada, constituindo-se objeto constante de estudos e pesquisas e fonte de profundos debates acadêmicos e políticos.

O emprego indiscriminado da expressão, com significados imprecisos e muitas vezes ambíguos, evidencia os diversos sentidos que lhe são atribuídos, e as diferentes visões teóricas que orientam a formulação do seu conceito. Portanto, o entendimento das matrizes

teóricas subjacentes à concepção da “questão social” e dos determinantes históricos que elaboram o seu significado torna-se fundamental para a compreensão das diversas expressões que ela assume na atualidade.

Tornando-se evidente desde as grandes mudanças desencadeadas pela urbanização/industrialização, a “questão social” pode ser analisada sob duas orientações teóricas de recorte econômico: como expressão dos problemas sociais decorrentes do desenvolvimento e fenômeno centrado na contradição da lógica do mercado e da dinâmica da vida em sociedade (PERUZZO, 2002).

A primeira orientação teórica, ancorada no paradigma liberal, traz subjacente a compreensão de que a questão social é resultado exclusivo de um processo natural de desigualdades, haja vista o necessário desenvolvimento social; a segunda, vinculada às análises teórico-críticas da Economia Política, compreende a questão social como um fenômeno resultante do contraditório modo de produção e reprodução social do desenvolvimento capitalista. Evidencia-se, nas duas orientações, o contexto de produção capitalista como subjacente à existência e ao reconhecimento da questão social.

A primeira abordagem, porém, enfoca somente as desigualdades sociais como polarização entre ricos e pobres, que tem como produto as diferentes situações-problema vivenciadas pelos indivíduos. Na segunda, as desigualdades sociais são concebidas de forma indissociável do contexto de acumulação privada de capital, que paradoxalmente necessita do campo da exploração da força de trabalho para sua reprodução.

Tendo como referência essa última abordagem, compreendemos que a questão social passa a ter visibilidade, quando do surgimento das grandes transformações econômicas, políticas e sociais desencadeadas pela industrialização das sociedades capitalistas avançadas, em especial, quando da tomada de consciência, por parte da grande parcela da sociedade, dos enormes problemas decorrentes das precárias condições do trabalho urbano e que deveriam ser enfrentados como condição para a própria reprodução da força de trabalho.

Compartilhamos do pensamento dos autores que explicam a “questão social” com esteio em uma concepção fundada na contradição capital e trabalho, ou seja, como uma categoria que tem sua especificidade definida no âmbito da consolidação e ampliação do sistema capitalista de produção. Nessa perspectiva, Cerqueira Filho (1982) compreende a questão social como o conjunto de problemas políticos, sociais e econômicos que o surgimento da classe operária impôs no curso da constituição da sociedade capitalista, encontrando-se fundamentalmente vinculada ao conflito entre capital e trabalho. Essa mesma concepção encontra-se em Iamamoto e Carvalho (1982, p.77) que entendem a questão social

como “as expressões do processo de formação e desenvolvimento da classe operária e de seu ingresso no cenário político da sociedade, exigindo seu reconhecimento como classe por parte do empresariado e do Estado”). Iamamoto (2001, p.27) também a explica como

[...] o conjunto das expressões das desigualdades da sociedade capitalista madura, que tem uma raiz comum: a produção social é cada vez mais coletiva, o trabalho torna-se mais amplamente social, enquanto a apropriação dos seus frutos mantém-se privada, monopolizada por uma parte da sociedade.

Numa perspectiva semelhante, Montaño (2003) define a questão social como a expressão da contradição capital-trabalho, da luta de classes e da desigual participação na distribuição da riqueza.

Num dos mais importantes tratados sobre a questão social – *As metamorfoses da questão social: uma crônica ao salário* – o autor francês Robert Castel, (2005) recupera a dimensão histórica dessa categoria, tendo como leitmotiv a concepção do trabalho, não apenas como relação técnica de produção, mas como suporte privilegiado de inscrição na estrutura social, que assume sentido e dimensões diferenciadas nas diversas formações sociais.

Segundo Castel (2005), a questão social foi assim nomeada, pela primeira vez, nos anos 1830, com o reconhecimento da precariedade das condições de vida das populações que eram ao mesmo tempo agentes e vítimas da Revolução Industrial e que representavam o pauperismo, num momento em que, segundo o autor, pareceu ser quase impossível conciliar uma ordem jurídico-política fundada sobre o reconhecimento dos direitos do cidadão, e uma ordem econômica promotora da miséria e da desmoralização da massa. Propaga-se, então, a idéia de que há na realidade uma ameaça à ordem política e também moral, que necessita ser enfrentada sob o risco de “desordem do mundo”.

Segundo o autor, foi o fosso entre a organização política e o sistema econômico que possibilitou pela primeira vez a demarcação clara do lugar do “social”, compreendido como o restabelecimento de laços

[...] que não obedecem nem a uma lógica estritamente econômica, nem a uma jurisdição estritamente política. O “social” consiste em sistemas de regulação não mercantis, instituídas para tentar preencher esse espaço. Em tal contexto, a questão social torna-se a questão do lugar que as franjas mais dessocializadas dos trabalhadores podem ocupar na sociedade industrial. A resposta para ela será o conjunto dos dispositivos montados para promover sua integração. (CASTEL, 2005, p.31).

Dessa forma, Castel (2005, p.30) concebe a questão social uma “aporía fundamental sobre a qual uma sociedade experimenta o enigma de sua coesão e tenta conjurar

o risco de sua fratura. É um desafio que interroga, põe em questão a capacidade de uma sociedade para existir como um conjunto ligado por relações de interdependência”.

Compartilhando essa concepção e inserindo-a na perspectiva da justiça social e dos direitos na sociedade contemporânea, Vera Telles (2001, p.115) explicita a questão social como

[...] a aporia das sociedades modernas que põe em foco a disjunção, sempre renovada, entre a lógica do mercado e a dinâmica societária, entre a exigência ética dos direitos e os imperativos de eficácia da economia, entre a ordem legal que promete igualdade e a realidade das desigualdades e exclusões tramada na dinâmica das relações de poder e dominação.

Ao abordar essa temática na óptica da sua vinculação com a democracia e com os direitos dela decorrente, Benevides (2005) a situa no contexto do empobrecimento da classe trabalhadora com a expansão e consolidação do capitalismo desde o século XIX, no quadro da luta e do reconhecimento dos direitos sociais e das políticas públicas correspondentes. A autora acentua que,

[...] até o século XIX, os trabalhadores ligados a terra não podiam ser expulsos; tinham apesar da pobreza, um mínimo de segurança. O capitalismo (“tudo que é sólido se desmancha no ar”) destruiu essa proteção social e provocou as hordas de excluídos de toda sorte. Se o Estado de Bem Estar conseguiu certa estabilidade social, com o reconhecimento dos direitos econômicos e sociais, o neoliberalismo veio provocar o segundo ato dessa tragédia: agora aqueles excluídos da terra, que conseguiram se afirmar como trabalhadores, com garantias de direitos e proteção social, tudo perdem, já não têm propriedade e são despojados dos direitos econômicos e sociais. São os novos proletários do terço final do século XX. (BENEVIDES, 2005, p. 2).

Historicamente, porém, na sociedade brasileira, como é (re)configurada a questão social? Quais os determinantes históricos que lhe conferem contorno no contexto da acumulação capitalista, nos diferentes momentos históricos?

Tornou-se comum na nossa literatura o emprego da expressão “questão social” como sinônimo de “mazelas sociais”, ou “problemas sociais” que tendem a ser decodificados, segundo Amélia Cohn (2000), como a expressão de um fenômeno social que em determinados critérios ultrapassa certo nível considerado como “normal”. A extrapolação desse limite de “normalidade” ocorre por critérios *éticos* – fome, pobreza, trabalho infantil – dentre outros, ou *morais* – violência, tráfico, consumo de droga, etc. Nas duas situações, esses critérios são sempre referidos à manutenção da ordem social vigente.

Consoante a autora, como as dimensões da *ética* e da *moral* não se manifestam de forma dissociada, torna-se difícil a distinção de um determinado fenômeno social como

ferindo – como questão social – princípios e valores morais ou éticos. Bem assim, torna-se difícil dissociar a existência de determinadas manifestações da questão social e o que elas representam, tanto em termos reais, como na qualidade de ameaça potencial à segurança social.

Dessa forma, fenômenos como a fome, a alta taxa de analfabetismo, o desemprego, a velhice desamparada e a mortalidade infantil, tendem a ser concebidos como injustiças sociais e como tal, inaceitáveis, entretanto, como ainda não há no imaginário social uma associação imediata entre eles e a ameaça à ordem social, esses fenômenos são passíveis de ser tolerados. Já no caso de fenômenos como homicídio, violência no trânsito, seqüestros e latrocínios, por exemplo, estes são identificados imediatamente pela sociedade como ameaça à ordem social e à segurança individual do cidadão, exigindo, portanto, o seu enfrentamento pelos governantes.

Assim sendo, determinados fenômenos sociais, apesar de indesejáveis, são toleráveis, e só passam a ser considerado como socialmente inaceitáveis na medida em que são vinculados ao outro conjunto de fenômenos há pouco referidos, que representam perigo para a sociedade, passando, assim, a ganhar prioridade para o seu equacionamento. Como exemplos dessa associação, a autora aponta a relação estabelecida na sociedade brasileira entre pobreza e violência, as crianças fora da escola à pobreza e à violência, o consumo de drogas, à pobreza, à AIDS e à violência, dentre outros. Segundo Amélia Cohn (2000), é dessa associação básica – forjada em longo e doloroso decurso de conquista da cidadania no Brasil – que são desenhadas as políticas sociais que visam ao equacionamento da questão social.

No final do século XIX, com o adensamento dos conglomerados urbanos associado às reformulações da economia, e a exploração do trabalho livre, os *problemas sociais* são vinculados à carência de recursos materiais e intelectuais que permitem a sobrevivência dos indivíduos por sua própria conta. A pobreza é considerada, como problema individual, cujo combate é pertinente à esfera da responsabilidade privada e individual. Problemas sociais são da esfera de responsabilidade da filantropia, estreitamente vinculada à Igreja Católica, sendo fortemente valorizado o caráter voluntário das ações de “auxílio aos pobres”.

Ao Estado, à esfera pública, cabia a responsabilidade de controlar e evitar os fenômenos que constituíam ameaça à ordem pública, ou seja, à segurança dos cidadãos – a elite econômica e política do País, representada pela oligarquia agrária. A questão social, sendo algo pertinente à esfera particular, devia ser mantida e tratada nesse âmbito, não sendo vinculada às condições ou relações de trabalho. E quem é o pobre?

[...] o pobre já é o criminoso, o violento, o que ameaça a ordem pública e vai de encontro aos “bons costumes” movido pela sua situação de “carência” no sentido absoluto do termo: a uma situação de privação de recursos materiais associa-se a ausência de recursos intelectuais e culturais próprios que permitam ao indivíduo superar por si mesmo tal estado de privação. (COHN, 2000, p.386).

Até a Revolução de 1930, a questão social no Brasil foi considerada como fenômeno episódico a demandar uma intervenção contingente do Estado, estando sob a responsabilidade da filantropia, e concernente à esfera privada. O Estado quase não exercia o papel de regulador da área social e, portanto, não geria a provisão social, função atribuída ao mercado, à iniciativa privada não mercantil e à polícia, que controlava repressivamente a questão social emergente. Daí a expressão do então presidente da República, Washington Luis, que se tornou emblemática do estilo brasileiro de responder às demandas sociais: “a questão social é questão de polícia”. Portanto, não constituía objeto de intervenção do Estado.

As primeiras décadas do século XX foram marcadas por significativas transformações econômicas e sociais no País, em decorrência da intensificação do comércio exterior impulsionado pelo café, pela emergência nos conglomerados urbanos das primeiras iniciativas daquilo que seria as grandes unidades fabris. Na esteira dessa intensa modernização da sociedade, emergem os novos segmentos sociais que vão se constituir nas classes assalariadas urbanas, às quais, em razão das medidas de incentivo à imigração, nessa fase inicial da industrialização, somaram-se às parcelas da força de trabalho europeia, com experiência na luta operária em seus países de origem; experiência essa que possibilitou, na época, fortes movimentos de luta operária, na reivindicação por direitos básicos no campo do trabalho. As inúmeras greves registradas no período eram bandeiras de luta por melhores condições de vida e de trabalho.

Foi desde então, que se desenvolveu no País a concepção de que a questão social, na perspectiva da responsabilidade pública por um patamar mínimo de bem-estar do cidadão, é algo estreitamente associado ao trabalho. Passa, com efeito, a ser objeto de políticas específicas do Estado na regulação entre capital e trabalho, no contexto da formação de um Estado nacional e de um projeto de industrialização do País. Portanto, o cidadão distingue-se agora dos pobres: a questão social dos trabalhadores, ou das classes assalariadas urbanas, passou a se constituir, a partir de 1930, como uma questão de cidadania; enquanto a questão da pobreza, dos desvalidos e miseráveis – exatamente por não estarem inseridos no mercado de trabalho – continua sendo uma questão social de responsabilidade da esfera privada, da filantropia (COHN, 2000).

É, portanto, via trabalho que determinados problemas sociais da realidade brasileira se transformam em questão social e como algo pertinente à esfera pública, ao âmbito da política, e remetidos à responsabilidade do Estado. Nesse sentido, instaura-se uma diferenciação básica entre *problemas* e *questões sociais*: os *problemas sociais* são fenômenos que, apesar de indesejáveis, são tolerados, passíveis de convivência; enquanto as *questões sociais* remetem à esfera do reconhecimento de alguns desses fenômenos como legítimos, e não mais contingentes ou excepcionais, devendo ser enfrentados pela coletividade, desde a regulação de determinados padrões de solidariedade social.

Data, pois, desse período a constituição do sistema de proteção social brasileiro, vinculado estreitamente à legislação trabalhista e sindical, no âmbito da modernização do País, incorporando determinados interesses das classes assalariadas, de modo subalterno aos interesses do capital e filtrados com arrimo na óptica de um projeto nacional de desenvolvimento. É um período marcado por políticas, que, segundo Santos (1979), instituiu no Brasil a chamada “cidadania regulada” – um padrão de extensão de direitos fundamentados na condição salarial, que privilegia segmentos das classes assalariadas com inserção no mercado formal de trabalho. Portanto, a carteira assinada era o passaporte para o sistema de proteção social do País.

Consoante Amélia Cohn (2000), no decorrer do período desenvolvimentista, que se esgotou no início dos anos 1980, a questão social não tendia a ser relacionada à pobreza, visto que fazia parte da concepção desenvolvimentista a crença de que o desenvolvimento social ocorreria por derivação do crescimento econômico, via incorporação dos excluídos ao mercado formal de trabalho. Portanto, continuava cabendo à filantropia ou a serviços residuais do Estado o atendimento aos segmentos extremamente pobres. Naquela época, além da pobreza não ser configurada como fenômeno estrutural da sociedade brasileira, o papel das políticas sociais era o de impulsionar o desenvolvimento da economia, com priorização para as políticas de educação e saúde, no sentido da preparação da força de trabalho que deveria desempenhar funções mais qualificadas dentro do novo padrão tecnológico exigido pelo desenvolvimento industrial.

O início dos anos 1990 foi cenário de uma expressão mais contundente da pobreza como questão social, transformada em bandeira de campanha do Presidente Collor, que incorporou ao seu discurso político a situação dos chamados “descamisados”, representados pelos segmentos miseráveis da população. O reconhecimento da questão social, porém, não teve como consequência o seu enfrentamento mediante intervenção do Estado. De acordo com Amélia Cohn (2004), foi do final da primeira metade da década de 1990 que a pobreza, como

questão social foi levada em conta na formulação das políticas sociais, após a implementação, em âmbito municipal, de programas de transferência de renda que antecederam a programas federais similares – Programas Bolsa-Escola e Bolsa-Alimentação. E, foi apenas em 2003, que a questão social da pobreza tendeu a assumir um papel mais acentuado na agenda pública, com a implementação de programas de transferência de renda como o Programa Bolsa Família, criado em outubro de 2003, com unificação dos programas não constitucionais de transferência de renda até então vigentes: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás e Cartão Alimentação.

Um exemplo da atual tendência da expressão da questão social como alvo de políticas sociais públicas é a estruturação do Plano Plurianual do Governo Federal – PPA 2004-2007, que se articula em torno de três mega-objetivos: a) inclusão social com redução das desigualdades sociais; b) crescimento com geração de trabalho, emprego e renda, ambientalmente sustentável e redutor das desigualdades regionais; e c) promoção e expansão da cidadania e fortalecimento da democracia (BRASIL, 2003).

Portanto, foi desde as duas últimas décadas, conforme registra Amélia Cohn (2004), que a questão social passou a denominar os problemas das condições sociais que a população apresenta, e, em especial as graves condições de pobreza e a falta de proteção social para a satisfação das necessidades humanas. Não se trata, porém, de qualquer pobreza, mas da pobreza extrema massificada, comparável à *vulnerabilidade de massa*, ou a *patamares de indignância* (CASTEL, 2005).

O fato de a questão social no Brasil estar marcada, na sua origem, pelo vínculo do indivíduo ao mercado de trabalho, não surgindo como traço fundamental da cidadania que é a sua universalidade, repercute na concepção e no desenho das políticas sociais implementadas no sentido do seu enfrentamento; e, também expressa o caráter perverso que caracteriza essas políticas, destinadas a dois tipos de públicos distintos: aos cidadãos e aos pobres. Os cidadãos são aqueles cobertos por um sistema de proteção social, ao qual têm direito porque contribuem com ele, enquanto os pobres, por não apresentarem capacidade contributiva, já que não têm capacidade autônoma de sobrevivência, são alvo de políticas sociais de caráter filantrópico e focalizado para atendimento a determinados grupos tidos como “mais carentes” ou “socialmente mais vulneráveis”.

Portanto, na contemporaneidade, a questão social situa-se no contexto das céleres transformações, econômicas, sociais e políticas ocorridas o final do século XX, marcado pela internacionalização da economia, reestruturação do processo produtivo e pela hegemonia da política neoliberal, com profundas e dramáticas implicações para o mundo do trabalho. Esse

contexto molda e dá novos contornos à questão social, cuja base de produção se transformou a partir das inflexões ocorridas no padrão de acumulação capitalista, sob a égide do capital financeiro e da aliança entre o capital bancário e capital industrial.

A compreensão da questão social com base em uma concepção ancorada na contradição capital/trabalho, como categoria que tem especificidade definida no âmbito da consolidação e ampliação do sistema capitalista de produção, implica apreensão das novas mediações por intermédio das quais se expressam as diversas refrações da “questão social” na atualidade, no desvendamento das contradições do novo padrão de acumulação do capital, e seus rebatimentos nas várias dimensões da vida social. Significa, portanto, compreender as profundas transformações ocorridas na sociedade como derivação da mundialização do capital, em curso desde o final do século passado, que atingiu de frente o Estado, as políticas sociais e o mundo do trabalho (GERMANO, 1998), com repercussões na vida de milhares de pessoas em todas as partes do mundo. Esse fenômeno, ocorrendo num contexto fortemente marcado pelas forças econômicas, tem como paradigma hegemônico o “mercado como modelo” e a empresa como sinônimo de organização perfeita, na qual devem ser espelhadas as várias instituições e esferas da sociedade.

O mercado como modelo não se atém a critérios morais, a ideais de equidade e justiça, pois lhe interessa apenas os critérios de perdas e ganhos, de oferta e procura. Portanto, o mercado gera injustiça porque o direito que fundamentalmente protege é o que está pior distribuído: o direito de propriedade. (CAMPS, 1996, p. 209).

Esse paradigma, referendado por organismos internacionais que constituem as denominadas “estruturas mundiais de poder”, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional – FMI, é adotado por vários países, tanto centrais como periféricos, notadamente nos “ajustes estruturais” e na reforma do Estado dos chamados países emergentes, dentre os quais os da América Latina, fortemente pressionados por essas agências internacionais.

No Brasil, a reforma do Estado, fundamentada no ideário neoliberal, que credita a crise do Estado à excessiva intervenção estatal na economia, e ao oneroso custo do sistema de proteção social e suas políticas sociais de caráter universalizante, adotou o receituário de privatização das estatais, liberalização comercial, ajuste fiscal, redução dos gastos públicos (principalmente daqueles destinados à área social), desregulação da economia e flexibilização das relações de trabalho. Para Bresser Pereira (1997, p.7-8),

[...] a reforma do Estado envolve quatro problemas que embora interdependentes, podem ser distinguidos: (a) um problema econômico-político - a delimitação do tamanho do Estado; (b) um outro também econômico-político, mas que merece tratamento especial – a redefinição do papel regulador do Estado; (c) um econômico administrativo – a recuperação da governança ou capacidade financeira e administrativa de implementar as decisões políticas tomadas pelo governo; e (d) um político – o aumento da governabilidade ou capacidade política do governo de intermediar interesses, garantir legitimidade e governar. Na delimitação do tamanho do Estado estão envolvidas as idéias de privatização, “publicização” e terceirização. A questão da desregulação diz respeito a um maior ou menor grau de intervenção do Estado no funcionamento do mercado. No aumento da governança temos um aspecto financeiro: a superação da crise fiscal; um estratégico: a redefinição das formas de intervenção no plano econômico e social; e um administrativo: a superação da forma burocrática de administrar o Estado. No aumento da governabilidade estão incluídos dois aspectos: a legitimidade do governo perante a sociedade, e a adequação das instituições políticas para a intermediação dos interesses.

Segundo o autor, a delimitação do tamanho do Estado não implica o “Estado mínimo”, pois o objetivo da reforma é fortalecer o Estado, tornando-o capaz de reunir condições de governabilidade para promover os ajustes requeridos na estrutura produtiva, redirecionando a economia para um novo modelo de desenvolvimento.

Observa-se, porém, que, nesse “novo modelo”, há uma clara mudança nos paradigmas das políticas sociais, cuja principal distinção é a contraposição entre *universalização* e *focalização*. Enquanto os modelos anteriores (tanto o Estado de Bem Estar, quanto o Estado desenvolvimentista) requeriam um Estado centralizado, responsável pela formulação, implementação e financiamento das políticas sociais, a nova tendência tem como ênfase a *focalização*, a *descentralização*, e as *parcerias* com outros agentes sociais, como ONG’s e outras organizações do terceiro setor, com quem é dividida a responsabilidade na implementação de políticas e programas voltados para as demandas sociais da população.

É esse o novo paradigma do Estado ajustador, que, se isentando da responsabilidade de dar respostas às diversas expressões da questão social, via implementação de políticas públicas de caráter universalizante – como garantia de direitos sociais conquistados constitucionalmente – dentro da lógica da racionalidade financeira, determina o esvaziamento das políticas de bem estar-social. O Estado, ao reduzir seus gastos, direciona-os aos segmentos mais carentes, por meio de políticas sociais focalistas, seletivas e compensatórias, implementadas como forma de atenuar os efeitos perversos que o ajuste econômico impõe à população, ao mesmo tempo em que conclama a sociedade civil a “cooperar”, via parcerias, na provisão de bens e serviços públicos. A retirada do Estado de sua responsabilidade social produz o que Soares (2000) denomina de “Estado de Mal-Estar”, que

deixa amplos segmentos da população precariamente atendidos ou desassistidos pelo poder público.

Nessa conjuntura, impera no plano econômico a supremacia de um capital financeiro sem fronteiras e tem-se a implementação de políticas calcadas no ideário neoliberal que Bruno Thèret (*apud* DRAIBE, 1993, p.88) define como um “sistema de receitas práticas para a gestão pública”, cujas palavras-chaves são agilidade, eficiência e eficácia, nada que diga respeito, portanto, a equidade e a justiça. Essas políticas se caracterizam pelos ataques frontais desferidos contra os direitos sociais, arduamente conquistados, desestabilizando o sistema de proteção e de garantias sociais decorrentes das chamadas políticas de bem-estar social, desestruturando, assim, as políticas de formato universalizantes.

Em troca, auferem relevo as políticas compensatórias, emergenciais e focalizadas nos pobres e nos “excluídos”, constituindo aquilo que Robert Castel (2004) chama de “políticas de discriminação positiva”. Na verdade, o que ocorre é a precarização das políticas sociais e assistência estatais, que configuram, na estratégia neoliberal, segundo Carlos Montaña (2003), um *novo trato* à questão social. Nesse sentido, cabe ao mercado o atendimento de uma fatia substancial das necessidades sociais das populações, por meio da *re-mercantilização* dos serviços sociais, transformados em mercadoria, repassados para o mercado e vendidos ao cidadão-consumidor, numa ampla “mercadorização” da saúde, da educação e da previdência. No Brasil, a reforma da previdência bem demonstra a forma privatista como é tratada a questão social, em detrimento da universalização dos direitos sociais constitucionalmente garantidos.

Por outro lado, ocorre a *re-filantropização* (YASBEK, 1995) das respostas às questões sociais no âmbito da sociedade civil, notadamente via terceiro setor, que, mediante práticas voluntárias, filantrópicas e caritativas, passa a atender aos setores da população que não têm acesso aos serviços privados e se encontram à margem da assistência estatal – precária, focalizada e descentralizada, ou seja, sem cobertura em algumas regiões e para determinados grupos populacionais (MONTAÑO, 2003).

Dessa forma, de acordo Montaña (2003), o *novo trato* à questão social deve ser, pela sua condicionante neoliberal, eminentemente dual: por um lado, deve atender com serviços de qualidade à população com capacidade para adquirir os serviços no mercado, de acordo com suas possibilidades econômicas, numa atividade essencialmente lucrativa. Por outro, deve intervir por meio do Estado ou de entidades filantrópicas nas demandas contingentes da população carente, por meio de serviços precários, e de forma episódica. Isto implica, segundo o autor, alterações profundas na dimensão de seguridade social como direito

do cidadão, na universalidade da prestação do serviço de qualidade para toda a população e no caráter não contratualista das políticas sociais e assistenciais.

Por outro lado, a globalização excludente e desigual expõe as atividades econômicas nacionais à competição, o que exige a incorporação de novos paradigmas tecnológicos e da gestão, poupadores de mão-de-obra, como mecanismo de elevação dos padrões de produtividade e rentabilidade. Num contexto de globalização da produção e dos mercados, sob a lógica da *flexibilização*, as empresas procuram tornar-se “enxutas”, funcionando em sistema de *holding*, em que uma “empresa-mãe” agrupa no seu entorno pequenas e médias empresas que fornecem produtos e serviços, constituindo a chamada *terceirização*. É um processo cada vez mais caracterizado pela precarização das relações de trabalho, redução ou eliminação de direitos sociais, rebaixamento de salários e estabelecimentos de contratos temporários, que desestrutura e reconfigura o mercado de trabalho; um mercado que se apresenta polarizado, com um pequeno núcleo formado por trabalhadores estáveis, altamente qualificados e protegidos, em contraposição à larga parcela da população que sobrevive de trabalhos precários, temporários, subcontratados e sem proteção social.

Fica evidente, portanto, como mostram os dados das diversas pesquisas de emprego e desemprego<sup>7</sup> – PEDs, que a flexibilização das relações de trabalho, as alterações verificadas nas estruturas ocupacionais, a elevação das taxas de desemprego, a expansão da informalidade e do assalariamento, caminham no sentido de reforçar a heterogeneidade e desestruturação do mercado de trabalho, conduzindo à exclusão significativa parcela de trabalhadores. Portanto, em paralelo à reestruturação, cresceram nos anos 1990 as formas flexíveis de contratação de mão de obra, tanto nas empresas privadas quanto no setor público. A contratação flexibilizada caracteriza-se pela contratação do trabalhador diretamente pela empresa, como assalariado, sem carteira de trabalho assinada, via empresa terceirizada, ou como trabalhador autônomo (DIEESE, 2001).

Tanto a PED quanto a pesquisa mensal de ocupação e desemprego – PMOD<sup>8</sup> mostram que a principal forma de flexibilização utilizada em todas as regiões pesquisadas é a contratação do trabalhador diretamente pela empresa como assalariado, sem carteira assinada, seguida do assalariamento indireto, por meio da terceirização de serviços. Há também outra

---

<sup>7</sup> A pesquisa de emprego e desemprego é realizada pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócioeconômicos - DIEESE nas regiões metropolitanas de São Paulo, Recife, Salvador, Porto Alegre, Belo Horizonte e no Distrito Federal.

<sup>8</sup> PMOD - pesquisa mensal de ocupação e desemprego desenvolvida Sistema Nacional de Emprego SINE/CE, em Fortaleza e nos municípios de médio porte do Estado do Ceará.

forma de flexibilização que tem apresentado um rápido crescimento, que é a contratação do trabalhador por *conta própria* ou como autônomo.

De acordo com Pochmann (2000), no período de 1989-1995, sincronizado com o movimento de redução do trabalho assalariado que passou de 62,8% para 58,2%, também ocorreu a diminuição do trabalho com registro em carteira, que caiu de 49,2% para 30,9%. Fica evidente que as transformações ocorridas na estrutura econômica brasileira restringem sua capacidade de geração de emprego, e reconfigura o mercado de trabalho, com redução da base de trabalho assalariado e do núcleo protegido dos empregos.

Essa reconfiguração é reconhecida por Posthuma (1999), que identifica a existência de três tendências de deslocamento do trabalho no Brasil, nos anos 1990 – setorial, ocupacional e regional. Na perspectiva dessa autora, em primeiro lugar, o trabalho está mudando da indústria para o comércio e os serviços. Em segundo, os trabalhadores estão se deslocando de profissões específicas e formalizadas, para outras que não guardam nenhuma relação com sua ocupação anterior, ou ainda, estão sendo criados arranjos em qualificações anteriores. Por último, os trabalhadores estão migrando de áreas alvo de ajustes estruturais profundos, para regiões com possibilidade de investimento e crescimento econômico, de modo geral, áreas com melhores oportunidades de incentivos fiscais.

A tendência de realocização do trabalho com desconcentração espacial também é sinalizada por Bonelli (1999), ao demonstrar que no período 1989-96, a queda do emprego ocorreu de forma muito semelhante nas diversas regiões, com exceção da região Sul, que apresentou melhor resultado, mas que, desde então, tem padrão diferenciado, com melhor desempenho para a região Nordeste, e com intensificação da queda do setor industrial nos principais centros industriais do País.

Essa análise mostra que a busca de competitividade e a “guerra fiscal” entre os estados da Federação determina a realocização espacial das indústrias. Outro fator importante é o custo da mão-de-obra, que, fora dos grandes centros industriais, e principalmente na região Nordeste, tende a ser mais barata, permitindo maior precarização das relações de trabalho, em razão do baixo poder de organização dos trabalhadores.

Efetivamente, é sobre o *mundo do trabalho*, que a reestruturação da ordem econômica mundial incide mais intensamente, reproduzindo de maneira mais acabada a chamada *nova questão social*, expressa na *ampliação do desemprego*, que se torna estrutural e de longa duração e na *agudização da vulnerabilidade do trabalho*; ou, nos termos de Mattoso (1995), na *insegurança do trabalho*, englobando a insegurança no mercado de trabalho, a insegurança no emprego, a insegurança na contratação, a insegurança na representação do

trabalho, na organização sindical e na defesa do trabalho, em um cenário que aponta para o fim da própria sociedade salarial (CASTEL, 2005).

Malgrado a evidente diferença entre países, por conta dos seus respectivos processos de formação histórica, convém frisar, no entanto, que uma ordem globalizada cria problemas mundiais, no âmbito dos quais está a *questão do desemprego e da vulnerabilidade do trabalho*, que estão no cerne da “questão social” contemporânea.

A reestruturação e a “modernização” da produção, paradoxalmente, recriam antigas formas de trabalho, a exemplo do trabalho em domicílio, familiar, e infantil, em que coexistem novos e modernos padrões de produção com formas arcaicas de relações de trabalho, estabelecendo-se o que Mattoso (1995) denomina de *desordem do trabalho*.

Assim, o desemprego massivo, a vulnerabilidade e a insegurança derivada dos ataques às garantias e direitos sociais sinalizam para o desaparecimento do trabalho, isto é, do trabalho protegido e estável. A erosão do tecido social provocada por essas mudanças produz um quadro de insegurança, que, segundo Castel (2005), caracteriza a *nova questão social*, e que tem a mesma centralidade da questão suscitada pelo pauperismo da primeira metade do século XIX. Segundo o autor, a nova questão social está configurada na *desestabilização dos estáveis*, na *instalação da precariedade* e na *existência dos sobrantes*.

Esse contexto emoldura e molda a questão social contemporânea, que, segundo Castel (2005), parece ser o questionamento da função integradora do trabalho na sociedade, como categoria organizadora do social e fornecedora de identidade; questão social que, na atualidade, tem como cerne o desemprego estrutural e a agudização da vulnerabilidade do trabalho e que desafia o Estado, no sentido da implementação de políticas e programas que possam enfrentar de forma conseqüente a questão da superação da pobreza extrema.

O Estado contemporâneo, porém como já vimos discutindo neste capítulo, é o Estado da reforma, que se reorganiza e que se recompõe para ajustar-se à inserção do País na nova ordem do capital (CARVALHO 2005), restringindo a sua intervenção nas áreas econômica e social, transferindo suas funções para o mercado e para a sociedade civil, com quem estabelece novo tipo de relação, focada na negociação e parceria, com vistas à implementação de políticas e programas sociais.

O Estado deixa, portanto, de assumir a função social de formulação e implementação de políticas públicas universalizantes, como garantia de direitos sociais, assumindo papel de articulação e gestão dessas políticas, implementadas por outros agentes sociais, na maioria das vezes mediante o repasse de recursos públicos, a exemplo dos

programas desenvolvidos com os recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador, objetos de referência no próximo capítulo.

Esse Estado, também, entretanto, passa por um processo de redemocratização, fortemente marcado pela participação da sociedade civil, na luta pela consolidação democrática, pela ampliação de direitos e conquista da cidadania. Portanto, nesse contexto, são redefinidas as novas relações entre o Estado e sociedade civil, que, na perspectiva de alguns autores (CARVALHO, 2005; DAGNINO, 2004; GOHN, 2001b, 2003), aponta para a possibilidade da ampliação de espaços públicos de interlocução entre os diferentes sujeitos sociais, tornando possível a explicitação e negociação de conflitos, viabilizando a participação popular nas decisões de interesse coletivo e a inscrição de suas demandas na agenda pública.

### **2.3 O Estado e a sociedade civil na confluência da redemocratização e inserção do País na nova ordem do capital**

Pensar as novas formas de relação estabelecidas entre o Estado e a sociedade civil no contexto contemporâneo, remete pensar a reorganização do Estado brasileiro em sua contraditória “tessitura sócio-político-cultural”, com origem na segunda metade da década de 1980 (CARVALHO, 2005), no contexto de redemocratização e de inserção do País na nova ordem do capital.

Autores como Carvalho (2005), Dagnino (2003, 2004) e Telles (2004) abordam essa temática, circunscrevendo-a no campo da ampliação da democracia, da construção da cidadania e da garantia e instituição de novos direitos, numa perspectiva em que os direitos não se restringem apenas às garantias legais e institucionais, mas a outro registro, na óptica da dinâmica societária, em que os direitos são concebidos “como práticas, discursos e valores que afetam o modo como desigualdades e diferenças são figuradas no cenário público, como interesses se expressam e conflitos se realizam” (TELLES, 2004, p.91), ou seja, representando as formas pela quais as relações sociais se estruturam na sociedade contemporânea.

Nessa perspectiva, Carvalho (2005) e Dagnino (2004) reconhecem que a luta pela democracia na sociedade brasileira contemporânea é marcada pela *confluência* de dois projetos políticos distintos, que paradoxalmente se articulam, mas que defendem interesses opostos: *o projeto democratizante e participativo* ou *de alargamento da democracia* (DAGNINO, 2003), traduzido na criação de espaços públicos e na crescente participação da sociedade civil em diversos fóruns de debates e tomada de decisões relativas a questões de interesse público; e *o projeto neoliberal*, deflagrado no do final dos anos 1980, como medida

de ajustamento à inserção do País à nova ordem do capital, fundamentado numa *concepção reformadora*, fortemente centrada na redução do papel do Estado e na valorização da lógica do mercado, sob o primado da necessidade de manutenção da *governabilidade*. É um projeto sintonizado com uma política macroeconômica que prioriza o ajuste fiscal, os superávits financeiros e as exigências dos acordos e empréstimos internacionais (GOHN, 2005b).

O projeto *de alargamento da democracia* emerge em meados dos anos 1970 com a rearticulação da sociedade civil contra o regime militar e na defesa de um governo democrático, agregando setores como os movimentos sociais, sindicatos e associações de classe, igreja e outras organização da sociedade civil. A atuação desses diversos sujeitos sociais foi balizada por um *projeto democratizante e participativo* (DAGNINO, 2003), gestado no âmbito da sociedade civil, em torno da *expansão da cidadania e alargamento da democracia*, e que hoje se expressa na criação e ampliação de espaços públicos e na crescente participação da sociedade em mecanismos de participação e de controle social, instituídos na Constituição de 1988. Dentre esses espaços, destacam-se os conselhos gestores de políticas públicas, instituídos por lei, e os orçamentos participativos que, com estribo na experiência pioneira de Porto Alegre, foram implementados em cerca de 100 cidades brasileiras.

Esse projeto de alargamento democrático é também denominado por Dagnino (2004) de *reinvenção da democracia*, na demarcação de um fenômeno que teve como horizonte a formulação de outro tipo de democracia, que ultrapassa a democracia representativa *stricto sensu* (eleições, partidos); um projeto que afirma o imperativo da ampliação e aprofundamento da democracia, ou mesmo da sua radicalização, estendendo-a além do sistema político, para o conjunto das relações societárias.

Duas idéias são centrais nesse projeto: a idéia de *cidadania* e o princípio da *participação da sociedade civil*. A cidadania re-significada nesse projeto não se limita à aquisição formal e também legal de um conjunto de direitos, e, portanto, não se restringe ao sistema político-jurídico. É uma *cidadania ampliada* (DAGNINO, 2004), que não está confinada, como a cidadania liberal, aos limites das relações com o Estado ou entre o Estado e o indivíduo, mas configura uma prática a ser estabelecida também no interior da própria sociedade, representando um parâmetro que orienta novas relações sociais, aponta para a constituição de uma nova ordem social, fundamentada em regras igualitárias de reciprocidade e de reconhecimento do “outro” como sujeito portador de interesses e direitos legítimos (TELLES, 2001). Implica, portanto, a constituição de uma dimensão pública na sociedade em que os direitos possam se consolidar como parâmetros públicos, tornando possível reconfigurar uma dimensão ética da vida social.

Essa *nova cidadania*, segundo Dagnino (2004), representa nova sociabilidade, um formato mais igualitário de relações sociais, com novas regras para a vida em sociedade, para a representação de interesses e negociação de conflitos. Um novo sentido de ordem e responsabilidade pública, configurando aquilo a que alguns autores se referem como novo contrato social; ou seja, o direito de participação naquilo que se quer ser incluído, o que significa afirmar o direito de participar da gestão da própria sociedade, e que, em última instância, representa a “invenção” de uma nova sociedade (DAGNINO, 2004).

Outra característica dessa *cidadania re-significada*, e estreitamente vinculada à idéia de ampliação da política, é que ela também aponta para a redefinição daquilo que constitui referência central do conceito liberal de cidadania, que é a condição de pertença ao sistema político, favorecido pela cidadania liberal. A redefinição da cidadania, constituída nos anos 80, ultrapassa essa idéia, pois, mais do que reivindicar o direito de inclusão ou pertença ao sistema, defende o direito de participar da própria definição desse sistema.

A redefinição da cidadania encontra-se, portanto, estreitamente vinculada à segunda idéia-força desse *projeto democratizante*, que é o princípio da *participação da sociedade civil*; participação compreendida como partilha do poder, participação na tomada de decisões políticas, que diz respeito aos interesses coletivos. Esse poder, segundo Dagnino (2004) é compreendido não como um aparato a ser tomado, mas no sentido atribuído por Gramsci, como um conjunto de relações a serem transformadas, tanto no âmbito do Estado como da sociedade civil. É uma participação centrada na instituição de novos valores democráticos, da justiça, da legitimidade e da pertinência das demandas dos setores excluídos, “do seu direito a ter direitos”. (CARVALHO, 1998).

A possibilidade de realização dessa idéia de participação como partilha do poder, segundo Dagnino (2003), foi dada por dois acontecimentos importantes que demarcaram o contexto de redemocratização do País:

1) o restabelecimento da democracia formal, com a organização partidária e eleições livres, possibilitou que esse *projeto democratizante*, gestado no âmbito da sociedade civil, pudesse transitar para a esfera do Estado, por meio da eleição de candidatos vinculados ao campo democrático e popular, nas disputas para o Poder Legislativo e para o Executivo. Verificamos, nos anos 90, a intensificação do trânsito desse projeto, da sociedade civil para o Estado, traduzido nas experiências parlamentares de *mandatos legislativos populares*, assim como nas experiências de conselhos populares e de gestões populares desenvolvidos em administrações municipais governadas por *frentes populares* formadas por coalisões

partidárias de esquerda e que marcaram fortemente a trajetória da democracia participativa no Brasil (CARVALHO, 1998);

2) em consequência, nesse mesmo período, alteram-se a situação de conflito e o antagonismo presente em décadas anteriores na relação entre Estado e sociedade civil, num momento em que o eixo articulador da sociedade civil gravitava ao redor de sua autonomia em relação ao Estado (de costas para este, considerado como inimigo) e de independência em relação aos partidos políticos. A representação de setores populares, no espaço legislativo e executivo, contribuiu para uma mudança radical na concepção vigente de que o Estado está vinculado exclusivamente às classes dominantes, passando este a ser visto como espaço de disputa, uma arena de lutas e conquistas.

Nessa perspectiva, a *sociedade política*, representada por parcelas do poder institucionalizado do Estado e seus aparelhos, torna-se “objeto de desejo das forças políticas organizadas” (GOHN, 2005a), ao mesmo tempo em que ganha sentido uma “aposta na possibilidade de ação conjunta para o aprofundamento democrático, [...] num contexto onde o princípio da participação da sociedade se tornou central como característica distintiva desse projeto, subjacente ao próprio esforço de criação de espaços públicos onde o poder do Estado pudesse ser compartilhado com a sociedade” (DAGNINO, 2003, p.2); ou seja, foi consolidada a idéia de que a sociedade civil tem o direito de participar e de compartilhar o poder do Estado, a gestão da “coisa pública”.

Por outro lado, emergiu no final dos anos 80, o *projeto neoliberal*, decorrente da inserção do País na nova ordem do capital, e expresso no processo de privatizações, ajuste fiscal, reforma do Estado, desregulamentação da economia e das relações de trabalho, configurando o chamado *ajuste estrutural*, representado por um projeto de Estado mínimo, que abdica de suas responsabilidades sociais e as transfere para o mercado a para sociedade civil, mediante os já referidos processos de *re-mercantilização* dos serviços sociais (MONTAÑO, 2003), e *re-filantropização* da assistência (YASBEK, 1995).

O encontro desses dois projetos – de alargamento da democracia e de ajuste neoliberal – vinculados a campos políticos opostos e antagônicos, paradoxalmente, parece convergir para a mesma direção, que aponta para a *exigência de uma sociedade civil forte e propositiva*, que passa a atuar em parceria com o Estado na provisão de bens e serviços sociais. É nesse aspecto, segundo Dagnino (2003), que reside a *perversidade* da confluência desses dois projetos, pois essa comunhão de interesses, na realidade, é forjada com a utilização de referências comuns, a exemplo dos conceitos de *sociedade civil*, *espaço público*, *participação*, *democracia e cidadania*. Esses conceitos têm significado e constituição

histórica diferenciada para cada um desses projetos políticos, sendo importante a apreensão e distinção desses significados, obscurecidos pelo discurso neoliberal de apelo à participação da sociedade civil. Os deslocamentos de significados operados nestes conceitos, que constituem referências fundantes no projeto democrático, acontecem tanto pelo discurso, quanto pela prática, com a adoção de mecanismos institucionalizados de participação e controle social, que foram conquistas do projeto de alargamento da democracia, estrategicamente utilizados pelo projeto neoliberal, no sentido do obscurecimento de suas ambigüidades e contradições.

Daí a pertinência do pensamento de Carvalho (2005), que destaca a importância de atentarmos para a diversidade das perspectivas políticas subjacentes a esses dois projetos, que aparentemente caminham juntos, ao evocar o protagonismo da sociedade civil, mas que, na verdade, configuram significados e interesses diferenciados e antagônicos.

Nesse sentido, procuraremos compreender os deslocamentos de significados ocorrentes nos conceitos de *sociedade civil e de participação* no âmbito da hegemonia neoliberal, em razão dos referidos conceitos constituírem referências fundamentais para o presente trabalho, que busca recuperar a trajetória de participação das organizações da sociedade civil no Plano Estadual de Qualificação – PEQ/CE. Este Plano representa a versão estadual do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador – PLANFOR, coordenado pelo Ministério do Trabalho e Emprego – MTE e operacionalizado de 1996 a julho de 2003, por meio da gestão compartilhada com o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador.

### 2.3.1 Os deslocamentos de significados operados nos conceitos de sociedade civil e de participação no âmbito da hegemonia neoliberal

No sentido de apreender os deslocamentos de significados ocorridos nos conceitos de “sociedade civil” e de “participação”, referências basilares no projeto de participativo e democratizante, torna-se importante a explicitação da idéia de *projeto político*, compreendido como o conjunto de crenças, interesses, concepções de mundo e representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política dos diferentes sujeitos (DAGNINO, 2003), significando a forma pela qual são concebidas e realizadas as ações coletivas concretas.

O núcleo central de um *projeto político* é formado por seus princípios, cujos pressupostos são de longo alcance. Ele não é, entretanto, imutável, mas permeável às mudanças advindas de inovações introduzidas nas práticas internas e externas daquele grupo,

movimento ou organização, e que altera a realidade de modo mais estrutural, ocasionando uma mudança no paradigma balizador dos seus princípios articuladores. Quando isso ocorre, o projeto político é então redimensionado, com a criação de elementos identitários, que se desdobram em novas bandeiras de lutas, e em outros conceitos que dão significados às palavras e ações. Portanto, o projeto político não é um conjunto acabado de visões ou valores estáticos, é dinâmico, histórico, e se altera na correlação de forças tanto da sociedade civil como da sociedade política “dada pelo campo de disputa existente permanentemente, em busca da criação de consensos, legitimidade, direção, etc. dos projetos políticos mais amplos, desenvolvida pelos sujeitos sociopolíticos relevantes presentes em contextos históricos específicos”. (GOHN, 2005b, p.37).

A análise dos distintos projetos de conquista democrática, e das concepções que lhes são subjacentes, se expressa como tarefa fundamental, desde os anos 1980, quando, após a luta unificada da sociedade civil contra o autoritarismo, as diferentes concepções de democracia foram sendo explicitadas. Apesar do intenso debate sobre essas concepções, ocorridas tanto no campo acadêmico como na seara política, essa tarefa se repõe na atualidade, num contexto em que a *confluência* entre o *projeto democrático* e o *projeto neoliberal* atualiza e confere novas dimensões a esse debate.

A concepção de sociedade civil, pela sua centralidade no processo de democratização e pelos diferentes significados assumidos nos diversos contextos históricos que marcaram a sua formulação, tem sido alvo de profundas redefinições, no âmbito da hegemonia neoliberal. Surgindo como idéia-força na constituição de opções democráticas e como pólo de resistência ao regime militar (GOHN, 2002), a sociedade civil representou importante papel na trajetória da transição democrática, tendo a dicção sido incorporada ao vocabulário político no final dos anos 1970, e alvo de intensa elaboração teórica. “Na linguagem corrente, sociedade civil passou a ser utilizada como sinônimo de participação e organização da população contra o regime militar” (GOHN, 2005b, p. 70). Seu aparecimento em cena nos anos 1970 confunde-se com a emergência dos chamados *novos movimentos sociais*, que se agregaram a outros setores sociais (movimento sindical, igreja, associações comunitárias, órgãos de classe, partidos políticos), no período de repressão, quando estavam bloqueados os canais de participação e representação política e deram origem à maioria das ONGs, surgidas nos anos 1970/80.

Nas palavras de Gohn (2001a), o campo de atuação das ONGs no Brasil, assim como em outros países da América Latina, foi dado pelos regimes políticos militares vigentes nos anos 1970 e parte dos 1980. Daí o surgimento de ONGs de luta contra o regime político,

em defesa da democracia, e em defesa dos direitos humanos, principalmente relacionados aos presos políticos; e ONGs com atuação “no campo da organização popular, de luta por direitos e condições mínimas de sobrevivência cotidiana, no que diz respeito a necessidades básicas”. (GOHN, 2001a, p.76). Esses campos de luta conformaram um novo perfil a essas organizações, denominadas pela autora como ONGs *cidadãs e militantes*, que mantinham estreitos vínculos com os movimentos e grupos de esquerda ou de oposição ao regime militar.

Nos anos 1970/80, a atuação dessas ONGs ocorria em estreita vinculação com a maioria dos movimentos sociais populares urbanos, configurando um cenário de participação na sociedade civil, que contribuiu significativamente para a redemocratização do País e para a reconstrução do conceito de sociedade civil, expressão originária do liberalismo que adquiriu novos significados, menos centrado no indivíduo e mais focado para os direitos de grupos (GOHN, 2001a).

Esses novos agentes sociais se organizam como espaço de ação reivindicativa, recusando relações de subordinação, tutela ou cooptação por parte do Estado, elaborando uma cultura participativa e autônoma “em torno da conquista, da garantia e da ampliação de direitos, tanto os relativos ao trabalho, como à melhoria das condições de vida no meio urbano e rural, ampliando sua agenda contra as mais diversas discriminações como as de gênero e de raça”. (CARVALHO, 1998, p.11).

Os anos 1970 foram, portanto, caracterizados pela proliferação de uma diversidade de “organizações populares” em todo o Brasil, numa mobilização em torno da redemocratização do País e do acesso a bens, serviços e direitos sociais, configurando uma fase eminentemente reivindicativa. Nos anos 1980, elas passaram a se articular em federações municipais, estaduais e nacionais, entidades representativas desses movimentos, a exemplo da Central Única dos Trabalhadores – CUT e do Partido dos Trabalhadores – PT, que, de acordo com seu fundador, nasceu da necessidade de garantir “na lei” as conquistas obtidas nas lutas e reivindicações dos trabalhadores (CARVALHO, 1998).

O amplo movimento de participação popular na Constituinte representou um ponto de inflexão e uma nova fase na trajetória dos movimentos sociais, que condensou toda a experiência vivenciada na fase anterior, sistematizando reivindicações e lutas e traduzindo-as em propostas políticas mediante a elaboração de emendas populares à Constituição. O resultado culminou com a elevação do direito à participação como um princípio constitucional, por meio dos institutos de democracia direta ou semi direta, como o plebiscito, o referendo, a iniciativa popular de lei, as tribunas populares, os conselhos e outros canais de participação popular, garantidos na Constituição de 1988.

A noção de sociedade civil no Brasil foi concebida de maneira muito associada à cultura política e à identidade dos movimentos sociais, ou seja, vinculada aos princípios de autonomia de organização em relação ao Estado e de independência em relação aos partidos políticos, numa ação fundamentada na democracia direta e participativa, por ser considerada o modelo ideal na construção de uma contra-hegemonia ao poder dominante. Representou um novo referencial para o imaginário político nacional, com a crença de que a sociedade civil deveria se organizar para mudar o *status quo* do sistema político vigente, dominado pelos militares e por um regime antidemocrático. Portanto, participar das práticas de organização da sociedade civil, representava, na época, um ato de desobediência civil e de resistência ao regime militar (GOHN, 2005b). Nessa fase, que Ruth Cardoso (2004) denomina *espontaneísmo dos movimentos*, articulado em torno do princípio da *autonomia*, o protagonismo dos movimentos sociais configurou-se como nova alternativa, de substituição aos instrumentos de participação disponíveis, como partidos e associações e uma possibilidade de mudanças importantes na cultura política do País, por intermédio do rompimento com as práticas clientelistas que marcavam o sistema político tradicional.

Com o fim do regime militar, abertura de canais de participação e representação política, e com a emergência de novos agentes sociais no cenário político, o “espontaneísmo” e a “autonomia” deixaram de ser elementos estruturantes na organização e nas formas de atuação da sociedade civil, abrindo espaço para uma participação no jogo democrático, restabelecido gradativamente por meio dos partidos políticos e da relação com as agências públicas.

Nesse período, o Estado brasileiro, em obediência às instituições financeiras internacionais, que exigiam políticas de ajuste estrutural, e seguindo as orientações do Consenso de Washington<sup>9</sup>, promoveu a reforma do Estado, expressa dentre outras medidas, na privatização, desregulação da economia, flexibilização das relações de trabalho e por uma rigorosa disciplina fiscal, com significativa redução de gastos da área social, cujas ações são divididas com o mercado e com a sociedade civil. Por meio de parcerias com Estado, as demandas sociais das populações mais empobrecidas passaram a ser atendidas de modo focalizado e fragmentado por várias organizações da sociedade civil.

---

<sup>9</sup> O Consenso de Washington foi a denominação recebida pelo receituário de políticas neoliberais que passaram a ser aplicadas nos países tidos como emergentes, após reunião realizada entre as lideranças capitalistas ocidentais em Washington. Os componentes dessas políticas incluem privatizações em massa de empresas estatais, liberalização dos mercados de bens de capitais, desregulamentação acentuada da economia e forte redução do papel do Estado.

Nesse contexto, emergiu o chamado terceiro setor, denominação recebida por uma diversidade de organizações dedicadas ao trabalho na área social, cuja característica distintiva é não fazer parte do aparato do Estado. São organizações privadas, que se caracterizam por não ter fins lucrativos e atuar em esferas classicamente consideradas próprias da atividade governamental, na provisão de bens e serviços de interesse público, como educação, saúde, nutrição infantil, habitação, promoção comunitária, proteção do meio ambiente, geração de emprego e renda, dentre outros (NAVARRO, 1999). Apesar de constituir significativo fenômeno nas sociedades contemporâneas, suscitando estudos e discussões no mundo acadêmico, político e no próprio seio dos movimentos sociais, não há consenso quanto à denominação que lhe é mais apropriada, e as múltiplas designações que lhes são atribuídas refletem as diversas concepções sobre essas organizações.

São chamadas de organizações do *terceiro setor*, na demarcação da terceira forma de constituição, além do mercado e do Estado, caracterizando uma natureza privada, porém com uma atuação pública. É uma denominação que para muitos autores encerra grandes ambigüidades, pois abriga numa mesma categoria entidades bastante diferenciadas, incluindo desde pequenas organizações comunitárias às grandes fundações, vinculadas a importantes setores do empresariado, mediante as quais passam a desenvolver a chamada filantropia empresarial. Também são conhecidas como *organizações não governamentais* – ONG's, por não integrarem o aparelho governamental, e, ao prestarem serviços coletivos, não estão submetidas ao exercício de poder do Estado. São ainda denominadas de *organizações sem fins lucrativos* (OSFL), por não terem como objetivo a acumulação de capital e por não distribuírem lucros entre seus associados.

Se, por um lado, falta consenso quanto a melhor denominação para essas organizações, bem como acerca das virtualidades da sua parceria com o Estado, por outro há convergência na compreensão de que estas desempenham um importante mister na redefinição da esfera *pública* e da esfera *privada*, configurando novo espaço – o *espaço público não estatal*.

A proliferação e novo papel assumido pelas ONGs, assim como o seu distanciamento dos movimentos sociais, aos quais estiveram vinculadas em períodos anteriores, a emergência do terceiro setor e da filantropia empresarial, conduzem a uma redefinição do conceito de sociedade civil, numa crescente identificação entre “sociedade civil” e ONGs, “onde o significado da expressão sociedade civil se restringe a designar apenas essas organizações, quando não, em mero sinônimo de Terceiro Setor” (DAGNINO, 2003, p.6). Essa é uma tendência mundial, reforçada pelo que é denominado “onguização” dos

movimentos sociais, caracterizando o já citado distanciamento dessas organizações em relação aos princípios de autonomia e autodeterminação que marcaram a trajetória dos movimentos sociais, origem de parte dessas organizações. São outras formas de associativismo e “associacionismo” (GOHN, 2001a), que surgem fora dos movimentos sociais, em torno dessas novas organizações da sociedade civil.

A redefinição da noção de sociedade civil e do seu significado representa o deslocamento mais concreto verificado no âmbito da hegemonia neoliberal, destacando-se, na raiz desse deslocamento, o papel das agências de cooperação internacionais. Essas agências patrocinadoras de fundos de apoio financeiro e de pessoal para o trabalho de base articulado às Igrejas, desde os anos 1990, voltaram sua atenção para a redemocratização do leste europeu, provocando grave crise econômica e financeira para as ONGs da América Latina, o que implicou mudanças importantes na sua forma de financiamento e atuação. Essas organizações, diante da necessidade de recursos, passaram de uma ação de assessoria técnica à luta pelo acesso aos fundos públicos, com todas as implicações decorrentes da sua complexa heterogeneidade de natureza e de interesses. Também não pode ser subestimado, contudo, o papel do Governo, nas esferas federal, estadual, e municipal, que, dentro da lógica de redução do papel do Estado, buscam parceiros com inserção social, competência e experiência na atuação junto a segmentos mais vulneráveis, como crianças e jovens em situação de risco, mulheres, pessoas com deficiência, dentre outros, sob o argumento da falta de competência do próprio Estado em atuar junto a esses segmentos. Portanto, a presença crescente das ONGs na implementação de políticas públicas, em parceria com o Estado, representa a disseminação de um paradigma global, estreitamente vinculado ao projeto neoliberal, no âmbito da reforma do Estado, correspondendo às exigências dos ajustes estruturais que lhes são determinadas.

Integrando o “núcleo central” do *projeto participativo e democratizante* (DAGNINO, 2003), o conceito de *participação* também é reconfigurado no contexto do discurso e da prática política neoliberal, com sensíveis deslocamentos do seu significado, principalmente daquele constituído pelo *projeto democratizante*, que compreende a participação como efetiva partilha do poder do Estado com a sociedade.

Na sociedade brasileira, a temática da participação é objeto de constantes análises, tanto nos aspectos conceituais e políticos, bem assim como prática social, traduzida na ação coletiva dos diversos agentes sociais. No aspecto conceitual, a participação assume significados e concepções distintas, com diversas matrizes teóricas que lhe dão fundamento nos diferentes momentos históricos. São essas diferentes concepções, que, apropriadas por projetos políticos distintos, vão orientar as diversas práticas de participação, conferindo-lhes

sentido e significado. No aspecto político, a participação é geralmente associada a processos de democratização, entretanto, também pode ser utilizada como artifício, prática de manipulação ou mistificação, no sentido da integração de indivíduos ou grupos “em processos que objetivam reiterar os mecanismos de regulação e normatização da sociedade” (GOHN, 2001b, p.14), resultando em políticas de controle social. Quanto ao aspecto da sua prática, a participação refere-se ao processo social, às vivências, às ações concretas produzidas nas lutas de grupos, movimentos e organizações, para realização de determinados fins, num processo que imprime sentido e significado a esse grupo ou ação coletiva. Assim, Gohn (2005b, p. 31) alerta para a necessidade do entendimento do sentido e do significado da *participação*:

[...] sentido é direção, é diretriz, é orientação, é norte, é rumo, é destino que conduz a desdobramentos. Mas, antes que se produzam desdobramentos, ele passa por um processo subjetivo à medida que os atores sociais desvelam o significado das coisas e fenômenos com que se defrontam. [...] significado é o conceito de algo, como ele se define e é para os sujeitos que participam das ações coletivas. Os significados são aprendidos, apreendidos e socializados [...] para que um indivíduo ou um grupo possa dar sentido à sua participação numa ação social, ele tem que decodificar o significado do que está em tela, em termos do conteúdo das mensagens implícitas, quem é o emissor e o receptor, que universos simbólicos contêm que valores defendem ou rejeitam.

Com tal compreensão, a autora desenvolve sua idéia de participação,

[...] como um processo de vivência que imprime sentido e significado a um grupo ou movimento social, tornando-o protagonista de sua história, desenvolvendo uma consciência crítica desalienadora, agregando força sociopolítica à esse grupo ou ação coletiva, e gerando novos valores e uma cultura política nova (GOHN, 2005b, p.30).

A cultura política referida é concebida como o conjunto dos valores, crenças e atitudes sobre a política, que ultrapassa aquela praticada nos parlamentos ou no governo; contempla símbolos, signos, ícones e mitos que mobilizam os sentimentos e crenças compartilhadas por indivíduos e grupos na sua ação política. Compreende, portanto, o conjunto de percepções e visões de mundo formuladas por um grupo no exercício de sua ação coletiva, e que, aliadas às representações simbólicas, também compartilhadas, servem de base para o estabelecimento de sua identidade.

Para melhor compreender os deslocamentos de significado operado no conceito de “participação”, no âmbito da hegemonia neoliberal, se faz necessária a compreensão de alguns paradigmas analíticos que fundamentam algumas concepções clássicas desse conceito, como as concepções liberal, autoritária, revolucionária e democrática. Essas não se apresentam estanques, historicamente, permitem composições, tais como: liberal/comunitária,

liberal/corporativa, autoritária de direita ou de esquerda, e democrática/radical, dentre outras (GOHN, 2001b).

Na *concepção liberal*, orientada pela constituição de uma ordem social que assegura a liberdade individual, a participação objetiva o fortalecimento da sociedade civil, não no sentido da sua participação na vida do Estado, mas como forma de conter a intervenção deste na vida dos indivíduos. Tem como objetivo o aperfeiçoamento da democracia representativa, melhorando a sua qualidade nos marcos das relações capitalistas. Nesse paradigma, são priorizadas ações que eliminem os obstáculos burocráticos à participação, desestimulem a intervenção governamental e ampliem os canais de informação aos cidadãos, viabilizando a manifestação de suas preferências antes das tomadas de decisões (GOHN, 2001b). A participação liberal fundamenta-se no princípio de que todos os membros da sociedade são iguais e que buscam a satisfação de suas necessidades na participação.

A *concepção liberal*, também fundamenta os paradigmas da *participação corporativa* e da *participação comunitária*. A *participação corporativa* é compreendida como movimento espontâneo dos indivíduos, com respaldo na identidade e concordância com uma ordem social geradora de algo superior denominado “bem comum” (GOHN, 2001b), que constitui o núcleo articulador dos indivíduos. A participação é motivada por motivos externos, que se encontram além dos interesses pessoais dos indivíduos. Segundo Glória Gohn (2001b), de um modo geral, a participação corporativa vincula o processo participativo à existência de organizações na sociedade, baseada no suposto de que as organizações existem quando as pessoas participam.

A *participação comunitária* configura uma forma institucionalizada de participação, em que os grupos organizados participam no interior dos aparelhos de poder do Estado, realizando uma fusão das esferas pública e privada. Nessa concepção, o fortalecimento da sociedade civil ocorre com a integração dos órgãos representativos da sociedade civil aos órgãos deliberativos e administrativos do Estado. De acordo com a autora (2001b), a elaboração de várias propostas de criação de conselhos comunitários para atuar junto à administração municipal no final dos anos 1970, foi fundamentada na idéia da participação comunitária. Portanto, como derivações da concepção liberal, tanto a participação corporativa como a comunitária são compreendidas como um movimento espontâneo do indivíduo, sem considerar as diferenças de classe ou etnias.

A *participação autoritária*, característica dos regimes políticos autoritários de massa, tanto de direita, como de esquerda, se orienta para a integração e o controle da sociedade e da política. Também pode ser verificada, entretanto, em regimes democráticos

representativos, em que a participação é utilizada como forma de cooptação, mediante as políticas públicas, cujos programas sociais, definidos “de cima para baixo”, são destinados à diluição dos conflitos sociais (GOHN, 2001b).

A *concepção democrática* de participação é regulada pelo princípio da soberania popular, sendo a participação concebida como fenômeno ocorrente tanto na sociedade civil como nas instituições políticas. Opõe-se ao corporativismo e demarca posição com a sociedade civil e o sistema político. Nas formas de representações institucionalizadas, o critério de organização dos indivíduos é o sistema representativo via processo eleitoral e o princípio básico é o da delegação de um poder de representação, sem, no entanto, levar em conta a forma como foi constituída essa representação. Defende o ideal liberal de competição no interior da sociedade civil e respeita a hierarquia no interior do Estado. Lembra-nos Gohn (2001b) o fato de que a *concepção democrática* de participação inspirou algumas propostas da criação de conselhos para atuarem em conjunto com o Estado, nos anos 1980.

Na *concepção revolucionária*, a participação é estruturada em coletivos organizados, com o objetivo de lutar contra as relações de dominação e pela divisão do poder político (GOHN, 2001b). Essa luta, dependendo da conjuntura política, pode ocorrer nos marcos da ordem jurídica vigente, por meio de canais paralelos, ou, ainda, num híbrido dessas duas formas, em que se utilizam os canais como um meio para sua superação. Esse embate acontece tanto no sistema político como nos aparelhos burocráticos do Estado. O sistema partidário é considerado o agente principal dessa concepção, uma vez que é responsável pela formação de quadros habilitados para o exercício da participação nos espaços disputados. Na interpretação radical da participação, teóricos e ativistas questionam a democracia representativa e defendem a sua substituição pela chamada *democracia participativa*, com o controle do poder nas mãos da comunidade.

A *concepção democrático-radical* representa uma fusão entre a *participação democrática* e a *participação revolucionária*, tendo por objetivo o fortalecimento da sociedade civil na perspectiva da constituição de uma nova ordem social, que supere injustiças, desigualdades e discriminações (GOHN, 2001b). O pluralismo é a marca dessa concepção, que tem como agentes de organização da participação os partidos políticos, movimentos sociais e uma diversidade de grupos (jovens, idosos, moradores de bairro etc.) cujas experiências associativas são importantes para o processo participativo. Os protagonistas são considerados como “sujeitos sociais” e não indivíduos isolados, ou componentes de uma determinada classe social.

Nos processos de participação popular os indivíduos são considerados “cidadãos”. A participação articula-se nessa concepção com o tema da cidadania. Participar é visto como criar uma cultura de dividir as responsabilidades na construção coletiva de um processo é dividir responsabilidade com a comunidade. Esta última é vista como parceira, como co-responsável permanente, não apenas um ator coadjuvante em programas esporádicos. (GOHN, 2001a, p.19).

Essa forma de participação inspira várias experiências desenvolvidas no Brasil desde a década de 90, como os programas e fóruns do Orçamento Participativo e os diferentes fóruns de participação popular, como o da Reforma Urbana e do Meio Ambiente.

Na visão de Glória Gohn (2001b p.13), focar o tema da participação no nosso País é lançar uma visão ampliada para a história, pois “o entendimento do processo de participação da sociedade civil e sua presença nas políticas públicas nos conduz ao entendimento do processo de democratização da sociedade brasileira”.

Assim, a compreensão dos deslocamentos de significados ocorridos no conceito de participação da sociedade civil, no âmbito da hegemonia neoliberal, passa também pela compreensão das formas de constituição da participação na sociedade brasileira.

No Brasil, não obstante a sua formação plasmada por uma tradição cultural autoritária e excludente, diversas formas de participação popular podem ser identificadas desde os primórdios, com a existência de grupos sociais excluídos que se manifestaram e demandaram ações e políticas governamentais, mediante as diversas formas de mobilização e movimentos, nos diferentes momentos históricos. Na concepção de Carvalho (1998) todas as mobilizações e movimentos sociais expressam formas de participação popular, diferenciadas de acordo com o objeto das reivindicações, nível de organização dos agentes sociais e conjuntura política de cada época. Dessa perspectiva,

[...] podemos analisar a “participação” conquistada e possível nas diversas fases e tipos de movimentos sociais que percorrem a história do Brasil, desde as primeiras resistências indígenas e negras, como a Confederação dos Tamoios e os Quilombos, passando pelos chamados movimentos camponeses “messiânicos” como Canudos, pelas lutas abolicionistas, pela Independência, pelas revoltas urbanas contra a carestia, as mobilizações de inquilino e tantas outras. (CARVALHO, 1998, p.8).

Landim (1993) reconhece que o abolicionismo foi uma das transformações político-institucionais que contou com maior mobilização social, compreendendo, além das crescentes revoltas dos escravos, amplas campanhas de participação de variados agentes nos principais centros urbanos do País, destacando-se as caixas emancipacionistas, criadas com o objetivo de financiamento do Movimento Abolicionista, constituídas por estudantes de Direito, profissionais liberais, comerciantes e empresários. O movimento também contou com centenas de clubes e associações abolicionistas que em 1885 foram congregados na

Confederação Abolicionista. Essas organizações promoviam atos políticos, como passeatas e comícios, além da publicação de periódicos em defesa da causa abolicionista. A autora ressalta a existência de teses que defendem o argumento de que a abolição dos escravos foi em grande medida uma conquista da sociedade civil brasileira (LANDIM, 1993).

Nas primeiras décadas do século XX, o movimento operário, juntamente com o camponês e os motos urbanos, configurou o que ficou sendo conhecido como “movimentos sociais”, que, nos anos 1930 a 60, sofrem severas pressões no sentido de cooptação por parte de partidos políticos, parlamentares e governos, que numa relação clientelista de tutela e concessão de favores, tentavam subordiná-los aos seus interesses. Não obstante, as relações de tutela e o atrelamento dos movimentos sociais patrocinados pela classe política, os anos 1950 e 60 se caracterizaram por forte mobilização social traduzida no movimento sindical, nas Ligas Camponesas e nas luta pelas “reformas de base”. José Alves Moisés, um dos teóricos dos movimentos sociais (*apud* DOIMO, 1995), acentua que os movimentos sociais surgidos no pós-Segunda Guerra, reivindicam a ampliação do espaço social e político, por meio dos quais as classes populares surgem como “atores históricos reais” sendo capazes de, em meio ao populismo, forjar formas de participação e expressão dos seus interesses socioeconômicos.

Com a ditadura militar, foram fechados os precários canais de expressão e negociação de interesses e conflitos que subsistiram ao populismo, sendo bloqueado todo o campo de representação política, ficando os sindicatos, operários e trabalhadores em geral sujeitos à intervenção. O professor Francisco de Oliveira (1994) argumenta que, se por meio de uma cooptação, o populismo foi capaz de elaborar um campo de representação ao qual o movimento sindical e outros movimentos sociais foram subordinados (caracterizando, de certa maneira, o que Gramsci chamou de “Sociedade Política”), o caráter burocrático autoritário do regime militar não permitiu a elaboração desse processo, à medida que bloqueou os canais de comunicação com setores importantes da sociedade civil, assim como com os partidos políticos que constituem a forma por excelência da política institucional. É na ausência desses canais de expressão e representação de interesse, que emergiram os “novos movimentos sociais”, dando voz às demandas sociais e criando espaços para a ação política (CARVALHO, 1998).

Essa nova cultura participativa traz novos temas para a agenda pública, possibilita a conquista de direitos e o reconhecimento de novos sujeitos de direitos. Ruth Cardoso (2004) chama a atenção para o destacado papel de mediação que assumiram as organizações e os movimentos sociais na redefinição do espaço público e do espaço privado, na medida em que

trouxeram para a esfera pública a questão da carência, das mulheres, dos negros, enfim, a da politização da esfera privada, onde até então estavam circunscritas essas questões.

A participação popular no processo constituinte foi fundamental na conquista de várias reivindicações que estiveram na base das lutas pelas “reformas de base” desde a década de 1960, como a luta pela reforma sanitária, que aliou à ação dos sanitaristas os movimentos sindicais e populares, resultando na aprovação do Sistema Único de Saúde – SUS, com a instituição do sistema de co-gestão e controle social tripartite das políticas pública de saúde; a luta pela reforma urbana, que aprovou a função social da propriedade e da cidade, o planejamento e a gestão participativa das políticas urbanas; a luta do movimento sindical por políticas públicas de emprego, com a instituição do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, administrado pelo Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador – CODEFAT, órgão tripartite e paritário composto de representantes do Governo, empregadores e trabalhadores. A participação da sociedade civil também foi importante na constituição de espaços de co-gestão nas áreas das políticas de *defesa da criança e do adolescente* e da *assistência social*, com a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA e da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, que confere à assistência social, ação historicamente marcada pelo clientelismo, o estatuto de política pública de caráter universalizante.

Igualmente importante na consolidação desse processo participativo, os “orçamentos participativos” iniciados na primeira metade da década de 80, nos municípios de Vitória e Vila Velha, no Espírito Santo, passaram a ser implementados em vários municípios de governos comprometidos com o campo democrático e popular. Nesses municípios, a população passou a debater as questões urbanas que interferem nas suas vidas, a participar da definição “das prioridades de investimento do governo municipal, e a decidir o que deve ser feito, onde e quando” (CARVALHO, 1998, p.13).

A ampla mobilização social desenvolvida em torno da criação desses espaços da gestão participativa contribuiu para o desenvolvimento de uma cultura participativa que reivindica e valoriza a participação direta e o controle social do Estado. De acordo com Carvalho (1998, p. 16),

[...] a articulação da democracia representativa parlamentar com canais institucionais de gestão participativa tem contribuído para desprivatizar a gestão pública [...] para desestabilizar tradicionais relações simbióticas entre o Estado e grupos de interesses, para publicizar e democratizar as políticas sociais [...] tem construído uma concepção de democracia participativa capaz de ampliar a democracia através da efetiva partilha do poder de gestão da sociedade.

É essa idéia de participação, formulada na luta dos movimentos sociais desde os anos 1970, compreendida como o direito de participar da gestão dos destinos da sociedade, e centrada na construção social de novos valores democráticos que reconheça e garanta aos setores excluídos “o direito a ter direitos”, que o projeto neoliberal tenta re-significar. Em contrapartida, emerge a chamada *participação solidária*, com ênfase no trabalho voluntário e aliada à *responsabilidade social* de indivíduos e empresas. Essas noções, amplamente disseminadas na atualidade, são orientadas por uma perspectiva privatista e individualista que redefine o significado coletivo da participação social. A idéia de *solidariedade*, que fundamenta a proposta de participação no projeto neoliberal, também é esvaziada de seu significado político e coletivo e circunscreve-se ao campo privado da moral (DAGNINO, 2003).

Essa redefinição, efetivada no âmbito da hegemonia neoliberal, promove, ainda, a despolíticação da participação, uma vez que, exercida como voluntariado e responsabilidade social, não mais necessita de espaços públicos para o debate dos seus objetivos, sendo o significado político e democratizante desses espaços substituídos por formas particularistas de tratar as diversas seqüelas da questão social.

Ademais, verificamos que em muitos espaços abertos à participação de setores da sociedade civil, para discussão, formulação e gestão de políticas públicas, estes desempenham mais o papel de executores de programas sociais, antes considerados de responsabilidade do Estado, do que compartilham o poder de decisão na elaboração e implementação dessas políticas. Com efeito, o significado político da participação reduz-se à *gestão*, com ênfase no seu aspecto gerencial, que caracteriza a *administração pública gerencial*, preconizada na reforma do Estado, no sentido do aumento da *governança* do Estado<sup>10</sup>.

Nos anos 90, com as conquistas obtidas pelos setores organizados da sociedade na Constituição de 1988, que instituiu mecanismos de participação popular na gestão das políticas públicas, estas passaram a adotar instrumentos de administração participativa, como os conselhos gestores, que constituem uma forma específica de participação sociopolítica. Esses colegiados são canais de participação que articulam representantes da população e do

---

<sup>10</sup> Segundo Maria Inês Barreto, a reforma do Estado conjuga quatro processos interdependentes: *a redefinição das funções do Estado*, mediante a privatização, terceirização e publicização; *a redução do grau de interferência do Estado*, por meio de programas de desregulação e reformas econômicas orientadas para o mercado; *o aumento da governança do Estado*, envolvendo o ajuste fiscal e a implantação da Administração Pública Gerencial; e *o aumento da governabilidade*, consistindo no fortalecimento da capacidade política do governo de intermediar interesses, garantir legitimidade e governar (1999).

Poder Público estatal em práticas que dizem respeito à gestão dos bens públicos (GOHN, 2001b). Constituem novos instrumentos de expressão, representação e participação, geradores de uma nova institucionalidade pública e de um novo padrão de relações entre Estado e sociedade, viabilizando o acesso da população aos espaços onde são tomadas as decisões políticas. Segundo Carvalho (1998), os conselhos representam a forma de participação e controle social mais enraizada nas lutas populares e democráticas travadas pelos movimentos sociais, no passado recente.

Por constituir uma experiência nova, desenvolvida nos marcos das políticas neoliberais, num país historicamente marcado pelo autoritarismo e pelo clientelismo, onde as práticas democráticas têm história recente, impasses e limites são enfrentados pelos representantes da sociedade civil na ocupação desses espaços públicos. Autoras como Carvalho (1998), Dagnino (2005) e Gohn (2001b) chamam a atenção para a necessidade de um exame mais aprofundado desses impasses e limites no sentido da sua superação, “reorientando a ênfase na constituição e multiplicação desses espaços para a luta pela sua qualidade para assegurar o seu qualificativo público e o que ele promete”. (DAGNINO, 2005, p.2). Dentre outros aspectos, referidas autoras apontam para a necessidade de democratização ao acesso das informações; da promoção de igualdade de condições à participação para todos os membros dos colegiados e de capacitação técnica e política dos representantes da sociedade civil, para a ocupação qualificada desses espaços de proposição de políticas e de representação e negociação de conflitos. Ressaltando a importância da superação desses impasses e limites, Dagnino (2005, p.2) assevera que “a existência de espaços efetivamente públicos só se garante pela efetiva pluralidade e diversidade de seus participantes, e pela equivalência mínima de seus recursos de informação, conhecimento e poder”.

Na década de 90, diversas políticas públicas passaram a adotar mecanismos de administração participativa com a criação de conselhos gestores. Dentre estas, destacamos as políticas públicas de emprego, que serão discutidas no capítulo a seguir, com ênfase para a política nacional de qualificação profissional, componente importante do sistema público de emprego. Esse foi redimensionado em 1990, com a regulamentação do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, criado pela Constituição de 1988, com a principal finalidade de atender ao trabalhador desempregado com o financiamento de políticas públicas de emprego.

### 3 POLÍTICAS PÚBLICAS DE EMPREGO E QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL NO BRASIL – CAMINHO PARA ALÉM DO PLANFOR

“Empregabilidade” é o eufemismo da desigualdade estrutural que caracteriza o mercado de trabalho e que sintetiza a incapacidade – também estrutural – da educação em cumprir sua promessa integradora numa sociedade democrática.

(GENTILLI, 2005, p.52)

Ao lado da vulnerabilidade do trabalho e das taxas crescentes de desemprego verificadas tanto nas economias capitalistas mais avançadas, como nas periféricas, ocorreram significativas alterações na formatação e no conteúdo das políticas públicas de emprego. A especificação dos programas, projetos e ações que compõem essas políticas, bem como a delimitação precisa de sua abrangência tornam-se difíceis, haja vista a complexa diversidade de fatores socioeconômicos e políticos que afetam a economia, interferindo na dinâmica do mercado de trabalho, na quantidade, qualidade e tipo de empregos ofertados.

As políticas de emprego voltadas especificamente para o mercado de trabalho atuam tanto sobre a *oferta* como sobre a *demand de trabalho*, caracterizando-se como *políticas passivas* e *ativas*. São *políticas passivas* aquelas que se destinam a reduzir a oferta de trabalho disponível no mercado por meio de medidas como o seguro-desemprego, aposentadoria antecipada e incentivo à permanência de jovens no sistema escolar. Já as *políticas ativas* buscam tanto alterar o perfil da oferta de trabalho como ampliar o número de vagas oferecido pelo setor público e privado (BARBOSA; MORETTO, 1998).

São *políticas ativas*, que atuam na perspectiva do *estímulo à demanda* de trabalho, a criação de emprego mediante frentes de trabalho, redução da jornada de trabalho, subsídios às contratações do setor privado e programas de geração de emprego e renda. Já do lado da *oferta de trabalho*, se encontram os programas de formação profissional e de intermediação de mão-de-obra, que visam à qualificação inicial e continuada dos trabalhadores e à ampliação de suas possibilidades de colocação ou recolocação no mercado.

Deve ser salientado o fato de que o impacto dessas políticas sobre o mercado de trabalho depende de outros fatores que com elas interagem diretamente, influenciando o seu desempenho, quais sejam: as *políticas macroeconômicas* (definição dos níveis de juros, gastos públicos, ações setoriais para a indústria, comércio e agricultura, câmbio, medidas comerciais fiscais); as *políticas estruturais* (carga tributária, estrutura de distribuição de renda

e da propriedade, as relações entre capital e trabalho, legislação trabalhista) e as *políticas de proteção social* (saúde, previdência e assistência social) (BARBOSA; MORETO, 1998).

Data da década de 1940 o início da implementação de sistemas públicos de emprego pelos países desenvolvidos, sendo a Inglaterra o que, no início, melhor estruturou e articulou esse sistema, rapidamente difundido, especialmente na Europa, num período de plena expansão da economia capitalista.

O que caracterizou a constituição do sistema público de emprego nos anos 1940 foi o fato de que ele foi concebido na suposição de que seu bom funcionamento dependeria de uma situação de pleno emprego, de organização do mercado e das relações de trabalho, ou seja, que o desenvolvimento e a questão do emprego tivessem centralidade nas políticas nacionais (DEDECA, 2004). Dessa forma, na sua origem, a grande preocupação do sistema público de emprego não era o seguro-desemprego, mas a qualificação profissional e a intermediação da mão-de-obra, que deveriam contribuir para que referido sistema viesse cumprir importante papel em termos econômicos e sociais, no sentido de constituir um mercado de trabalho com melhor renda e melhor qualificação.

Nesse contexto, o seguro-desemprego teria função complementar, uma vez que seria utilizado em situações conjunturais de crise econômica. O sistema público de emprego era compreendido, na verdade, como parte de uma política de pleno emprego, que só poderia ter visibilidade se a economia tivesse como objetivo central o crescimento e uma situação de plena ocupação, ou seja, uma economia em que o desemprego fosse uma situação conjuntural e transitória (DEDECA, 2004). Isso porque, após a crise dos anos 1930, havia a compreensão de que dificilmente o sistema público de emprego teria condições de enfrentamento de uma situação de desemprego prolongado. Ao contrário, o desemprego prolongado corroeria as iniciativas que um sistema público de emprego pudesse assumir.

De fato, nos marcos do *Welfare State*, as políticas públicas de emprego de tradição social-democrata e ao estilo keynesiano se articulavam às políticas macroeconômicas, de estímulo às forças produtivas e fortemente comprometidas com o pleno emprego. Com a crise do padrão de desenvolvimento capitalista desencadeada em meados dos anos 1970, essas políticas assumiram sua feição neoliberal de priorização da estabilidade da moeda mediante o combate à inflação e o estabelecimento de uma ordem econômica de privilégio à valorização financeira do capital em detrimento de sua valorização produtiva.

Nesta perspectiva, as políticas públicas de emprego passaram a ser concebidas de forma desarticulada das políticas macroeconômicas, constituindo-se basicamente políticas voltadas para o mercado de trabalho, focalizadas em segmentos específicos da oferta ou

demanda de mão-de-obra, esvaziada, portanto, do objetivo e do conteúdo sistêmico da incorporação social fundamentado no pleno emprego.

Alterações importantes também ocorreram na composição dos gastos com as políticas voltadas para mercado de trabalho nos diversos países. Segundo Pochmann (1998), em 1973, as políticas ativas respondiam por 63% do total dos gastos públicos dos países-membros da OCDE e as políticas passivas ou compensatórias participavam com 37%; em 1992, a situação apresentava-se quase inversa, com as políticas ativas respondendo por 33% do total dos gastos públicos e as políticas compensatórias participando com 67%. Esses dados revelam o objetivo principal dessas políticas de controlar os níveis de desemprego a patamares que não comprometessem a estabilidade econômica, social e política dos países.

Num contexto em que os processos de globalização da economia e de reestruturação produtiva, aliados à utilização intensiva de novas tecnologias poupadoras de mão-de-obra, concorrem simultaneamente para ampliação dos níveis do desemprego nos vários setores da economia, a experiência internacional de políticas públicas para o mercado de trabalho, apresenta, de acordo com Pochmann (1998), três características fundamentais: *modificações das normas do trabalho, readequação das ajudas de emprego e de desemprego*<sup>11</sup> e o *fortalecimento das ações de formação qualificação profissional*.

O Brasil só veio a desenvolver de modo mais efetivo políticas voltadas para a organização e proteção do mercado de trabalho após a Constituição de 1988, que concedeu um formato mais acabado às iniciativas relacionadas à intermediação de mão-de-obra e ao seguro-desemprego, na perspectiva da criação de um sistema público de emprego, mediante o desenvolvimento e articulação de programas de geração de renda, intermediação de mão-de-obra, qualificação profissional e seguro-desemprego. Esses programas são viabilizados em de 1990, com a regulamentação de seguro-desemprego e a instituição do Fundo de Amparo ao Trabalhador, que deu lastro econômico para a implementação desses programas, como será discutido a seguir.

### **3.1 A política pública de emprego no Brasil: construção tardia**

No Brasil, as políticas públicas de emprego têm história recente, apesar de o País ser signatário da Convenção n° 88 da OIT, de 1948, que orienta aos Estados-membros a

---

<sup>11</sup> Incentivos de ajuda tanto ao empregado quanto ao desempregado em dois níveis distintos: indenizações aos desempregados e incentivos de aposentadoria antecipada; e programas especiais de crédito e auxílio técnico (POCHMANN, 1998).

organização em seus países de sistemas públicos de emprego, visando, em particular, ao atendimento dos desempregados, conforme estabelece o seu art. 1º:

1. Cada membro da Organização Internacional do Trabalho para a qual a presente convenção está em vigor deve manter e cuidar de que seja mantido um serviço público e gratuito de emprego.

2. A tarefa essencial do serviço de emprego deve-se realizar, em cooperação, quando necessário, com outros organismos públicos e privados interessados, a melhor organização possível do mercado de emprego como parte integrante do programa nacional destinado a assegurar e a manter o pleno emprego, assim como a desenvolver e a utilizar os recursos produtivos (CINTEFOR/OIT, 1999).

O Brasil, tardiamente, veio a cumprir essa orientação, criando o Sistema Nacional de Emprego – SINE, por meio do decreto nº 76.403, de 8 de outubro de 1975, com atuação em todo o Território Nacional. É, portanto uma experiência nova, principalmente se considerarmos que a estruturação das políticas sociais no País data da década de 1930, e que o primeiro sistema de previdência social brasileiro instituído em 1926, com a Lei Elói Chaves, só foi consolidado em 1960, com a Lei Orgânica da Previdência Social.

Vale salientar que, apesar das medidas de proteção do trabalhador desempregado só terem sido concretizadas em meados da década de 1980, a assistência financeira no momento do desemprego já se encontrava assegurada na Constituição Brasileira de 1946, que reafirmou o trabalho como obrigação social, a assistência ao desempregado, a estabilidade na empresa, a indenização por dispensa e a participação do trabalhador nos lucros da empresa. O seguro-desemprego também já se encontrava indicado na Constituição de 1967, devendo a sua cobertura ficar sob a responsabilidade da previdência social (AZEREDO, 1998).

O debate acerca da implementação de programas de intermediação de mão-de-obra e seguro-desemprego já havia surgido em 1965, com o Decreto-Lei nº 4.923 – a primeira norma que criou mecanismos de apoio ao trabalhador por ocasião do desemprego. Esse D.L. criou o Cadastro Permanente de Admissões e Dispensa de Empregados<sup>12</sup>, estabeleceu medidas contra o desemprego, disciplinou a redução da jornada de trabalho e autorizou a criação de um plano de assistência ao desempregado, com benefício a ser custeado pelo Fundo de Assistência ao Desempregado – FAD. Também criou uma comissão tripartite para estudar a implementação de um seguro-desemprego e a elaboração de um projeto de lei sobre a matéria, que deveria ser apresentado num prazo de 120 dias. Acreditamos que, em razão do

<sup>12</sup> Esse cadastro foi reformulado posteriormente na década de 1980, e denominado Cadastro Geral de Empregados – CAGED, que tinha por objetivo conhecer a dinâmica do mercado de trabalho urbano, em especial nas grandes cidades brasileiras, visando a posterior instituição de um mecanismo de intermediação de mão-de-obra e de proteção ao trabalhador desempregado.

rápido crescimento experimentado pela economia brasileira entre 1967 e 1973, conhecido como “milagre econômico”, o governo militar tenha postergado essa iniciativa, retomando-a somente em 1975, com a criação do Sistema Nacional de Emprego – SINE.

O SINE foi instituído tendo como funções a intermediação da mão-de-obra, a implementação do seguro-desemprego, a reciclagem e formação profissional, a geração e análise de informação sobre o mercado de trabalho e a promoção de programas de emprego e renda. Inicialmente a sua atuação restringiu-se a emissão de carteiras do trabalho e intermediação de mão-de-obra. Salientamos que, desde meados da década de 1960 o Ministério do Trabalho vinha tentando implementar ações de intermediação de mão-de-obra por meio das delegacias regionais de trabalho, porém sem resultados significativos.

Os resultados alcançados pelo SINE também foram considerados precários, à exceção de quatro estados, dentre os quais se destacou o Ceará<sup>13</sup>. Sérias dificuldades operacionais foram apontadas no funcionamento dos SINE's, dentre as quais se destacam: a ausência de fontes específicas para financiamento de suas atividades; a instabilidade do fluxo de recursos do Governo Federal, por vezes condicionados a critérios políticos; a falta de apoio adequado dos governos estaduais na estruturação desse sistema e, sobretudo, a ausência de um programa de seguro-desemprego, que, articulado à intermediação de mão-de-obra, conferisse efetividade e credibilidade à sua atuação.

Somente dez anos após a criação do SINE, em 1986, é que foi instituído o seguro-desemprego<sup>14</sup> que integra o conjunto da seguridade social e tem como objetivo principal fornecer assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado que tenha sido dispensado do seu emprego sem justa causa. Foi criado no âmbito do Plano Cruzado, desatrelado de qualquer fonte de financiamento e sem nenhuma indicação de como seria viabilizada a sua operacionalização.

Só na Constituição de 1988 é que foi definida uma forma específica de financiamento para o seguro-desemprego por meio do PIS/PASEP, e a sua estruturação, na

---

<sup>13</sup> No Ceará, o SINE foi implantado em 07.06.1977 por força do Decreto nº 12.368, como um programa do Governo Federal, vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego - MTE, sendo suas ações coordenadas pelo Governo do Estado. Atualmente é vinculado administrativamente à Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social, tendo como instância deliberativa, sobre sua atuação no Ceará o Conselho Estadual do Trabalho. Suas atividades são executadas pelo Instituto de Desenvolvimento do Trabalho - IDT, mediante contrato de gestão firmado entre o Governo do Estado e a referida organização social. O SINE/CE dispõe de uma matriz estadual, 37 unidades de atendimento e 19 balcões de emprego na região metropolitana de Fortaleza e 46 unidades de atendimento no interior do Estado, sob a coordenação de 8 núcleos regionais.

<sup>14</sup> O seguro-desemprego foi instituído pelo Governo federal pelo do Decreto-Lei nº 2.284, de 10 de março de 1986, com a finalidade de promover a assistência temporária financeira ao trabalhador desempregado, em virtude da dispensa sem justa causa ou paralisação total ou parcial das atividades do empregador.

forma como hoje é conhecida, só ocorreu com a regulamentação do artigo 239 que resultou na Lei n° 7.998, sancionada em 20 de janeiro de 1990, que regula o programa do seguro-desemprego, institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT<sup>15</sup> e o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador – CODEFAT.

Referida lei, que representa a primeira regulamentação importante da nova Constituição, no campo dos direitos sociais, também reduziu as exigências para o acesso ao seguro-desemprego, ampliando significativamente o número de trabalhadores segurados. Nos primeiros anos de sua implementação, a cobertura<sup>16</sup> do seguro-desemprego era inferior a 5% dos trabalhadores demitidos do setor formal, correspondendo a pouco mais de 150 mil pessoas. Em 1990, com a vigência da Lei n° 7.998, essa cobertura já atingia 40% dos demitidos, o que representava 2,8 mil trabalhadores. Nos meados de 1990, a cobertura estabilizou em torno de 65% dos trabalhadores demitidos e a taxa de habilitação<sup>17</sup> passou de 90% para quase 100%, significando que quase todos os trabalhadores requerentes têm acesso ao benefício<sup>18</sup>; o número de trabalhadores segurados ultrapassa sempre os 4 milhões, sendo que em 2003 este número foi superior a 5 milhões.

Atualmente o Programa é operado em cinco modalidades: seguro-desemprego do trabalhador dispensado sem justa causa (mercado formal); seguro-desemprego do pescador artesanal; seguro-desemprego do empregado doméstico; seguro-desemprego do trabalhador resgatado da condição análoga à de escravo; e bolsa qualificação.

A partir da disponibilidade de recursos do FAT, foi possível a ampliação das políticas de emprego, com a utilização da estrutura institucional do SINE, que dispõe de uma rede de agências em todos os estados. A reestruturação do funcionamento do SINE ocorreu em 1993, ficando a coordenação do Serviço de Intermediação de Mão-de-Obra (colocação e recolocação) sob a responsabilidade do Ministério do Trabalho, por intermédio da Secretaria

---

<sup>15</sup> O FAT foi criado em 1988 pela nova Constituição e regulamentado em 1990 pela Lei n° 7.998. As fontes de recursos do FAT se originam das contribuições sociais do setor público e do setor privado incidentes sobre o faturamento das empresas (PIS, PASEP), das remunerações dos recursos depositados nas instituições financeiras federais, além de multas sobre encargos devidos, juros e correção monetária de empréstimos.

<sup>16</sup> Calculada da relação entre o total de trabalhadores segurados e o total dos trabalhadores demitidos do setor formal.

<sup>17</sup> Porcentagem de segurados em relação aos requerentes.

<sup>18</sup> Tem direito ao seguro-desemprego o trabalhador dispensado sem justa causa, que comprove ter recebido salário nos últimos seis meses, ter trabalhado pelo menos seis meses nos últimos 36 meses, não estar recebendo nenhum benefício da Previdência Social de prestação continuada (com exceção de auxílio-acidente ou pensão por morte) e não possuir renda própria para seu sustento e de sua família.

de Políticas de Emprego e Salário, e a sua execução ao cargo dos governos estaduais, por via de convênios firmados entre os respectivos SINE's e o Governo Federal.

A intermediação de mão-de-obra representa uma das linhas básicas de atuação do Sistema Nacional de Emprego – SINE, tendo por finalidade a colocação do trabalhador no mercado de trabalho, de forma ágil e não onerosa, visando a reduzir os custos e o tempo de espera, tanto para o trabalhador como para o empregador. Apresenta-se como a vertente mais difundida do Sistema, interpondo trabalhadores desempregados e vagas (postos de trabalho) (BRASIL, 2001c).

Para o desenvolvimento da intermediação, o SINE conta com informações dos trabalhadores que procuram suas unidades de atendimento em busca de emprego e dos requisitos necessários ao preenchimento dos postos de trabalho disponíveis no Sistema. A ação de intermediação envolve a inscrição de trabalhadores nos postos de atendimento, a captação de vagas junto aos empregadores, o encaminhamento dos trabalhadores inscritos e a colocação desses trabalhadores no emprego.

Diante da alocação de recursos do FAT para outras áreas (saúde, custeio agrícola), desviando-se dos objetivos para os quais foi criado, qual seja, o desenvolvimento de políticas de emprego e renda, a Lei 8.900/94 também transferiu para o CODEFAT a responsabilidade na definição das formas de alocação dos depósitos especiais que, a partir de então, poderiam ser realizados nos agentes financeiros federais – desde que fosse mantida uma reserva mínima de liquidez<sup>19</sup> – de modo a possibilitar o direcionamento do crédito para os segmentos prioritários (BARBOSA; MORETTO, 1998). Essa alteração viabilizou a criação do Programa de Geração de Emprego e Renda – PROGER.

É importante destacar as mudanças ocorridas na Lei nº 8.900, de 30 de junho de 1994, que modifica os critérios de concessão do seguro-desemprego, atribuindo ao CODEFAT o poder de aumentar em até dois meses a manutenção do benefício, e redefine a finalidade do seguro-desemprego, prevendo orientação e qualificação profissional para auxiliar os trabalhadores em busca de emprego, propiciando a ampliação das ações de qualificação (antes restritas aos beneficiários do seguro-desemprego), por intermédio da criação do Plano Nacional de Educação Profissional – PLANFOR, posteriormente denominado Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador.

---

<sup>19</sup> A reserva mínima de liquidez – RML é o valor que deve ser mantido em títulos do Tesouro Nacional no extramercado, de forma a garantir *grosso modo*, o pagamento do benefício do seguro-desemprego e abono salarial por seis meses.

Dessa forma, dois novos programas passaram a compor o painel das políticas públicas de emprego: os Programas de Geração de Emprego e Renda – PROGER e o Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador – PLANFOR criados em 1944 e 1995 respectivamente. Estes programas foram instituídos no contexto de redemocratização do País, em que, pela articulação de vários setores da sociedade civil, importantes conquistas sociais foram inscritas na Constituição de 1988, destacando-se a instituição de mecanismos de participação popular na formulação e gestão das políticas públicas. Também se verifica nesse período, no âmbito dos municípios, a disseminação das práticas das gestões participativas e democráticas exercitadas, principalmente, mediante a experiência dos orçamentos participativos, conforme discussão realizada no capítulo anterior.

O conjunto desses fatores influenciou o desenho das políticas públicas de emprego formuladas na década de 1990, que passaram a adotar mecanismos de participação e controle social, a exemplo do PROGER e do PLANFOR, que apresentam em comum os seguintes aspectos: os recursos originam-se do Fundo de Amparo ao Trabalhador e são administrados pelo seu Conselho Deliberativo – CODEFAT; estão sob a coordenação do Ministério do Trabalho e são implementados de forma descentralizada nas esferas estadual e municipal; o modelo institucional prevê a formação de comissões estaduais e municipais de emprego tripartite, nos moldes do próprio CODEFAT, com representação do governo, empresários e trabalhadores (AZEREDO, 1998).

O PLANFOR, criado em 1995, passou a ser implementado em todo o País em 1996, por meio dos programas estaduais de qualificação – PEQs nos termos da Resolução 126/96 do CODEFAT. Constituiu um mecanismo importante da política pública de emprego, demarcando a instituição da política pública de qualificação profissional no País. Em razão do nosso objeto de investigação empírica encontrar-se circunscrito ao Plano Estadual de Qualificação do Ceará – PEQ/CE que representa a versão estadual do PLANFOR, estes planos serão abordados, de forma detalhada, nos itens 3.2 e 3.3 deste capítulo.

O PROGER, instituído pelo Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador, por meio da Resolução nº 59, do CODEFAT, de 25 de março de 1994, passou a ser implementado em 1995, tendo por finalidade principal a promoção de ações gerem emprego e renda, mediante concessão de linhas especiais de crédito a setores com pouco ou nenhum acesso ao sistema financeiro convencional, como pequenas e microempresas, cooperativas e formas associativas de produção, além de iniciativas de produção próprias da economia informal.

Foi criado em estreita vinculação com o Programa de Combate à Fome e à Miséria e a meta inicial era atingir o setor urbano, onde se concentram as maiores parcelas de trabalhadores desempregados. Posteriormente, contudo, foi estendido à área rural por intermédio do PROGER Rural, destinado ao financiamento produtivo a pequenos e microprodutores rurais, de forma individual e coletiva, associado aos programas de qualificação, assistência técnica e extensão rural.

Seu financiamento ocorre por meio do FAT, com alocação de recursos excedentes à reserva mínima de liquidez, sob forma de depósitos especiais, nas instituições financeiras oficiais federais – Banco do Brasil e Banco do Nordeste do Brasil, Financiadora de Estudos e Projetos – FINEP<sup>20</sup> e, mais recentemente, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES e a Caixa Econômica Federal. Essas instituições devem apresentar ao CODEFAT, para aprovação, planos de trabalho, com a definição das linhas de crédito com os respectivos montante de recursos e condições operacionais.

Outra iniciativa para geração de emprego e renda, além do PROGER, é o Programa de Expansão do Emprego e Melhoria da Qualidade de Vida do Trabalhador – PROEMPREGO I e II – e o Programa de Promoção do Emprego e Melhoria da Qualidade de Vida do Trabalhador – PROTRABALHO I e II – instituídos por via de resoluções do CODEFAT, e também executados com alocação de recursos excedentes à reserva mínima de liquidez, em depósitos especiais no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES.

O PROEMPREGO I foi instituído pelas Resoluções do CODEFAT nº 103/96 e 104/96, com destinação de recursos para o financiamento de investimentos em transporte coletivo de massas, saneamento ambiental, infra-estrutura turística, obras de infra-estrutura voltadas para a melhoria da competitividade do País e revitalização dos subsetores industriais, em regiões com problemas de desemprego.

A segunda versão do Programa, o PROEMPREGO II, foi criada pela Resolução CODEFAT nº 207/99 e contemplou dois conjuntos de investimentos com potencial de geração de empregos: o subprograma *Melhoria da Qualidade de Vida do Trabalhador*, com investimentos em saúde, saneamento ambiental, educação, transporte coletivo de massa,

---

<sup>20</sup> A FINEP é uma empresa pública vinculada ao Ministério da Ciência e Tecnologia e tem por finalidade a realização de investimentos para desenvolver a competitividade e capacitação tecnológica nacional. No âmbito do convênio com o Ministério do Trabalho e Emprego, a FINEP concede financiamentos com recursos do FAT para segmentos específicos da economia capazes de promover ações modernizadoras e estruturantes, destacando-se os aspectos indutores de inovações, transformações e reestruturações, tendo como principal aspecto as mudanças nos processos, na organização e nas condições de trabalho.

programa da melhoria da administração tributária municipal (PAT) e projetos multissetoriais integrados (PMI); e o subprograma *Expansão do Emprego*, com investimentos em comércio e serviço, energia, telecomunicações, infra-estrutura viária e construção naval.

O PROTRABALHO I, criado pela Resolução do CODEFAT nº 171/98, tem como objetivo implementar as atividades, processos, serviços e pesquisas em áreas estratégicas, nos pólos de desenvolvimento integrado e em outros setores/atividades da região Nordeste e norte de Minas Gerais, para geração de emprego e renda em áreas prioritárias de investimento: atividade rural, industrial, agroindustrial, de turismo e serviços e as cooperativas e associações de produção.

Autorizado pela Resolução do CODEFAT nº 210/99, o PROTRABALHO II destinou seus investimentos prioritários em pólos de investimento integrado, subsetores rurais, agroindustriais, industriais, de comércio e serviços, saneamento básico e reciclagem de lixo e no setor de turismo. O PROTRABALHO I e II têm como agente financeiro o Banco do Nordeste.

No Governo Lula dois outros programas foram instituídos, destinados à geração de emprego, trabalho e renda, no âmbito do Sistema Público de Emprego: o Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego – PNPE e o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado – PNMPO.

O PNPE foi criado pela Lei nº 10748, de 22 de outubro de 2003, destinado à inserção de jovens socialmente vulneráveis, de baixa renda e escolaridade, na idade de 16 a 24 anos. O programa contempla várias modalidades: a) inserção dos jovens no mercado mediante subvenção econômica aos empresários que por um ano empreguem jovens com carteira assinada; b) inserção de jovens pelo incentivo ao empreendedorismo; c) Responsabilidade Social: inserção de jovens mediante compromisso social de grandes empresas, sem subvenção econômica; d) Consórcios Sociais da Juventude desenvolvidos por ONGs com experiência consolidada no trabalho de inserção da juventude em atividades laborais autônomas ou empreendedoras; e) Serviço Civil Voluntário, modalidade semelhante ao Consórcio Social da Juventude, destinado a jovens em conflito com a lei; f) Projeto Soldado Cidadão, com ações de qualificação profissional para os recrutas egressos do serviço militar, executado pelo Ministério da Defesa e com assistência técnica do MTE; e g) a modalidade de Aprendizagem, representando uma política pública de caráter permanente que visa ao cumprimento da Lei nº 10.097, regulamentada pelo Decreto 5.598/2005, segundo a qual as empresas médias e grandes têm a obrigatoriedade de colocar entre 5% a 15% do total de trabalhadores empregados de jovens aprendizes de 14 a 24 anos. Este programa tem a participação da

sociedade civil, tanto no seu Conselho Consultivo, como nas diversas modalidades operadas por meio do Sistema Nacional de Emprego – SINE, Delegacia Regional do Trabalho – DRT e organizações não governamentais – ONGs.

O Programa Nacional do Microcrédito Produtivo Orientado – PNMPO foi instituído pela Lei nº 11.110, de 25 de abril de 2005, com o objetivo de ampliar o acesso de empreendedores de atividades produtivas de pequeno porte ao crédito produtivo orientado, direcionando-os para a geração de emprego e renda, com utilização de metodologia baseada no relacionamento direto e orientação gerencial a esses pequenos empreendedores, no próprio local onde é executada a atividade econômica. Destina-se a pessoas físicas e jurídicas empreendedoras de atividades produtivas de pequeno porte, com faturamento bruto anual de até R\$ 60 mil. Tem como fontes de recursos o Fundo de Amparo ao Trabalhador e parcela dos recursos dos depósitos a vista destinados ao microcrédito, de que trata o Art. 1º da Lei nº 10.735, de 11 de setembro de 2003. Com esse programa, por meio dos bancos públicos federais, abre-se a possibilidade para que cooperativas de crédito, agências de fomento, sociedade de crédito ao microempreendedor (SCM) e organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIPS) também operem estas linhas de crédito. Para atuar como instituição de microcrédito produtivo orientado – IMPO no PNMPO, a instituição deverá se cadastrar, firmar termo de compromisso e obter habilitação junto ao Ministério do Trabalho e Emprego.

O PNMPO é coordenado pelo Ministério do Trabalho e Emprego – MTE com a colaboração de um comitê interministerial, composto pelo MTE, Ministério da Fazenda e Ministério do Desenvolvimento Social de Combate à Fome. Esse comitê tem como funções subsidiar a coordenação e a implementação das diretrizes do PNMPO; definir suas prioridades e condições técnicas e operacionais; receber, analisar e elaborar proposições a serem submetidas aos ministérios diretamente envolvidos no Programa, ao CODEFAT e ao Conselho Monetário Nacional; e acompanhar e avaliar a execução do referido programa.

Como podemos observar, acompanhando a tendência dos programas criados na década de 1990, os programas instituídos nos meados da primeira década dos anos 2000 também são orientados por forte participação da sociedade civil, que caracteriza o padrão de intervenção do Estado neoliberal, que, no formato de um Estado mínimo, assume uma função gerencial, transferindo a responsabilidade do enfrentamento da questão social para o mercado e para a sociedade civil, mediante parcerias viabilizadas quase sempre com a utilização dos fundos públicos.

O Programa Nacional Primeiro Emprego aproveita a capacidade que as organizações da sociedade civil organizada têm de obter resultados junto ao público jovem, em situação de vulnerabilidade pessoal e risco social, em especial, nos locais em que o Estado tradicionalmente não chega. Os Consórcios Sociais da Juventude constituem instrumento para a consolidação da parceria governo-sociedade e como porta de entrada complementar do Programa, a fim de atingir parte do público jovem e garantir a integração das Políticas Públicas de Emprego [...] cada Consórcio deve ter a sua rede composta por, no mínimo dez entidades e/ou movimentos sociais e/ou organizações da juventude legalmente constituídos, há no mínimo um ano, e, quando possível, por instituições do poder público, do setor empresarial, e/ou organismos de financiamento e cooperação. (BRASIL, 2007).

Um aspecto importante a ser ressaltado é o fato de que essa variedade de políticas e programas que compõem o Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda<sup>21</sup>, de acordo com avaliações realizadas no âmbito do próprio Sistema, não operam de forma integrada e articulada, nem com outras políticas regionais de desenvolvimento, de modo a contribuir mais efetivamente “para o processo de inclusão social, por meio da geração de trabalho, emprego e renda”. (BRASIL, 2004).

Nesta perspectiva, foram realizados em 2004 diversos congressos (regionais e nacional) do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, com o objetivo de *colher e gerar informações e sugestões para este sistema, tendo como objetivo central a integração e articulação entre as suas funções*. (BRASIL, 2004).

Com base nas deliberações desses congressos, o CODEFAT por meio da Resolução Nº. 466, de 21 de dezembro de 2005, determinou a elaboração de planos plurianuais nacional e estaduais do Sistema Público de Emprego, como instrumento de integração das funções e ações deste sistema nos territórios nacional, estaduais, e municipais. Na prática, esse planejamento conjunto deve resultar na integração e articulação das ações de intermediação da mão-de-obra, habilitação ao seguro-desemprego, geração de emprego, trabalho e renda e qualificação profissional, sendo esta última componente fundamental da interface com as demais funções do SPETR, na perspectiva de promover sua maior efetividade social. Compreendendo a importância assumida pela qualificação profissional no âmbito do referido sistema, no próximo item, abordaremos sua trajetória e reconfiguração, considerando os determinantes históricos que delinearão o seu modelo institucional nos diferentes contextos social, econômico e político do País.

---

<sup>21</sup> Em 2003 o Sistema Público de Emprego passou a ser denominado Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda – SPETR.

### 3.2 Delineamento do modelo institucional da qualificação profissional no Brasil

A qualificação profissional apesar de ter o seu modelo institucional conformado na década de 1940, no contexto da industrialização, como demanda do paradigma fordista de produção, até meados dos anos 1990, era desenvolvida de forma fragmentada e desarticulada por diversos institutos de formação profissional, de natureza pública e privada, tendo no chamado “Sistema S”<sup>22</sup> e nas escolas técnicas federais seus principais modelos.

Durante esse período, o País seguiu o padrão internacional fordista de preparação para o trabalho, qualificando de forma competente reduzido grupo de profissionais para as funções de direção, deixando que a grande massa de trabalhadores fosse qualificada para suas tarefas específicas no próprio local de trabalho. Na verdade, era essa a formação adequada ao sistema de produção desse período. A preparação para o trabalho era promovida por meio de universidades e escolas técnicas federais, estaduais e municipais, por cursos técnicos ou de nível universitário em escolas privadas, por empresas, por sindicatos de trabalhadores, ONGs e entidades do chamado *Sistema S*.

O Sistema Nacional de Aprendizagem Industrial – SENAI foi instituído em 1942 pelo governo de Getúlio Vargas, como um sistema de financiamento de preparação para o trabalho necessário à indústria, mediante recolhimento compulsório sobre a folha de pagamento das empresas. Na verdade, os industriais brasileiros relutaram muito em assumir os encargos financeiros da aprendizagem industrial, e só aceitaram mediante significativas vantagens concedidas pelo Governo, na institucionalização desse sistema.

O acordo feito pelo Governo consistiu na criação por ato governamental de um órgão privado encarregado de ministrar cursos em nome de todas as empresas, dirigido pelos próprios industriais e financiados com recursos recolhidos sobre a folha de pagamento das empresas. Portanto, do ponto de vista de sua constituição, o SENAI seria uma instituição pública, pois foi criado por um ato do presidente da República<sup>23</sup>, mas, pela óptica do poder institucional, assim como da gestão dos recursos, é uma instituição privada. É dirigido pela Confederação Nacional da Indústria, em conjunto com as federações estaduais de sindicatos patronais, que também escolhem seus diretores e definem sua política institucional. Vale salientar que, tanto na composição do Conselho Nacional, como dos conselhos regionais dos

---

<sup>22</sup> “O Sistema S” é formado pelo SENAI, SENAC, SENAR e SENAT, incluindo suas entidades de assistência social – SESI, SESC e SEST, além do SEBRAE.

<sup>23</sup> O SENAI foi criado pelo Decreto-Lei n 4.048, de 22 de janeiro de 1942, confirmado integralmente pelas constituições nacionais de 1946, 1967 e 1988, assim como pelas leis de diretrizes e bases da educação nacional de 1961 e 1996.

órgãos que integram esse sistema, a participação do Governo é mínima: ao lado dos presidentes de federações ou de sindicatos patronais, estão apenas dois representantes do governo, sendo um do Ministério da Educação e outro do Ministério do Trabalho, sem poder de ingerência na aplicação dos recursos<sup>24</sup>.

Com os resultados obtidos pelo SENAI, foi criada, em 1946, entidade homóloga para o comércio e os serviços – o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – SENAC, nos mesmos moldes institucionais e financeiros. Teve-se, portanto, nessa época, a coexistência de dois sistemas nacionais de formação profissional, um deles constituído pelo SENAI e pelo SENAC, financiados com recursos públicos e geridos de forma privada pelas entidades nacionais de empresários da indústria e do comércio. O outro contemplava as escolas técnicas federais e estaduais que foram se consolidando no cenário nacional.

Com a estratégia de desenvolvimento adotada pelo governo militar, voltada para grandes projetos nacionais, surgiu a necessidade de programas de preparação de mão-de-obra em massa, sendo revitalizado o Programa de Preparação Intensiva da Mão-de-Obra Industrial – PIPMOI, criado em 1963, pelo governo João Goulart para suprir as necessidades de preparação de mão-de-obra para a indústria em expansão. O programa era vinculado ao Ministério da Educação e desenvolvido com participação das escolas técnicas da rede federal, do SENAI e do SENAC, de associações estudantis, de empresas industriais e de entidades de empregados. Seus recursos procediam dos fundos nacionais do Ensino Primário e do Ensino Médio. Em 1972, o programa foi ampliado para todos os setores da economia, com recursos provenientes do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, passando a ser denominado Programa de Preparação Intensiva da Mão-de-Obra – PIPMO. Em 1974, teve sua vinculação transferida para o Ministério do Trabalho. Esse programa, que apresentou expressivos resultados em número de trabalhadores qualificados, declinou em razão do esgotamento dos grandes projetos de obras públicas dos governos militares, da crise econômica, da reforma administrativa no Governo Federal e do fim dos incentivos fiscais, sendo extinto em 1982.

---

<sup>24</sup> Essa é uma questão bastante discutida no âmbito do movimento sindical, do CODEFAT e das comissões estaduais do trabalho, sob dois aspectos: primeiro, os trabalhadores consideram que devem estar representados na direção das entidades do Sistema S; segundo, questionam o fato dessas entidades serem contempladas com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT para execução de ações de qualificação profissional, uma vez que já contam com expressivos volumes de recursos originados da sua própria fonte de financiamento. Além do mais, grande parte dos programas de formação profissional desenvolvidos pelas entidades do Sistema S não é gratuita, não estando, portanto, disponível à maioria dos trabalhadores que necessitam de qualificação profissional.

A perspectiva tecnicista dos projetos de desenvolvimento desse período fortaleceu tanto o Sistema S como as empresas privadas e estatais, por meio do PIPMO e da Lei nº. 6.297, que concedeu incentivos fiscais para que as próprias empresas assumissem a qualificação profissional dos seus empregados. A regulamentação dessa lei possibilitou às pessoas jurídicas a dedução do lucro tributável para fins de imposto de renda, do dobro das despesas realizadas com programas de formação profissional, aquisição de equipamentos e construção de centros de formação profissional (MANFREDI, 2002).

Portanto, o modelo institucional da qualificação profissional brasileira foi delineado e consolidado na década de 1940, num contexto político, econômico e social que lhe deram traços e contornos bem definidos. Desse contexto, alguns aspectos merecem destaque:

a) o *Estado* assumia o papel de agente do desenvolvimento econômico, com a mudança do modelo agro-exportador para o modelo de industrialização, com grandes investimentos públicos na criação da infra-estrutura necessária ao desenvolvimento do parque industrial do País (MANFREDI, 2002). Caracterizava-se, ainda, pela sua face populista, com incorporação tutelada ou controlada das massas em ascensão, e transformação dos sindicatos em apêndices do Estado, caracterizando um Estado de “compromisso”, no qual o povo obteve benesses, mas sempre numa relação clientelista, de doação, de cima para baixo;

b) as *relações capital-trabalho* eram estreitamente vinculadas ao modelo populista, e materializava-se no sindicalismo tutelado, financiado pelo Estado e na legislação controlada pela CLT, com amplas garantias individuais, mas ausência de mecanismos e estímulo à negociação;

c) uma *economia* protegida, iniciando a industrialização por substituição de importações, com grande dinamismo de crescimento no setor urbano-industrial, ao lado de um setor agro-exportador em crise;

d) a *empresa* organizada em um modelo que se poderia chamar de *fordista-taylorista tropical*, em que alguns aspectos desse paradigma – como a divisão hierárquica, a especialização de tarefas e o controle do trabalho – foi adotada com relativo sucesso em alguns setores industriais, ficando, todavia, muito aquém tanto dos padrões da eficiência taylorista, como da globalidade do paradigma fordista, que orientaram todo um modelo de mercado de salários e de consumo, das economias mais avançadas;

e) no *trabalho*, a implementação dos componentes do fordismo possibilitaram às empresas, principalmente à indústria nascente, funcionar sem grandes dificuldades, com um

trabalhador quase analfabeto, expulso da economia rural em desintegração (MEHEDFF; LEITE, 2002).

Nesse quadro político, econômico e social, consolida-se a institucionalização da qualificação profissional marcada, dentre outros, pelos seguintes traços:

- dicotomia entre educação geral e profissional, presente desde a origem do ensino profissional no Brasil-colônia, com a separação entre trabalho manual e trabalho intelectual, consolidando em 1940 a dupla vertente do sistema educacional – de um lado, para as elites e classe média, a formação generalista, acadêmica e propedêutica; de outro, para as classes menos favorecidas, a Educação Profissional, como substitutiva da Educação Básica, que não chegava a ser concluída, pela necessidade da população pobre ingressar no mercado de trabalho;
- criação de instituições nacionais, numa relação de concessão-tutela caracterizadamente populista, financiadas com recursos públicos, mediante contribuições compulsórias sobre a folha de pagamento, mas geridas pelo setor empresarial privado (Sistema S);
- estruturação de uma rede de ensino técnico-vocacional nas esferas estadual e federal, supostamente orientadas para superar a dicotomia entre Educação Geral e Profissional, mas, na prática, gradativamente reforçadoras dessa separação; e
- cristalização da aliança Estado-empresariado na tutela das instituições e mecanismos vigentes, excluindo o diálogo social, a participação dos sindicatos e outras representações dos trabalhadores (MEHEDFF; LEITE, 2002).

Esse modelo institucional apresentou considerável eficiência até o início dos anos 1980. Qualificou expressivos segmentos de trabalhadores para a indústria em expansão, para o comércio e os serviços emergentes, camadas intermediárias de técnicos e supervisores para a hierarquia das fábricas, escritórios, lojas e bancos, assim como formou engenheiros de produção e gerentes, nas faculdades de Engenharia e Administração.

A crise desse modelo explicita-se no quadro das transformações econômicas, políticas e sociais que marcaram a sociedade brasileira desde os anos 1980, decorrentes dos processos de globalização da economia e reestruturação dos setores produtivos, que passaram a incorporar de forma crescente as inovações tecnológicas e organizacionais, para responder às exigências de competitividade impostas pelo mercado globalizado. Esse novo paradigma produtivo, por sua vez, passou a demandar novas habilidades e competências dos trabalhadores, exigindo um perfil profissional compatível com as exigências do novo modelo de *produção flexível*.

Nesse período, em decorrência da recessão e da instabilidade econômica agrava-se a questão social, gestada ao longo dos anos e expressa no considerável contingente da população economicamente ativa, vivendo em condições de extrema pobreza; no desemprego, subemprego ou na informalidade. Segundo o DIEESE (2001), a década de 1990 é um divisor de águas nas trajetórias dos principais indicadores da situação do trabalho no Brasil, pela drástica regressão do mercado de trabalho, “com aumento de todas as formas de desemprego, crescimento dos vínculos de trabalho vulneráveis, queda nos rendimentos reais e concentração da renda”. (DIEESE, 2001, p.11).

Por outro lado, na outra ponta do mercado, também expressivos segmentos de trabalhadores estavam inseridos em processos de reestruturação produtiva e modernização tecnológica, resultando em alterações na natureza e organização do trabalho, redução do emprego e exigência de novos perfis de qualificação. Foi nesse contexto que, no âmbito do Ministério do Trabalho, ocorreu a reestruturação das funções do sistema público de emprego, com o redimensionamento da qualificação profissional, com a criação do Plano Nacional de Educação Profissional – PLANFOR.

### **3.3 PLANFOR – nova institucionalidade para a qualificação profissional**

O Brasil, a exemplo de outros países latino-americanos, teve seu desenvolvimento orientado por um paradigma pouco exigente em termos de escolaridade e de qualificação profissional. Esse quadro começou a mudar no início dos anos 1980, com as novas tendências que marcaram a sociedade brasileira, que transformaram, significativamente, a economia, o Estado, e o mundo do trabalho, configurando o cenário em que foi redimensionada a política pública de emprego e redefinida a institucionalidade<sup>25</sup> da qualificação profissional.

Foi um período marcado pela globalização e internacionalização da ordem econômica, com mudanças nos padrões monetários, tecnológicos e de competição no mercado, e pelo esgotamento do modelo protegido de substituição de importações, que marcou a industrialização brasileira (MEHEDFF; LEITE, 2002). Nesse cenário, a inflação disparou, a economia desacelerou e o País entrou numa trajetória recessiva com forte queda de investimentos e declínio das taxas de expansão econômica, atingindo principalmente o setor industrial, que se constituía o “carro-chefe” da década anterior.

---

<sup>25</sup> A expressão é utilizada para designar o conjunto das entidades, agentes, agências de educação profissional, como também sua organização, modelo e forma da gestão (CINTERFOR/OIT, 1999).

Com a célere globalização e a inserção do País na economia mundial, surgiram novos padrões de competitividade, com a revisão de conceitos e práticas produtivas. As empresas começaram a se reestruturar, com novas formas de organização do trabalho e gestão dos recursos produtivos – materiais, máquinas, informações – como forma de ajustamento às novas regras de competição internacional. Essas mudanças rebateram nos métodos de produção, na gestão e na organização das empresas, nas relações e nos processos de trabalho e diretamente nos perfis de qualificação (MEHEDEF; LEITE, 2002), conforme discussão apresentada na primeira parte do capítulo 2.

Foi também um período marcado pelas teses neoliberais e pela adoção de políticas macroeconômicas orientadas prioritariamente para a estabilidade monetário-fiscal, com liberalização do mercado, privatizações de empresas estatais, liberalização do câmbio e medidas de desregulamentação e flexibilização das relações de trabalho. O peso combinado desses fatores produziu fortes impactos no mercado de trabalho e nas condições de vida dos trabalhadores, tornando aguda a “questão social”, expressa na redução do emprego, na precarização das condições e das relações de trabalho, no aumento da informalidade e, sobretudo, nos crescentes índices de desemprego estrutural, que, no dizer de Castel (2005), transforma trabalhadores em “supranumerários”, sem condições de prover a sua subsistência e a da sua família.

Nesse mesmo contexto, foram registrados no País os mais significativos marcos de sua história política, na perspectiva da sua redemocratização e consolidação da cidadania: a campanha Diretas-Já em 1985, a posse de um civil para Presidente da República, após 20 anos de regime militar em 1985, a eleição de uma Assembléia Nacional constituinte e a promulgação da nova Constituição em 1988, com a inscrição de várias conquistas na esfera dos direitos e da participação social; a primeira eleição direta para Presidente em 1989; e o *impeachment* do presidente eleito em 1992.

O conjunto desses acontecimentos situa na agenda pública a questão da cidadania, trazendo rebatimentos para outras dimensões da vida social, destacando-se os mecanismos da gestão participativa e controle social, por meio dos conselhos gestores e de direitos, inaugurando uma concepção da gestão democrática, com a descentralização das políticas públicas, preconizada pela Constituição de 1988.

Nesse contexto de profundas transformações ocorreu a redefinição da política pública de emprego, que até o final dos anos 1980 estava restrita ao benefício do seguro-desemprego. Essa redefinição tornou-se possível a partir de 1990, com a regulamentação do Fundo de Amparo ao Trabalhador, quando foram criadas as condições jurídico-institucionais

para que o Governo Federal pudesse tomar a iniciativa de propor e coordenar programas nacionais, redimensionando a política pública de emprego, que deveria articular as ações do seguro-desemprego, da intermediação de mão-de-obra, dos programas de geração de renda e da qualificação profissional<sup>26</sup> (AZEVEDO, 2006).

Apesar da regulamentação do FAT ter ocorrido em 1990, os programas de qualificação profissional financiados pelo Fundo só foram implementados em 1993, inicialmente com enfoque restrito, realizados em alguns estados da Federação e destinados apenas aos beneficiários do seguro-desemprego. Sua ampliação ocorreu com a criação do Plano Nacional de Educação Profissional – PLANFOR<sup>27</sup> em 1995, que passou a ser implementado em todo o País em 1996, nos termos da Resolução 126/96 do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador – CODEFAT, constituindo mecanismo importante da política pública de emprego, no âmbito do programa seguro-desemprego.

O PLANFOR foi concebido no interior de uma estratégia política mais ampla, no início da primeira gestão do governo FHC, em consonância com o ideário neoliberal, que propõe ampla agenda de reformas, convergindo para duas prioridades:

[...] consolidação da estabilidade econômica obtida via Plano Real e construção do desenvolvimento sustentado, tendo como base a equidade social. Inclui-se nessa agenda a pauta relativa à chamada ordem econômica, que contempla a reforma da previdência social, tributária, das relações de trabalho e do próprio Estado, tendo como premissa geral o resgate da ética na gestão dos recursos públicos. (BRASIL, 1995).

Para inserir-se nessa política de reformas o Ministério do Trabalho se reorganizou, ampliando suas funções em torno de duas grandes vertentes: a modernização das relações trabalhistas e a consolidação de uma política pública de emprego, tendo a Educação Profissional como eixo central. A implementação da política pública de emprego ocorreu no âmbito do Sistema Seguro-Desemprego, que deveria passar a operar de forma integrada e ampliada em suas três funções: intermediação de mão-de-obra, pagamento de benefícios e qualificação e requalificação profissional.

A partir das políticas e prioridades macro retromencionadas, e sob a coordenação da Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional, a política de qualificação profissional teve como desafio

<sup>26</sup> A articulação desses programas na composição da Política Pública de Emprego serviu de base para o atual do Sistema Público de Trabalho Emprego e Renda - SPTER instituído pelo Ministério do Trabalho e Emprego.

<sup>27</sup> O PLANFOR foi incluído no Plano Plurianual e posteriormente destacado como prioridade do Governo Federal no documento *Brasil em Ação*. Em 1998, passou à denominação de Plano Estadual de Qualificação do Trabalhador.

[...] integrar-se a política pública de emprego, trabalho e renda, tendo como premissa a busca do desenvolvimento sustentado, e definir com precisão o seu *foco*, de modo a caracterizar-se como uma atividade com início, meio e fim, sob a premissa de *empregabilidade*, entendida não como simples capacidade de obter um emprego, mas manter-se em um mercado de trabalho em constante mutação [...] tudo isso levando em conta o processo de reestruturação produtiva, que redefine o próprio conceito de trabalho e qualificação. (BRASIL, 1995, grifo nosso).

A adoção do controvertido conceito de *empregabilidade*, em sua base teórico-conceitual, motivou uma das principais críticas recebidas pelo PLANFOR, pois, segundo estudiosos das áreas de educação e do trabalho, esse conceito, consoante a concepção liberal, que busca sempre a constituição de uma ordem social que assegure a liberdade individual, traz implícita a responsabilização do trabalhador pela sua situação de desemprego, como se a principal causa desse estado residisse na sua falta de escolarização e/ou qualificação adequada. Mediante esse conceito, é disseminada a falsa idéia de que a elevação do nível de escolaridade, associado a uma qualificação compatível com as novas exigências do mercado, representaria por si só garantia de emprego. No limite, a melhor preparação profissional do trabalhador pode até mesmo significar a substituição de outros menos preparados e rebaixamento do nível salarial médio, pela pressão exercida pelo aumento de trabalhadores qualificados no mercado.

A centralidade assumida pelo controvertido conceito de *empregabilidade* torna-se evidente na explicitação feita pelo secretário de Formação e Desenvolvimento Profissional<sup>28</sup> Prof. Nassim Mehedeff (Ministério do Trabalho), em matéria divulgada no *O Globo* de 09 de outubro de 1996, que é paradigmática da concepção liberal subjacente a esse conceito:

O emprego dos anos 90 tem um novo conceito: a empregabilidade, conjunto de conhecimentos, habilidades, comportamentos e relações que tornam o profissional necessário não apenas para uma, mas para toda e qualquer organização [...] hoje mais importante que apenas obter um emprego, é tornar-se empregável, manter-se competitivo em um mercado em mutação. Preparar-se inclusive, para várias carreiras e diferentes trabalhos – às vezes até simultâneos. (MEHEDEFF, 1996).

Portanto, esse conceito, largamente utilizado em âmbito nacional e internacional, obscurece as causas fundantes do desemprego, principalmente do desemprego estrutural, radicada menos nos baixos níveis de escolarização e qualificação do trabalhador do que nos desequilíbrios e contradições inerentes à estrutura produtiva, aos modelos de desenvolvimento e às políticas voltadas para o mercado de trabalho, características de um modelo de

---

<sup>28</sup> A Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional – SEFOR, órgão responsável pela coordenação do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador, foi depois denominada de Secretaria de Políticas Públicas de Emprego - SPPE.

acumulação que privilegia o investimento especulativo financeiro em detrimento do investimento produtivo, fundamental para o crescimento econômico com geração de emprego. Tavares (1996 apud OLIVEIRA, 2003, p.35) reforça esse argumento, afirmando que a incapacidade do Governo de atuar de forma efetiva na geração de novos postos de trabalho é determinada pela sua subordinação ao capital internacional. Desse modo, “[...] junto com seus aliados, ele prefere criar mitos explicativos desta realidade, do que assumir sua responsabilidade pelo desemprego em massa”.

Esse é, portanto, o contexto econômico, político e social que marca a criação do Plano Nacional de Educação Profissional – PLANFOR, formulado com base em múltiplas referências: a configuração histórica da qualificação profissional e das relações capital e trabalho no País, as conquistas sociais garantidas na Constituição de 1988, expressa nos mecanismos de participação e controle social, o agravamento da questão social decorrente das medidas de ajuste estrutural e de redefinição do papel do Estado. Nessa perspectiva, o PLANFOR foi proposto com três grandes objetivos:

- estruturar e consolidar a componente *qualificação profissional* no âmbito do Programa Seguro Desemprego, conforme previsto na legislação que regulamenta o Fundo de Apoio ao Trabalhador – FAT;
- garantir oferta de qualificação profissional continuada a parcelas crescentes da população economicamente ativa, de modo a melhorar suas chances de inserção e desenvolvimento profissional e elevar a competitividade do setor produtivo; e
- fortalecer, por meio da qualificação profissional, todo o projeto social do Governo – inclusive compromissos firmados com a OIT e Mercosul – de promoção de igualdade de oportunidades, combate à pobreza e promoção do trabalho digno no País (BRASIL, 2002).

O PLANFOR se insere em ampla estratégia governamental, que teve como prioridade a consolidação da estabilidade econômica, obtida via Plano Real. Com esse Plano, a qualificação profissional se tornou um dos eixos fundamentais de políticas públicas, especialmente na área social, implicando compromissos permanentes de atuação no âmbito do Plano Plurianual 2000-2003 – “Avança Brasil”, com destaque para determinadas áreas/setores ou segmentos sociais. O compromisso do PLANFOR foi o desenvolvimento de programas de qualificação profissional para grupos/setores prioritários, de forma integrada com programas de geração de trabalho e renda e encaminhamento ao mercado de trabalho. A maior parte desses compromissos está formalizada em protocolos de intenções e acordos de cooperação

técnica, instrumentos de articulação que sinalizam áreas, setores, públicos e programas prioritários (BRASIL, 2001c) (Anexo A).

No sentido de viabilizar a sua dimensão como política pública, o PLANFOR estruturou-se em três eixos fundamentais: *avanço conceitual, articulação institucional e apoio à sociedade civil*.

O *avanço conceitual* compreendeu a consolidação de um novo enfoque metodológico para a qualificação profissional, contemplando as seguintes dimensões: *foco na demanda* do mercado de trabalho e no perfil da população-alvo, orientada pela efetiva demanda do setor produtivo, conjugando interesses e necessidades de trabalhadores, empresários e comunidades; *direito do cidadão* produtivo, em bases contínuas e em caráter complementar (e não substitutivo) à Educação Básica, que é direito constitucional do cidadão; desenvolvimento integrado de *habilidades básicas, específicas e de gestão*<sup>29</sup>, por meio de cursos, treinamentos, assessorias, extensão e outras ações, presenciais ou a distância; e *atenção à diversidade social, econômica e regional* da PEA, promovendo a igualdade de oportunidades nos programas de qualificação e no acesso ao mercado de trabalho.

A *articulação institucional* representou também a consolidação de uma nova institucionalidade da qualificação profissional no País, promovendo a sua inserção no quadro das políticas públicas. Implicou a mobilização e o fortalecimento de novos agentes sociais, consolidando uma Rede Nacional de Educação Profissional – REP, para atuar na qualificação permanente da PEA, em bases participativas e descentralizadas. O PLANFOR também se propôs a atender demandas de qualificação profissional de outros programas e projetos sociais públicos, especialmente aqueles destinados às populações mais pobres, sujeitas a discriminação, violência e risco social.

O *apoio à sociedade civil* significou a promoção em ampla escala de ações de qualificação do trabalhador, incluindo não só cursos e treinamentos, mas também assessorias, extensão, estudos e pesquisas. Essas ações, embora dirigidas para a PEA, garantiam prioridade a grupos *vulneráveis*. No âmbito do PLANFOR, a vulnerabilidade é compreendida pela dificuldade de acesso ao trabalho e à alternativas de qualificação profissional, por

---

<sup>29</sup> O conteúdo das habilidades básicas e da gestão era obrigatório e deveria ser agregado ao seu conteúdo das habilidades específicas, abrangendo até 20% de carga horária total das ações de qualificação. As *habilidades básicas* compreendidas como competências e conhecimentos gerais, essenciais para o mercado de trabalho, como comunicação verbal e escrita, leitura e compreensão de textos, raciocínio, saúde e segurança no trabalho, preservação ambiental, informação e orientação profissional, dentre outros; *habilidades específicas* entendidas como atitudes, conhecimentos técnicos e competências demandadas por ocupações do mercado de trabalho; e as *habilidades de gestão* compreendidas como competências de auto gestão, associativas e de empreendimentos, fundamentais para a geração de trabalho e renda.

motivos de pobreza, baixa escolaridade e outros fatores da discriminação e seletividade no mercado de trabalho.

O PLANFOR teve como meta global preparar, a médio e longo prazo, uma oferta de Educação Profissional, para qualificar a cada ano, 20% da PEA, estimada em quase 15 milhões de pessoas. Para o alcance dessa meta, propôs-se a articular e consolidar parcerias, mobilizando a capacidade e a competência da Rede de Educação Profissional do País, de modo a ampliar e otimizar os recursos do FAT. A premissa era de que esses recursos pudessem financiar a qualificação de 7% da PEA ao ano, ficando os 13% restantes ao encargo de outros fundos públicos ou privados. Mesmo tendo como foco geral a PEA, para fins de aplicação de recursos, foram estabelecidos dois tipos de prioridades: de *foco* e de *acesso*.

A *prioridade de foco* exigia que pelo menos 80% dos recursos e 90% das vagas fossem destinadas aos quatro grupos de público-alvo: pessoas desocupadas; pessoas em risco de desocupação permanente ou conjuntural; empreendedores urbanos e rurais; pessoas autônomas, cooperadas e autogeridas (Anexo B). Além desses quatro grupos, havia a reserva de até 10% das vagas e 16% dos recursos para qualificar outros grupos definidos com base em prioridades locais e/ou regionais, a exemplo da qualificação de membros dos conselhos estaduais do trabalho – CETs e comissões municipais do trabalho CMTs, assim com outros conselhos/fóruns estaduais e municipais.

A *prioridade de acesso* implicava preferência para pessoas mais vulneráveis econômica e socialmente. Constituíam critérios preferenciais de acesso aos programas de qualificação: *pobreza crítica* (meio salário mínimo mensal), *baixa escolaridade* (até 7 anos de estudos, principalmente analfabetos absolutos ou funcionais – 3 anos de estudos), *gênero* (mulheres pobres e de baixa escolaridade, especialmente chefes de família), *idade* (jovens pobres, de baixa escolaridade, candidatos ao primeiro emprego e em situação de risco social), *raça/cor* (pessoas de etnia afro-brasileira e indígena, além de outras minorias étnicas), *localização* (moradores de periferia de áreas metropolitanas, municípios do Programa Comunidade Solidária e outras áreas urbanas e rurais que concentrem população pobre), *necessidades especiais* (pessoas portadoras de deficiência de visão, locomoção, audição, mentais – em níveis que possam implicar desvantagem/discriminação no mercado de trabalho e /ou dificuldade de acesso a outras opções de qualificação).

As diretrizes do PLANFOR foram orientadas pelos princípios da *participação*, *descentralização*, *integração* e *parceria* (BRASIL, 1995) e sua gestão descentralizada por meio de uma cadeia estratégica e operacional em três esferas: nacional, estadual e municipal (Anexo C). No âmbito federal, sua gestão foi compartilhada pelo MTE e pelo Conselho

Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador - CODEFAT; nos estados, pelas secretarias estaduais de trabalho ou equivalentes e conselhos estaduais de trabalho – CETs; e nos municípios pelas comissões municipais do trabalho – CMTs. Vale salientar, que assim como o CODEFAT, os CETs, e as CMTs são órgãos tripartites e paritários, com participação de representantes do governo, empresários e trabalhadores.

De acordo com seus princípios e diretrizes, a implementação do PLANFOR ocorreu de forma descentralizada por meio de dois mecanismos:

a) *Planos estaduais de qualificação – PEQs*, circunscritos a uma unidade federativa, elaborados e coordenados pelas secretarias estaduais de trabalho ou equivalentes, sujeitos à aprovação dos conselhos estaduais do trabalho – CETs, e à negociações como os conselhos municipais do trabalho – COMUTs, sendo executados mediante convênios firmados entre os governos estaduais e o MTE. Esses planos eram compostos por projetos de qualificação profissional executados por instituições de formação profissional públicas e privadas, contratadas pelos governos estaduais para desenvolverem as ações de qualificação profissional nas áreas de agricultura, aquicultura e pecuária; indústria; comércio e serviços; educação saúde e ação social; cultura e artesanato; turismo; e administração pública.

b) *Parcerias regionais e nacionais – PARCs*, executadas mediante protocolos e acordos de cooperação técnica, firmados com outros ministérios, entidades internacionais, Sistema S, ONGs e sindicatos de trabalhadores, para desenvolvimento de programas e projetos de alcance regional ou nacional, implementação de estudos e pesquisas, desenvolvimento de metodologias e produção de material didático, em apoio às ações de qualificação profissional.

Um dos grandes diferenciais do PLANFOR foi o seu amplo e elaborado sistema de monitoramento e avaliação, definido desde a sua concepção. Este sistema, orientado para a melhoria e correção de rumos das ações desenvolvidas, contemplou quatro mecanismos em diferentes níveis, integrados e complementares, quais sejam:

a) *acompanhamento técnico-gerencial* de cada Programa Estadual de Qualificação - PEQ e parcerias nacionais e regionais – PARC, contratados pelas secretarias de Trabalho e parceiros, como projeto especial de apoio à gestão;

b) *avaliação externa e acompanhamento de egressos* do PEQ e PARC, também contratada pelas secretarias de Trabalho e parceiros, como projeto especial e executado principalmente por universidades federais e estaduais;

c) *supervisão técnico-operacional* do PLANFOR a cargo do Ministério do Trabalho e Emprego – MTE, da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego – SPPE e do

Departamento de Qualificação Profissional – DEQP, por intermédio de oficinas, seminários, visitas técnicas e outros mecanismos, contando com equipe própria e de entidades contratadas nas unidades federativas para a cobertura das ações do PEQ/PARC;

d) *avaliação nacional* do PLANFOR por meio de duas estratégias: 1) uma coordenação técnica do MTE/SPPE/DEQP, no sentido de harmonizar, integrar e sintetizar as avaliações dos PEQs/PARCs e da Supervisão Operacional – SOP, com participação de técnicos das secretarias do Trabalho, parceiras, equipes de avaliação e de especialistas; 2) uma Comissão Nacional de Avaliação, de caráter consultivo, no patamar de assessoria direta ao Ministério do Trabalho e Emprego e/ou ao CODEFAT, formada por especialistas em diferentes áreas, com participação da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego.

Esse monitoramento/avaliação foi orientado para formar e disponibilizar indicadores sobre a eficiência, eficácia e efetividade social do PLANFOR nos seguintes termos:

- eficiência – entendida como cumprimento das metas relativas a treinandos, carga horária, abrangência espacial e setorial, público-alvo, conteúdos, investimentos, dentre outros, nos prazos hábeis, a custos otimizados de acordo com as diretrizes do FAT/PLANFOR e legislação aplicável à matéria;
- eficácia – expressa pelo benefício das ações de qualificação profissional para os treinandos, traduzido em melhoria de chances de obtenção ou manutenção do trabalho, geração ou aumento de renda, elevação da produtividade e melhoria da qualidade de produtos e serviços, integração e reintegração social, rompimento do círculo vicioso da pobreza, dentre outros; e
- efetividade social – processos e impactos do PLANFOR como política pública, voltada para a construção democrática e do desenvolvimento sustentado, ou seja, efeitos mais amplos e duradouros do que os benefícios obtidos pelos treinandos (BRASIL, 2002).

O PLANFOR constituiu um marco na trajetória da qualificação profissional no País, que passou de uma ação fragmentada, desenvolvida por vários institutos de formação profissional, por meio de vários modelos organizacionais, gerenciais, pedagógicos e de financiamento, para uma política componente do sistema público de emprego, implementada por uma gestão descentralizada e uma cadeia estratégica e operacional nos níveis federal, estadual e municipal.

Num país com a diversidade e a dimensão do Brasil, a implementação de um plano com essas características não constituiu uma tarefa simples, representando um desafio

expresso por alguns dos seus números: no ano 2000<sup>30</sup>, foram qualificados 3,1 milhões de trabalhadores, com investimento de R\$ 394 milhões, em 4,8 mil municípios – 85% dos existentes no Brasil.

Ultrapassando os dados quantitativos, o PLANFOR definiu *nova institucionalidade* para a qualificação profissional, caracterizada pela gestão descentralizada e implementada por meio de diferentes instituições públicas e privadas, tais como: universidades, escolas técnicas, Sistema S, federações empresariais e de trabalhadores, escolas sindicais, ONGS e outras instituições incumbidas regimental e estatutariamente do ensino profissional<sup>31</sup>. Vale ressaltar a importância da participação de novos agentes sociais, como universidades, sindicatos e ONGs, que com a sua experiência, agregaram conteúdos, abordagens e metodologias inovadoras ao PLANFOR.

O PLANFOR assumiu, portanto, relevância estratégica na Política Pública de Emprego, num contexto em que a experiência internacional apontava para o *fortalecimento de programas de formação e qualificação profissional* (POCHMANN, 1998), desde as transformações ocorridas no sistema de produção e gestão do trabalho, com as inovações tecnológicas e informacionais, que também passaram a exigir reestruturação no perfil das qualificações. Convergentes com essas orientações, também se encontravam organismos internacionais de financiamento na área da educação (Banco Interamericano de Desenvolvimento e Banco Mundial) e agências internacionais de cooperação técnica, como o Centro Interamericano de Investigação e Documentação sobre Formação Profissional – CINTEFOR/OIT, que na sua Agenda Regional para o biênio 1998-1999, definiu como principais linhas de atuação *a formulação de políticas de formação, a formação para a empregabilidade e a gestão da formação*.

Nos limites deste ensaio, não pretendemos analisar a eficiência, eficácia ou efetividade social do PLANFOR como política pública, nem avaliar o alcance de seus objetivos e metas. Interessa-nos investigar, desde suas diretrizes de descentralização, participação, e parceria, a participação das organizações da sociedade civil no Plano Estadual de Qualificação do Ceará, contemplando as particularidades que marcaram a sua atuação e com base na percepção dos agentes sociais envolvidos nesse processo.

---

<sup>30</sup> O ano 2000 é tomado como base, pelo fato de corresponder à implantação do Sistema de Gestão das Ações de Emprego – SIGAE, que possibilitou a homogeneização dos dados dos 27 planos estaduais de qualificação - PEQs e 16 parcerias nacionais do PLANFOR.

<sup>31</sup> As instituições que poderiam ser contratadas para executar ações no âmbito do PLANFOR eram definidas pelas Resoluções do CODEFAT: n° 126, de 26 de outubro de 1996; n° 194, de 23 de setembro de 1998; n° 234, de 27 de abril de 2000; e n° 158, de 21 de dezembro de 2000, que teve vigência até a extinção do PLANFOR, em julho de 2003.

Nessa perspectiva, torna-se importante ressaltar que o redimensionamento da política pública de emprego, ocorreu na década de 1990, no contexto de democratização do País, após importantes conquistas asseguradas na Constituição, dentre as quais pode ser destacada a instituição do Fundo de Amparo ao Trabalhador, condição determinante para a estruturação do Sistema Público de Emprego, com articulação de programas como o seguro-desemprego, a intermediação de mão-de-obra, a geração de emprego e renda e qualificação profissional.

Esse redimensionamento ocorreu na contraditória tessitura social, econômica, política e cultural do País (CARVALHO, 2005), conforme já foi discutido no capítulo 2, em meio à confluência de dois projetos políticos antagônicos: o *de ajuste estrutural*, com a implementação de políticas neoliberais, que promovem o desemprego e a desestruturação do sistema de proteção social; e o *de alargamento da democracia* (DAGNINO, 2003), expresso na articulação e participação da sociedade civil, no estabelecimento da democracia e na conquista e expansão de direitos, alguns dos quais inscritos da Constituição de 1988.

Gestada nessa tessitura, a concepção política e os próprios objetivos do PLANFOR expressam dupla determinação:

[...] garantir uma oferta de educação profissional permanente, contribuindo para redução do desemprego e o subemprego da População Economicamente Ativa – PEA; combater à pobreza e à desigualdade social; *elevar a produtividade, a qualidade e a competitividade do setor produtivo* [...] promovendo a qualificação profissional como direito do trabalhador e componente básico do desenvolvimento sustentado, com equidade social (BRASIL, 2002, grifo nosso).

Por um lado, o PLANFOR incorporou as demandas dos trabalhadores que, historicamente, por meio de suas entidades representativas, situam a qualificação profissional na pauta de negociações e reivindicaram participação na formulação e gestão das políticas públicas de emprego. Por outro lado, também atende aos interesses de acumulação do capital, que necessita da constante requalificação dos trabalhadores para responder às exigências do elevado padrão de produtividade e competitividade imposto pelo mercado globalizado. Dessa forma, o Estado, sem alterar a lógica neoliberal das medidas de ajuste macroeconômico, passou a implementar programas de qualificação profissional, também destinados a atenuar as dramáticas conseqüências produzidas por esse ajuste, expressos fundamentalmente no desemprego estrutural e na precarização do trabalho.

Com origem anos 1990, princípios como descentralização, participação e parceria passaram a nortear as políticas públicas implementadas pelo Ministério do Trabalho, cujo principal mecanismo da gestão é o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador – CODEFAT, órgão com representação tripartite e paritária, constituído por três

representantes do governo (Ministério do Trabalho, Ministério da Previdência e Assistência Social e BNDES); três representantes dos trabalhadores, indicados pelas centrais sindicais e confederações de trabalhadores; e três representantes dos empregadores, indicados por suas respectivas confederações.

O CODEFAT tem como atribuições o acompanhamento do FAT, das aplicações, por parte do BNDES, do seguro-desemprego e do abono salarial, cabendo-lhe, inclusive, a proposição de medidas destinadas ao aperfeiçoamento da legislação desses benefícios, bem como a alteração das alíquotas das contribuições sobre a rotatividade das empresas (AZEREDO, 1998).

Esses avanços expressos nas próprias atribuições do CODEFAT, e nos mecanismos de participação e controle social das políticas públicas de emprego implementadas pelo Ministério do Trabalho em meados de 1990, reitera a tese defendida por Dagnino (2003), segundo a qual o acúmulo de forças do projeto *participativo-democrático*, forjado na organização e na luta da sociedade civil pela democracia e pela conquista de direitos, constitui campo ético-político que, ao confrontar o *projeto neoliberal*, assume um papel *contendor*, que condiciona os mecanismos e estratégias adotadas por esse projeto, com possibilidade de criar espaços públicos de representação e negociação de interesses da população.

Nessa perspectiva, torna-se importante resgatar a trajetória do Plano Estadual de Qualificação do Ceará – PEQ/CE, desenvolvido no âmbito do Sistema Público de Emprego do Ceará. Esse Plano seguiu uma trajetória singular, caracterizada pela participação de uma diversidade de instituições de formação profissional públicas e privadas, contratadas via credenciamento e seleção públicos.

### **3.4 Plano Estadual de Qualificação do Ceará: trajetória singular**

O Plano Estadual de Qualificação do Ceará – PEQ/CE teve sua implementação iniciada em 1996, sob coordenação do SINE/CE, passando em 1998 para a gestão da Secretaria do Trabalho e Ação Social – SETAS, onde permaneceu até 2002, quando passou a ser gerenciado pela então recém-criada Secretaria do Trabalho e Empreendedorismo, até julho de 2003, quando foi extinto. Em seu lugar foi instituído o Plano Nacional de Qualificação – PNQ e as suas versões estaduais – os Planos Territoriais de Qualificação – PlanTeQs. Em 1998, quando a Secretaria do Trabalho e Ação Social assumiu a gestão do Plano Estadual de

Qualificação do Ceará, procedeu a um amplo processo de “publicização”<sup>32</sup> na implementação desse Plano, com o objetivo de viabilizar a democratização do acesso das diversas entidades de formação profissional à sua execução.

Com base nas diretrizes do PLANFOR, de descentralização, participação e parceria, a gestão do PEQ/CE adotou como estratégia de contratação, para execução das ações de qualificação profissional, credenciamento e seleção públicos de entidades, com fundamento na Lei de Licitação n° 8.666, e suas alterações e nas resoluções do CODEFAT que regulamentam essa matéria. A deflagração desse processo ocorria por meio de um Edital de Credenciamento e Seleção, aprovado pelo Conselho Estadual do Trabalho e publicado no Diário Oficial do Estado e nos principais meios de comunicação escrita. Esse edital especificava as diversas etapas do credenciamento e seleção, com seus procedimentos legais, prazos e documentação necessária a ser apresentada pelas entidades proponentes.

A participação das entidades estava condicionada inicialmente à observação dos critérios definidos pelas resoluções do CODEFAT, em relação às categorias de instituições que poderiam ser contratadas no âmbito do PLANFOR, para execução de ações de qualificação profissional. É interessante observar as alterações ocorridas nesses critérios, no período de implementação do PEQ/CE e suas implicações para as entidades que pleiteavam sua habilitação ao referido Plano.

A Resolução n° 126, de 26 de outubro de 1996, indicava, de forma bem ampla, que a execução dos projetos de qualificação profissional “é aberta a toda entidade pública e privada, organizações governamentais ou não governamentais, pessoas físicas e jurídicas, que comprovem experiência, especialização, competência gerencial e infra-estrutura adequada às ações previstas”.

Na Resolução n° 194, de 23 de setembro de 1998, já foi definida a categoria das entidades que podiam executar programas e projetos no âmbito do PLANFOR:

[...] universidades, especialmente unidades de extensão; escolas técnicas; fundações e organizações empresariais, em particular os serviços nacionais e sociais de aprendizagem, sindicatos e organizações de trabalhadores; escolas profissionais livres; entidades comunitárias e outras organizações não governamentais, laicas ou confessionais. (BRASIL, 1998).

---

<sup>32</sup> O neologismo – não dicionarizado - *publicização* é aqui utilizado segundo a perspectiva de Hannah Arendt, segundo a qual, tudo o que vem a “público” pode ser visto e ouvido por todos e tem a maior divulgação possível (ARENDR, 1999). Diferencia-se, portanto, do *processo de publicização* referido no projeto de reforma do Estado, que diz respeito à transferência dos serviços não exclusivo do Estado para o setor público não estatal ou terceiro setor, mediante transformações de entidades estatais em organizações públicas não estatais, denominadas organizações sociais.

Por sua vez, a Resolução n° 234, de 27 de abril de 2000, dentro das categorias definidas, traz maior especificação das entidades que poderão ser contratadas, apresentando aspectos condicionantes para algumas dessas categorias:

[...] universidades definidas na forma da Lei N° 9.394; escolas técnicas públicas; serviços nacionais e sociais de aprendizagem (sistema “S”); escolas sindicais; fundações incumbidas regimental e estatutariamente do ensino profissional; e outras instituições especializadas no ensino profissional, com mais de cinco anos de experiência na área, desde que no ato da contratação, seja encaminhada justificativa circunstanciada à Secretaria de Políticas Públicas de Emprego e ao CODEFAT (BRASIL, 2000).

Verifica-se aí clara restrição ao acesso das ONGs, que teriam de comprovar especialização no Ensino Profissional, com experiência de mais de cinco anos, além de ter a sua contratação condicionada a uma justificativa circunstanciada, encaminhada à Secretaria de Políticas Públicas de Emprego/MTE e ao CODEFAT, pela SETAS e pelo Conselho Estadual do Trabalho.

É interessante observar que, no período de vigência da Resolução 234/00, o PEQ/Ce registrou o maior número de contratações de organizações da sociedade civil, (30) correspondente a 30,30% de das entidades contratadas (99). Como estabelece referida resolução, a Secretaria do Trabalho e Ação Social, juntamente com o Conselho Estadual do Trabalho, encaminhou exposição de motivos, justificando a contratação de cada uma das 30 organizações, reafirmando o cumprimento das exigências de especialização no Ensino Profissional e o período de cinco anos de experiência, por parte das organizações contratadas.

Essa Resolução foi revogada pela Resolução n° 258, de 21 de dezembro de 2000, que teve vigência até a extinção do PLANFOR, em julho de 2003, e que eliminou as restrições impostas à participação das ONGs, definindo que

[...] poderão ser contratadas para executar ações de EP no âmbito do PLANFOR as seguintes instituições: universidades na forma da lei 9.394; escolas técnicas públicas, empresas públicas e outros órgãos da Administração Pública, incubidos regimental e estatutariamente, do ensino, pesquisa ou extensão; federações empresariais, nacionais e estaduais e serviços nacionais e sociais de aprendizagem; federações de trabalhadores e escolas sindicais; e fundações incumbidas regimental e estatutariamente do ensino profissional e outras instituições comprovadamente especializadas no ensino profissional (BRASIL, 2001b).

Uma vez enquadradas nos critérios estabelecidos nas resoluções do CODEFAT, as entidades eram inscritas no credenciamento/seleção, que constava de duas etapas, 1) *habilitação jurídica, qualificação econômico – financeira e de regularidade fiscal e*

*previdenciária*, em que a entidade apresentava certidões negativas de débito municipal, estadual e federal, devidamente atualizadas, além de balancete financeiro que comprovasse sua qualificação econômico-financeira; e 2) *qualificação técnica*, por projetos de qualificação profissional (sujeito à análise e aprovação); comprovação de sua capacidade técnica e operacional para execução das ações propostas, de acordo com as Resoluções 234 e 258 do CODEFAT<sup>33</sup>.

As duas etapas eram eliminatórias e muitas entidades ficavam inabilitadas tanto na primeira etapa, por se encontrarem em dívida com algum tributo, como na segunda, pela dificuldade na elaboração de projetos de qualificação profissional, ou pela não-comprovação de sua capacidade técnica e operacional. Nas duas etapas, em caso de inabilitação jurídica ou desqualificação técnica, as entidades tinham direito à apresentação de recursos à Comissão de Credenciamento e Seleção, de acordo com as determinações do Edital de Credenciamento que orientava o processo.

Salientamos que esse processo foi estruturado em 1999 pela equipe de apoio à gestão do PEQ/Ce, com fundamento nas diretrizes do PLANFOR e nas resoluções do CODEFAT que regulamentam essa matéria, sendo submetido anualmente à aprovação do Conselho Estadual do Trabalho. No decorrer do período de implementação desse Plano, o credenciamento foi sendo aprimorado, com a incorporação de novos critérios diferenciais seletivos que garantissem a melhoria de aspectos qualitativos relacionados à capacidade técnico-operacional das entidades selecionadas e à qualidade pedagógica dos seus projetos de qualificação profissional.

Esse processo era conduzido pela Comissão Intersetorial de Credenciamento e Seleção – CICS, nomeada especificamente para esse fim, por meio de portaria do secretário do Trabalho, e composta de participantes da Comissão de Educação Profissional do Conselho Estadual do Trabalho – CET, técnicos da equipe da gestão do PEQ/CE e técnicos das secretarias setoriais relacionadas às diferentes áreas de atuação dos projetos apresentados pelas entidades proponentes<sup>34</sup>. Na fase de análise dos projetos, a CICS contava com a

---

<sup>33</sup>A qualificação técnica das instituições era comprovada pela apresentação dos seguintes documentos: a) atestado de capacidade técnica fornecido por pessoa jurídica de direito público ou privado, comprovando a prestação de serviço pertinente e compatível ao objeto de contratação; b) relação explícita das instalações, aparelhamento e pessoal técnico especializado adequado e disponível para a realização do objeto da contratação; e comprovação de possuir em seu quadro permanente responsável técnico que possa comprovar ter executado serviço de características semelhantes às do objeto.

<sup>34</sup> Áreas de atuação dos projetos de qualificação: agricultura, indústria, comércio e serviços, cultura e artesanato, turismo, saúde, administração pública, educação e ação social.

assessoria de professores universitários, especialistas nas diversas áreas de atuação dos projetos.

Apesar do caráter eliminatório do credenciamento/seleção, a investigação empírica realizada nos mostra a sua aceitação e legitimação por parte das organizações pesquisadas, segundo as quais a ampla divulgação dada a todas as etapas desse processo democratizou o acesso das entidades, possibilitando sua participação em igualdade de condições, conferindo transparência e credibilidade aos procedimentos adotados.

A maneira como a proposta do PEQ foi formalizada, através do processo de credenciamento deu possibilidade para que todos participassem sem discriminação. (DIRIGENTE DO CAA).

[...] houve uma boa divulgação nos meios de comunicação, os editais foram muito difundidos [...] todas as entidades puderam participar de forma democrática [...] muitas ficavam de fora porque tinham problemas com a documentação. (DIRIGENTE DA ACEC).

Salientamos que o credenciamento/seleção adotado pelo PEQ/CE, notabilizou o Estado do Ceará, que foi convidado a apresentar essa experiência em vários encontros nacionais promovidos pelo MTE/SPPE/PLANFOR. Com a visibilidade e credibilidade obtidas nesse trabalho, o Ceará foi procurado por diversos estados que pretendiam conhecer a estruturação desse processo. Por outro lado, vale também salientar que, em outros estados, até com maior população do que o Ceará, a execução do PEQ ficou restrita a um número reduzido de entidades, como salienta esse representante do Conselho Estadual do Trabalho:

[...] aqui o processo foi muito democrático, eu tenho uma lembrança que em outros estados, apenas quatro ou cinco entidades recebiam todos os recursos destinados para a qualificação profissional. (REPRESENTANTE DOS EMPRESÁRIOS NO CET).

Com efeito, conforme pode ser observado no quadro a seguir, o PEQ/CE se caracterizou por ser operacionalizado por uma diversidade de instituições, incluindo, além das tradicionais entidades de formação profissional, públicas e privadas, novos agentes sociais, como ONGs, sindicatos e federações de trabalhadores, cooperativas e diversas organizações sociais, como associações comunitárias e entidades representativas de pessoas com deficiência.

**Quadro 1 – Demonstrativo das Entidades Executoras do PEQ/CE e do PlanTeQ/CE no período 1999-2006**

Nº	ENTIDADES EXECUTORAS	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
1	Associação de Produtores/ Cooperados	4	9	9	10	1	2	1	-
2	Escolas, Instituto, Centro de Ensino Profissional Livre	5	4	2	2	-	-	-	-
3	Escolas, Centro, Instituto de Ensino Médio	4	8	6	3	4	2	3	3
4	Fundação, Instituto, Escola, Associação Classe Patronal	5	9	9	5	3	3	3	3
5	Fundação, Escola, Associação Sindicato de Trabalhadores	4	13	8	5	4	4	4	3
6	ONG's e Organizações sem Fins Lucrativos	9	30	20	10	5	7	10	10
7	SISTEMA S	4	4	6	5	4	4	4	4
8	Universidade, Instituto, Faculdade e Ensino Superior	6	5	5	3	4	3	2	2
9	Instituto Vinculada a Organização Governamental	7	5	9	4	5	2	2	1
10	Micro Empresas	5	10	12	3	-	-	-	-
11	Outros	2	2	1	3	-	1	1	1
<b>TOTAL GERAL</b>		<b>55</b>	<b>99</b>	<b>87</b>	<b>53</b>	<b>30</b>	<b>28</b>	<b>30</b>	<b>27</b>

FONTE: Sistema de Gestão das Ações de Emprego – SIGAE.

**Quadro 2 – Demonstrativo do Número de Instituições, Municípios, Educandos e Recursos do PEQ/CE e PlanTeQ/CE no Período de 1999-2006.**

ANOS	Nº. DE INSTITUIÇÕES	Nº DE MUNICÍPIOS	Nº DE AÇÕES	Nº. DE EDUCANDOS	RECURSOS
1999	55	184	4.305	164.135	14.763.952,62
2000	99	184	5.315	172.812	17.760.752,12
2001	87	183	4.142	183.248	20.091,508,18
2002	53	103	1.230	39.156	4.562,253,90
2003	30	64	488	11.976	1.744.211,77
2004	28	63	352	7.879	3.205.076,59
2005	30	48	271	5.668	2.609.200,27
2006	27	60	250	5.663	2.523.659,00

FONTE: Sistema de Gestão de Ações de Emprego – SIGAE.

Podemos observar, junto ao crescente volume de recursos destinados ao PEQ/CE, no triênio 1999-2001, o grande número de entidades executoras contratadas, de municípios atendidos e de trabalhadores qualificados, com a cobertura de todos os municípios do Estado. Em 2002, verificou-se redução de recursos, da ordem de 77,29% em relação a 2001, ocorrendo outra redução em 2003, dessa feita de 61,77% em relação a 2002. Isso representa, em dois anos, uma redução acumulada de 91,32%.

Além dessa ampla mobilização e participação das entidades, outro diferencial importante na implementação do PEQ/CE, foi o desenvolvimento do projeto Acompanhamento Técnico-Gerencial de Apoio à Gestão, aprovado anualmente pelo MTE/CODEFAT e executado pela Secretaria do Trabalho e Ação Social – SETAS, em convênio com a Universidade Federal do Ceará – UFC.

Esse projeto teve como objetivo monitorar e avaliar as ações de qualificação profissional desenvolvidas pelas entidades parceiras do PEQ/CE, sendo executado pela equipe da gestão do PEQ/CE sob a coordenação da Universidade Federal do Ceará. Como sistemática de *avaliação em processo*, destinada à correção de rumos, referido Projeto ensejou maior aproximação com as entidades executoras e o estabelecimento de uma relação de confiança e troca, importante no acompanhamento e avaliação. As visitas aos cursos, as entrevistas com os coordenadores, instrutores e alunos, permitiram à equipe da gestão, uma avaliação da capacidade operacional das entidades executoras, ao mesmo tempo em que possibilitaram a identificação e a superação das dificuldades encontradas, contribuindo para o aprimoramento das ações, para o fortalecimento da gestão do Plano, e das entidades parceiras, conforme expressa um dirigente de numa das organizações pesquisadas:

[...] olha, eu gostaria de falar uma coisa aqui que é muito importante, é a cumplicidade, a parceira dos técnicos do PEQ e que estão ajudando muito as próprias entidades na sua evolução, enquanto entidade da sociedade civil [...] eu acho que isso foi uma característica que marcou fortemente a relação desses técnicos com o CDVHS [...] hoje quando nós temos algum problema da área de qualificação, nós sabemos que vamos procurar um dos técnicos do PEQ, e isso é muito bom pra uma entidade pequena como a nossa e que atua numa região com tantas dificuldades. (DIRIGENTE DO CDVHS).

Nesse projeto, merece destaque a realização de pesquisas de campo com os treinandos, em obediência a um plano amostral contemplando todas as entidades executoras, na capital e no restante do Estado. Essa pesquisa privilegiou aspectos quantitativos e qualitativos, utilizando, além da aplicação de questionários e realização de entrevistas, discussões em grupos focais com os participantes dos cursos, propiciando a avaliação desses

curso pelo treinando, com sugestões para o aprimoramento dos projetos de qualificação dessas instituições. Esse contato direto com os diversos sujeitos envolvidos nos projetos possibilitou avaliação mais consistente, constituindo importante instrumento de *feedback* para as entidades, que nem sempre priorizavam a avaliação do aluno. O resultado da avaliação tanto subsidiou o planejamento subsequente da equipe da gestão do PEQ/CE como o planejamento das executoras que recebiam relatórios consolidados sobre os resultados da pesquisa.

A atuação plural de entidades de natureza diversificada no âmbito do PEQ/CE expressou a nova institucionalidade que o PLANFOR buscou consolidar, e, aliada ao monitoramento e à avaliação, foi responsável pelos resultados significativos que contribuíram para o aprimoramento desse Plano no Estado do Ceará. Por outro lado, também fortaleceu as entidades parceiras, principalmente os novos agentes sociais como ONGs, entidades ligadas à universidades e entidades sindicais, que puderam ampliar seu espaço e intervenção, com a negociação de demandas de qualificação profissional que passaram a ser incorporadas ao PEQ/CE.

Portanto, o grande diferencial da implementação do PEQ/CE pode ser caracterizado por dois importantes aspectos relacionados à sua gestão: 1) adoção de amplo processo de credenciamento, seleção e contratação de entidades, com base na Lei 8.666 e suas alterações e nas Resoluções do CODEFAT; 2) e execução de projetos de monitoramento e avaliação das ações do PEQ/CE, junto às entidades contratadas. Com esses procedimentos, identificamos como resultados importantes:

- “publicização” do credenciamento, seleção e contratação das entidades executoras, que propiciou o acesso democrático das entidades e a sua participação plural na execução do Plano. Essa pluralidade tornou-se relevante não só no seu aspecto quantitativo, mas, sobretudo, pelas experiências enriquecedoras que foram agregadas ao PEQ/CE por essas entidades como será explicitado no capítulo 4;
- a seleção de entidades que se apresentavam com capilaridade em áreas periféricas da cidade, onde já desenvolviam outros programas sociais. A relação de proximidade com a população possibilitava maior conhecimento das suas demandas de qualificação profissional, aliadas à identificação das potencialidades do mercado de trabalho, que se reconfigura, a partir do surgimento de novas ocupações; da ampliação do setor informal, da emergência da economia solidária, além de outras experiências de geração de renda. As entidades mais tradicionais, na sua maioria já estruturada em termos de infra-estrutura e de recursos humanos,

para a oferta de cursos ainda orientados para o modelo fordista de produção, nem sempre apresentavam a flexibilidade necessária ao novo perfil de qualificação profissional exigido pelas novas ocupações do mercado de trabalho. Entidades como a Associação de Moradores do Conjunto Palmeiras – ASMOCOMP/ Banco Palmas, Centro de Defesa da Vida Herbert de Souza – CDVHS/FUNDESOL e Federação dos Trabalhadores do Agricultura do Estado do Ceará – FETRAECE trouxeram inovações significativas ao PEQ/CE, com a experiência acumulada no acompanhamento a grupos de produção, sistemas associativos/cooperativos, e com o desenvolvimento de novas tecnologias sociais na área da economia solidária, numa ação de fortalecimento do desenvolvimento local;

- maior flexibilidade de novos agentes sociais, como ONGs, sindicatos e federações de trabalhadores, para adequarem os conteúdos programáticos dos cursos aos conteúdos sugeridos pelo PLANFOR, para as chamadas *habilidades básicas e de gestão*, com as experiências vivenciadas por essas entidades na abordagem das temáticas que compõem o conteúdo dessas habilidades;
- integração das ações de qualificação profissional com outros programas de geração de renda, acessíveis à população de baixa renda, como o crédito popular e/ou solidário da Agência de Desenvolvimento Solidário – FUNDESOL e do Banco Palmas, as feiras de economia solidária e de produtos orgânicos promovidas pelo CDVHS, Federação dos Trabalhadores da Agricultura do Estado do Ceará – FETRAECE, e pelo Centro de Aprendizado Agroecológico – CAA;
- relevância das ações de qualificação desenvolvidas por várias cooperativas e por outras entidades que trabalhavam em áreas de assentamento, que tinham como resultado a elaboração de *planos de desenvolvimento do assentamento* – PDAs. A apresentação dos PDAs constituía condição indispensável para acesso das famílias assentadas ao financiamento do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA. Ressaltamos que essa experiência foi sistematizada num Termo de Referência, elaborado com a participação de todas as entidades que trabalhavam com áreas de assentamento. Esse Termo de Referência, dentre outros aspectos, definiu o perfil das entidades executoras de ações para elaboração de PDAs, a carga horária e conteúdos programáticos/módulos dessas ações, além dos instrumentais e técnicas utilizados. Essa experiência também foi apresentada em eventos promovidos pelo MTE/SPPE/PLANFOR, sendo amplamente difundida;

- elaboração do Termo de Referência para a área do Turismo, em parceria com a Secretaria de Turismo do Estado e com a participação de todas as instituições de formação profissional que atuavam nessa área. O Termo de Referência do Turismo definiu o perfil dos cursos (tipologias, carga horária, conteúdo programático teórico e prático), o perfil dos alunos (escolaridade necessária a cada tipologia, pré-requisitos para cursos de aperfeiçoamento) e o perfil do instrutor (escolaridade, experiência, domínio de conteúdo), possibilitando a melhoria da qualidade das ações de qualificação desenvolvidas nessa área;
- atendimento a um dos públicos prioritários do PLANFOR, com maior dificuldade de inserção no mercado de trabalho, que é o formado por pessoas com deficiência. Foram estabelecidas parcerias com entidades tais como a Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais – APAE, Associação de Cegos do Estado do Ceará – ACEC, Fundação Casa da Esperança e Fundação Projeto Diferente, (ambas atendem às pessoas com Autismo), Associação Elos da Vida (atende às pessoas com deficiência física e mental), e Associação de Pais e Amigos de Pessoas com Necessidades Especiais – APAPNE, Federação Nacional de Educação e Integração de Surdos – FENEIS (AZEVEDO, 1996).

Com substrato nas diretrizes operacionais de participação, descentralização e parceria, estabelecidas no marco referencial do PLANFOR, foram criados mecanismos que favoreceram o acesso a uma diversidade de instituições à execução de ações de qualificação no PEQ/CE, por meio da constituição de um espaço de interlocução e negociação entre o Estado – representado pela Secretaria do Trabalho e Ação Social – e a sociedade civil, com o concurso das organizações executoras de ações de qualificação profissional.

Esse espaço de interlocução e negociação propiciou a inscrição das demandas da população no PEQ/CE, por meio dos projetos de qualificação elaborados pelas organizações da sociedade civil, considerando as necessidades, interesses e perfil das populações/segmentos que constituíam seu público-alvo. Também possibilitou a participação institucionalizada da sociedade civil via conselhos gestores, principalmente do Conselho Estadual do Trabalho, apesar dos impasses e limites enfrentados por esse Colegiado na gestão desse Plano, conforme será abordado no capítulo seguinte.

## 4 A EXPERIÊNCIA DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL NO PEQ/CEARÁ – A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL SOB MÚLTIPLAS VISÕES

As ONGs surgem como um dado novo da nova complexidade da sociedade. [...] São um 'lugar' de onde fala a nova experiência, de onde não podia falar o Estado, de onde não podia falar a academia, de onde só podia falar [...] uma experiência militante.

(OLIVEIRA, 1997)

### 4.1 Perfil das organizações da sociedade civil

Dentre as seis organizações da sociedade civil selecionadas para investigação empírica, quatro se autodenominam como *organizações não governamentais* – *ONGs* e duas como *entidades filantrópicas*. Ao analisar a gênese, os objetivos e focos de atuação dessas organizações, observamos que a essa diferença de denominação também corresponde uma distinção na sua missão institucional. Aquelas que se reconhecem como ONGs apresentam claramente nos seus objetivos e na definição dos seus eixos programáticos a luta pela conquista e expansão dos direitos, numa perspectiva de ampliação da cidadania e consolidação da democracia e numa ação orientada para o *empowerment* dos setores populares, no sentido de incorporá-los ao estabelecimento de um modelo de desenvolvimento local integrado e sustentável.

Também constatamos que, dentre essas organizações identificadas como ONGs, o Centro de Defesa da Vida Herbert de Souza – CDVHS é a única que se encontra filiada à Associação Brasileira de Organizações não Governamentais – ABONG. A análise dos objetivos e eixos programáticos dessas organizações, contudo, demonstra que todas estão alinhadas ao perfil político que caracteriza as organizações associadas à ABONG, que, segundo a sua carta de princípios, se expressa pela

[...] tradição de resistência ao autoritarismo; contribuição à consolidação de novos sujeitos políticos e movimentos sociais; busca de alternativas de desenvolvimento ambientalmente sustentáveis e socialmente justas; compromisso de luta contra a exclusão, a miséria e as desigualdades sociais; promoção de direitos, construção da cidadania e da defesa da ética na política para a consolidação da democracia. (ABONG, 2002).

O Centro de Defesa da Vida Herbert de Souza define-se como uma organização não governamental, sem fins econômicos. Foi fundado em 26 de março de 1994, com o apoio

do então Cardeal arcebispo de Fortaleza, D. Aloísio Lorscheider, da Cáritas e do Centro de Defesa e Promoção dos Direitos Humanos da Arquidiocese de Fortaleza. Sua fundação também contou com o apoio do sociólogo Betinho, que na época mobilizava o País em ampla campanha de combate à fome, à miséria e pela vida. Nas palavras de um dos seus dirigentes, o CDVHS

[...] nasceu da ação de um grupo de jovens que militavam nas comunidades eclesiais de base, na perspectiva da defesa dos direitos humanos, não só os direitos civis e políticos, mas sobretudo os direitos sociais, econômicos, ambientais e culturais da população do grande Bom Jardim. (DIRIGENTE DO CDVHS).

O Centro de Aprendizado Agroecológico – CAA, criado em 1995, também tem origem vinculada à Igreja, no Movimento de Educação de Base – MEB, organismo da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil – CNBB. O CAA tem sua intervenção focada na agroecologia<sup>35</sup>, com priorização no campo da segurança alimentar, trabalhando com agricultores familiares e assentados da reforma agrária, numa ação orientada para o desenvolvimento local sustentável, no sentido da

[...] construção de um modelo de desenvolvimento onde as pessoas principalmente os jovens e as mulheres, participem como protagonista desse processo [...] um trabalho de referência em que os agricultores compreendam que é possível conviver com o semi-árido, ter uma alimentação saudável, ter menos doenças a partir do cultivo e da produção de alimentos. (DIRIGENTE DO CAA).

É interessante observar o fato de que, entre as quatro organizações participantes desta pesquisa que se definem como ONGs, existe outra diferença, com respeito à origem e às motivações de sua atuação na área da profissionalização. Para algumas dessas organizações, as ações de qualificação profissional surgem como necessidade no desdobramento de um trabalho mais amplo desenvolvido na perspectiva do desenvolvimento local, da ampliação de direitos e da conquista da cidadania, como expressa a fala há pouco reproduzida dos representantes do CDVHS e do CAA. Enquanto isso, para outras, a própria criação da organização está vinculada à necessidade do desenvolvimento de ações de qualificação profissional, num contexto de densas áreas periféricas, onde inexistiam programas dessa natureza, como o Lagamar, onde atua a Fundação Marcos de Bruin:

[...] a nossa entidade surgiu com a necessidade dos anos 90, de trabalhar com a educação profissional, com a cidadania, com o desenvolvimento humano, nesse grande complexo que compõe aqui o Lagamar [...] numa época em que não existia

---

<sup>35</sup> A agroecologia é uma técnica da agricultura que permite se restaurar o solo sem o uso de fertilizantes e proceder ao seu cultivo sem o uso de agrotóxicos.

toda essa política do PEQ e do PLANTEQ. (DIRIGENTE DA FUNDAÇÃO MARCOS DE BRUIN).

Trilhando essa mesma direção, a Associação Aliança Comunitária Cearense – AACC, criada em 1993, no Município de Maracanaú, próximo ao Distrito Industrial, ao identificar o potencial de geração de empregos do referido Distrito, constatou que os postos de trabalho de melhor qualidade eram ocupados, na sua maioria, por trabalhadores de Fortaleza, ficando a população local com as funções mais simples e de baixa remuneração, em razão da sua falta de escolaridade e qualificação profissional. Com tal realidade, a Organização iniciou o seu trabalho com atuação focada na qualificação profissional:

[...] considerando as características do município de Maracanaú, que tem a segunda maior arrecadação do Estado e estando localizada próxima ao distrito industrial, o principal objetivo da associação é a educação profissional, compreendida como um direito de cidadania do trabalhador. (DIRIGENTE DA AACC).

Com exceção do CAA, localizado em Aquiraz, as demais organizações atuam em áreas densamente povoadas, a exemplo da AACC, no município de Maracanaú, com uma população de 200 mil habitantes, onde está situado o segundo maior conjunto habitacional do País – o Conjunto Jereissati, e do CDVHS, que atende aos bairros de Granja Lisboa, Granja Portugal, Bom Jardim, Siqueira e Canindezinho, abrangendo uma população de 175.144 habitantes. Por sua vez, o Lagamar, área de atuação da Fundação Marcos de Bruin, é um dos bairros com maior densidade demográfica de Fortaleza.

Por outro lado, as organizações autodenominadas como *filantrópicas*, que nesta pesquisa apresentam como característica comum o atendimento a pessoas com deficiência, têm os seus objetivos e intervenção focados na inclusão social do seu público-alvo, como a Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais – APAE Fortaleza e a Associação de Cegos do Estado do Ceará – ACEC.

Os objetivos e foco de intervenção dessas organizações devem ser compreendidos no âmbito de sua inserção num contexto social historicamente marcado pela ausência de políticas públicas de atenção à pessoa com deficiência (que, segundo o IBGE constitui aproximadamente 14% da população), cujo atendimento fica sob a responsabilidade da sociedade civil, a qual, organizada em entidades de caráter filantrópico, supre a ausência e/ou ineficiência do Estado, implementando ações, notadamente nas áreas de saúde, educação, qualificação profissional e geração de ocupação e renda.

Portanto, a origem e os objetivos dessas organizações são determinados pelas necessidades de inclusão social do seu público-alvo, configurando um atendimento focalizado

e por vezes descontínuo, com reduzida capacidade de cobertura, já que está condicionado às possibilidades de captação de recursos e de estabelecimento de parcerias por parte dessas organizações. Essa é uma situação que caracteriza o modelo de atuação do Estado neoliberal que cada vez mais se desresponsabiliza de suas funções sociais, transferindo-as para a esfera da sociedade civil.

A APAE Fortaleza, criada em 25 de maio de 1972, representa uma das mais tradicionais organizações de atendimento às pessoas com deficiência no âmbito do Município de Fortaleza e da RMF. Tem sua atuação voltada para

[...] o atendimento a pessoas com deficiência mental desde a primeira infância até a idade adulta, com objetivo principal de preparar essas pessoas para o mundo, fazendo com que ela conquiste sua cidadania, através da educação precoce, escolarização, profissionalização, trabalho e melhoria da qualidade de vida na terceira idade. (DIRIGENTE DA APAE FORTALEZA).

A Associação de Cegos do Estado do Ceará – ACEC foi criada em 1985, com a proposta de tornar uma entidade representativa das pessoas com deficiência visual e um referencial na luta pelos direitos de cidadania dessas pessoas, ante a inexistência de uma ação pública destinada ao atendimento das necessidades fundamentais desse segmento.

Com efeito, a fala do representante da ACEC sobre os objetivos, programas prioritários e formas de intervenção da organização, revela que as ações voltadas ao atendimento das necessidades da pessoa com deficiência visual desenvolvidas por essa organização, não se restringem apenas a uma prestação de serviços nas áreas de educação, saúde e profissionalização (que de um modo geral caracteriza o trabalho desenvolvido por entidades filantrópicas que trabalham com pessoas com deficiência). Configura, porém, uma intervenção voltada para a conquista e efetivação de direitos, com ações orientadas para uma participação política engajada nos movimentos gerais das lutas desse segmento, pela conquista e efetivação dos seus direitos. Dentre estes movimentos, destacam-se a luta pelo passe livre em transportes coletivos, o que representa uma reivindicação histórica das pessoas com deficiência no Município de Fortaleza<sup>36</sup>, a ação conjunta com outras entidades no encaminhamento de emendas populares para a Assembléia Constituinte de 1988, participação na implantação do Conselho Estadual dos Direitos da Pessoa com Deficiência, no qual a entidade tem representação, e a interposição de recursos na Justiça para garantia da reserva de vagas em concursos públicos para pessoas com deficiência visual.

---

<sup>36</sup> Apenas Fortaleza, das capitais do País, é a cidade onde esse direito ainda não foi assegurado.

A ACEC iniciou o trabalho de qualificação profissional em parceria com o PEQ/CE desde o início da implementação desse Plano, em 1996, de forma articulada com ações na área da Educação:

[...] começamos com a educação, porque sem educação não tem a mobilização, não tem o conhecimento, não tem o despertar, [...] nós encontramos cegos que há vinte anos estavam dentro de casa, sem condição de se locomover e nós fizemos esse resgate [...] a partir da educação a gente tá conseguindo desenvolver a profissionalização e outras ações de inclusão social. (DIRIGENTE DA ACEC).

Portanto, para essas organizações que trabalham junto às pessoas com deficiência, as ações de qualificação profissional emergem como necessidade da ampliação do atendimento ao seu público-alvo, sendo desenvolvidas de forma integrada e complementar a outros programas de educação e geração de renda, visto que essas pessoas enfrentam ainda maiores dificuldades de inserção no mercado de trabalho, em razão da sua dificuldade de acesso a escolarização, da ausência de uma qualificação profissional adequada às suas potencialidades, além do preconceito ainda persistente na sociedade em relação a sua capacidade laboral.

O conjunto das organizações pesquisadas atende a um público-alvo diversificado, constituído por crianças, jovens, mulheres, agricultores familiares, trabalhadores assentados da reforma agrária, pessoas com deficiências, dentre outros, tendo como foco de intervenção o *desenvolvimento local*, a *economia solidária*, a *agroecologia* e a *organização comunitária*, sendo a *qualificação profissional* o eixo programático comum que as unifica.

Quanto às suas fontes de financiamento, todas as organizações mantêm convênios e parcerias com diversos órgãos públicos e privados, na esfera municipal, estadual e federal, como Ministério do Trabalho, Ministério da Educação, Ministério da Justiça, universidades, secretarias de Educação do Estado e do Município de Fortaleza, Secretaria da Ação Social do Estado, Secretaria da Ciência e Tecnologia, SENAC, SESC, SESI, SEBRAE, dentre outros. Vale ressaltar, que as organizações definidas como ONGs já receberam ou recebem financiamento de órgãos internacionais de países como Holanda, Alemanha, Canadá, Bélgica e Itália.

Essas organizações, na época de realização dessa pesquisa (2003-2004), tinham em média 15 anos de funcionamento, sendo a APAE Fortaleza a mais antiga, com 31 anos, e o Centro de Agricultura Agroecológico, a mais nova com 8 anos.

É interessante observar que as quatro organizações participantes desta pesquisa, (que se definem como ONGs) foram criadas na primeira metade da década 1990, num

contexto marcado pela organização da sociedade civil, após a sua rearticulação na luta pela redemocratização do País nos anos 70, e sua participação na Constituinte, resultando na conquista de vários direitos sociais inscritos na Constituição de 1988, dentre os quais, a elevação do direito à participação como princípio constitucional, com a criação de mecanismos como os conselhos gestores de políticas públicas.

As chamadas ONGs se consolidam na medida em que se forma e fortalece um amplo e diversificado campo de associações na sociedade, a partir sobretudo de meados dos anos 70 – tendência que caminha em progressão pelas décadas de 80 e 90. (LANDIM, 2002, p.25).

Portanto, foi um período marcado pelo entusiasmo da sociedade civil com a criação de alternativas democratizantes, como os diversos fóruns de participação popular e a experiência do Orçamento Participativo, implementado por governos municipais, comprometidos com programas democráticos e populares. Toda essa efervescência estimulou a criação de novas organizações associativas no âmbito da sociedade civil, na perspectiva da afirmação de direitos, da consolidação da cidadania e do desenvolvimento local sustentável, a exemplo dessas organizações pesquisadas.

#### **4.2 Principais motivações das organizações da sociedade civil para o ingresso no PEQ/CE**

O questionamento sobre a principal motivação que estimulou as organizações da sociedade civil a ingressarem no PEQ/CE foi uma temática discutida apenas com os dirigentes dessas organizações, na perspectiva de compreender os principais fatores que determinaram a busca por essa parceria.

De forma consensual, foi destacada como principal motivação para o ingresso dessas organizações no PEQ/CE a necessidade de propiciar condições de acesso ao mercado de trabalho ao público-alvo de sua atuação, caracterizado como trabalhadores desempregados, residentes em áreas periféricas e que apresentam grandes dificuldades de inserção no mercado de trabalho, em razão da sua baixa escolaridade e da falta de uma qualificação profissional compatível com as atuais demandas do mercado de trabalho. Portanto, o atendimento às demandas de qualificação profissional da população, na perspectiva de contribuir para o seu acesso ao mercado de trabalho, foi apontado como motivação principal, comum às organizações, como explicita um dos entrevistados:

Olha, a nossa área é muito carente no aspecto de competência das pessoas, isso ficou provado numa recente pesquisa que nós fizemos junto com a Universidade Estadual do Ceará em que a competência das pessoas ficou em torno de 10% [...] a grande maioria da população não sabe o que fazer, não tem nenhum saber que daria pra colocá-las no mercado de trabalho. Outro aspecto é o alto nível de analfabetismo, pra você ter noção, no bairro do Siqueira 26% de pessoas é analfabeta, então isso é que nos motivou a trabalhar junto ao PEQ, na perspectiva de aumentar a competência das pessoas para inseri-las no mercado de trabalho. (DIRIGENTE DO CDVHS).

As outras causas indicadas são complementares a essa motivação principal e referem-se à necessidade de captação de recursos para atendimento às demandas da população; ao direito da população ter acesso a ações de qualificação profissional como política governamental; à experiência e à capacidade técnica e operacional das organizações para participar de concursos que lhe dêem acesso a fundos públicos; e à necessidade de aproximar as políticas públicas da população pobre residente em áreas periféricas.

[...] também a captação de recursos para atender as demandas da comunidade, porque uma das carências que havia, inclusive a pesquisa da Secretaria do Trabalho mostra, é de se encontrar mão de obra capacitada em costura industrial [...] então, em cima desse diagnóstico a gente apresentou o projeto para trabalhar com o PEQ. (DIRIGENTE DA AACC).

Nesse depoimento, a dirigente da AACC refere-se à pesquisa *Potencialidades Regionais e Qualificação Profissional no Estado do Ceará*, realizada no ano 2000 pela Secretaria Trabalho e Ação Social, em convênio com o Instituto de Desenvolvimento do Trabalho – IDT, com o objetivo de identificar as potencialidades do mercado de trabalho e as demandas de qualificação profissional no Estado, como subsidio a programas de geração de renda e qualificação profissional. O resultado dessa pesquisa foi disponibilizado para as diversas entidades parceiras do PEQ/CE, que tiveram possibilidade de adequar seus projetos às demandas de qualificação identificadas pela referida investigação.

Com destaque para a experiência e a competência técnico-operacional da organização para habilitar-se à execução de projetos de qualificação profissional no âmbito do PLANFOR, o dirigente da Fundação Marcos de Bruin também reconhece como motivação importante para essa organização a necessidade de aproximar as políticas públicas da população, principalmente do contingente de desempregados.

A Fundação ingressa concorrendo aos recursos públicos do PEQ porque é uma instituição que tem uma experiência de doze anos, estando dentro dos critérios preestabelecidos pelo PLANFOR [...] então é uma instituição que está credenciada e tem as condições fiscais legais pra concorrer a fundos públicos. [...] também devido à necessidade que a gente tem de fazer com que as políticas governamentais se

tornem mais próximas da população, principalmente das pessoas que estão desempregadas. (DIRIGENTE DA FUNDAÇÃO MARCOS DE BRUIN).

A importância das políticas públicas responderem às necessidades das populações pobres, e de terem capilaridade para chegar até elas, foi uma questão expressa no discurso desses dirigentes. Nessa perspectiva, essas organizações, ao identificarem as necessidades da população e transformá-las em demandas que são incorporadas ao Plano Estadual de Qualificação, fazem a mediação das demandas sociais da população com os programas governamentais, conforme enfatiza um entrevistado:

Há uma organização cada vez maior da sociedade civil, porque está no local, e sente muito mais a necessidade da população, conhece as demandas locais [...] então é difícil para o administrador muitas vezes entender essa demanda dentro de uma linguagem local. Eu acho que as ONGs, são um importante instrumento da sociedade civil para que a população receba alguma qualificação e possam ir para o mercado de trabalho, e para que as políticas públicas cheguem até a comunidade. (DIRIGENTE DO CDVHS).

No intuito de compreender o fenômeno da crescente participação das organizações da sociedade civil no Plano Estadual de Qualificação do Ceará, no período compreendido entre 1999-2002, como pode ser constatado no quadro 3 a seguir, foram discutidas com os vários agentes envolvidos na pesquisa (dirigentes das organizações da sociedade civil, gestores do PEQ/CE e participantes do Conselho Estadual do Trabalho – CET) algumas questões relativas às causas que impulsionaram essas organizações a buscar parceria com o Estado.

**Quadro 3 – Demonstrativo do Número de Organizações da Sociedade Civil contratadas pelo PEQ/CE no período 1999-2002**

ANO	Nº. ENT. CONTRATADAS	Nº. ORG. SOC. CIVIL CONTRATADAS	% ORG. SOC. CIVIL CONTRATADAS
1999	55	09	16,36
2000	99	30	30,30
2001	87	21	24,23
2002	53	10	18,86

FONTE: Sistema de Gestão de Ações de Emprego – SIGAE.

A discussão sobre as razões da ampliação do número das organizações da sociedade civil no PEQ/CE dividiu a opinião dos dirigentes dessas organizações, com

polarização em torno de duas perspectivas: a primeira apontou a decisão da Secretaria do Trabalho e Ação Social – SETAS em adotar credenciamento/seleção aberto a todas as entidades, como a principal causa do crescimento da participação dessas organizações no PEQ/CE. Para essa compreensão, também convergiram a opinião dos gestores deste Plano e dos participantes do Conselho Estadual do Trabalho – CET.

Uma coisa importante foi o processo de credenciamento, através de licitação, por ser mais democrático e dar oportunidade a participação de novas entidades [...] . (DIRIGENTE DA APAE).

A segunda perspectiva compreende o aumento dessa participação, como fator endógeno ao próprio processo de crescimento dessas organizações, que, desde um trabalho realizado com determinados públicos/populações, ao identificarem suas demandas sociais, se mobilizaram na busca de estratégias para atendimento a essas demandas, por intermédio da articulação de parcerias com o Estado.

Com essa compreensão, as organizações reconhecem o seu protagonismo na qualidade de sujeitos coletivos, que trazem para a cena pública as questões de interesse da população (RAICHELIS, 1998), na perspectiva de inscrevê-las nas decisões políticas, ou seja, de incorporá-las à agenda governamental, via implementação de políticas públicas:

Nós compreendemos ao longo desse processo, que uma das questões que devem ser discutidas e vivenciadas é a questão das políticas públicas [...] então nós discutimos muito com os trabalhadores essa questão do planejamento dos municípios, das políticas públicas estarem voltadas para as reais necessidades da população, nós buscamos, nós lutamos muito mesmo pra que a gente pudesse ter acesso a determinados projetos públicos [...] nós nos inscrevemos no PEQ e fomos à luta com a nossa proposta de agricultura ecológica. (DIRIGENTE DO CAA).

É interessante salientar que o reconhecimento da capacidade de mobilização e da competência dessas organizações, na demarcação do seu espaço de participação no âmbito do PEQ/CE, e da mediação por elas realizada entre os interesses da população e as políticas governamentais, também foi compartilhado por um dos participantes do Conselho Estadual do Trabalho:

[...] é bom também destacar que as próprias entidades representativas de diversos segmentos da sociedade em determinado momento pleitearam, insistiram e conquistaram o seu espaço no PEQ. (REPRESENTANTE DOS EMPRESÁRIOS NO CET).

Outra motivação apontada para a crescente participação das organizações da sociedade civil no PEQ/CE foi a redução de financiamentos internacionais para as ONGs da

América Latina. Essa motivação confirma alguns estudos (GOHN, 2001b, 2002) que relacionam o aumento da parceria entre as ONGs e o Estado à redução do financiamento internacional que debilita a capacidade de atuação dessas organizações e estimula a sua busca por parcerias com o Estado, como acentua esse entrevistado:

Eu acho, por exemplo, que as instituições internacionais têm cada vez mais dificuldades de financiar o Brasil, a América Latina e rediscutem conosco a possibilidade dos próprios governos assumirem determinadas ações, de determinados problemas serem resolvidos no País [...] então por isso eu acho que tem tido essa “carreira”, essa procura das instituições por recursos públicos. (DIRIGENTE DA FUNDAÇÃO MARCOS DE BRUIN).

Quer compreendendo as causas do aumento da participação das organizações da sociedade civil no PEQ/CE como sendo motivada pelo modelo participativo de credenciamento e seleção adotado pela Secretaria do Trabalho, ou entendendo-as como um fenômeno decorrente da própria organização da sociedade civil, na busca do atendimento às demandas sociais da população, a fala dos representantes dessas organizações demonstra que a sua participação na implementação no PEQ/CE significou conquista importante e representou a criação de espaços, onde as questões de interesse da população puderam ser explicitadas e negociadas na perspectiva de sua inscrição na agenda pública.

Na percepção dos gestores do PEQ/CE três razões foram determinantes para a participação crescente dessas organizações no âmbito do referido Plano. A primeira, apontada com maior ênfase, foi a chamada *decisão de Estado* assumida pela Secretaria do Trabalho e Ação Social, em definir um processo democrático de credenciamento e seleção, que permitiu a ampla participação das entidades, como evidencia um dos gestores:

Primeiramente eu acho que houve uma *decisão do Estado*, decisão que foi como um divisor de águas, de abrir o processo de credenciamento, dando oportunidade de participação a um grande e diversificado número de entidades. [...] foi uma grande mudança que resultou na melhoria do processo de qualificação e que traduziu uma *determinação política por parte do governo*. (GESTOR DO PEQ/CE, grifo nosso).

Vale salientar que essa visão também foi compartilhada por parte dos representantes das organizações da sociedade civil, como demonstrado nos depoimentos anteriormente citados, assim como pelos participantes do Conselho Estadual do Trabalho.

A segunda razão apontada pelos gestores refere-se às diretrizes do PLANFOR que preconizavam a *descentralização* das ações e a *parceria* com as diversas instituições de qualificação profissional, principalmente aquelas capazes de atender às demandas de alguns públicos específicos – trabalhadores de áreas de assentamento, da economia solidária, presidiários ou egressos do sistema penal, jovens submetidos a sistema de privação de

liberdade ou à medidas sócio-educativas, pessoas com deficiência, minorias étnicas, dentre outros – que não eram atendidos pelas instituições tradicionais de formação profissional.

[...] por outro, lado existia também toda uma orientação, as diretrizes que emanavam de Brasília, do Ministério do Trabalho, em relação a participação de organizações de educação profissional que pudessem atender aquelas demandas não tradicionais; o Plano previa uma abertura para trabalhar com entidades que atendessem determinados tipos de demandas que as instituições tradicionais não ofertavam. [...] nós vimos que as ONGs são instituições que trabalham muito próximas das populações mais carentes e que tinham competência para esse trabalho. (GESTOR DO PEQ/CE).

Em relação a essas diretrizes do PLANFOR, os gestores do PEQ/CE fizeram questão de ressaltar o fato de que, apesar haver a orientação para o estabelecimento de parcerias com os diversos tipos de instituições, dentre as quais as organizações da sociedade civil, essa orientação suscitava ambigüidades na sua interpretação. Dessa forma, com um entendimento diferenciado, havia estados que optavam pela contratação de um número reduzido de instituições para executarem as ações dos planos estaduais de qualificação, recaindo essa escolha, via de regra, naquelas entidades mais tradicionais. Esses gestores também salientaram a importância da decisão tomada pela Secretaria do Trabalho e Ação Social em adotar amplo processo de credenciamento e seleção, ressaltando as conseqüências advindas dessa decisão:

[...] outros Estados não tiveram coragem de fazer essa ampliação em função da própria falta de estrutura da equipe para elaboração do Plano [...] eles tiveram temor de mudar, porque quando você muda e abre assim um processo de democratização, recebe muitas críticas, *pois há uma inconformidade das grandes entidades que recebiam muitos recursos.* (GESTOR DO PEQ/CE, grifo nosso).

Há dois aspectos a comentar na fala desse gestor: o primeiro refere-se à importância atribuída à equipe técnica de apoio à gestão do PEQ/CE, responsável pela elaboração, estruturação e operacionalização desse Plano; o segundo é o reconhecimento dos efeitos decorrentes da ampliação do número de entidades participantes do PEQ, que iria contrariar os interesses de instituições até então beneficiadas com a concentração dos recursos, deixando clara a acirrada disputa por esses recursos no âmbito do Conselho Estadual do Trabalho.

A terceira razão apontada pelos gestores diz respeito à disposição do Conselho Estadual do Trabalho e ao ambiente de pressão existente neste Conselho para discutir e aprovar a proposta de abertura do PEQ/CE à participação de novas entidades:

Houve também todo um ambiente no CET que reivindicava a participação dessas entidades, porque o próprio Conselho tinha a concepção de que não devia centralizar em poucas instituições, que devia atender demandas bem específicas, como por exemplo, as áreas de assentamento rurais, que deveriam ser atendidas por cooperativas de técnicos que tinham experiência em trabalhar com assentamento. (GESTOR DO PEQ/CE).

Por outro lado, a visão dos participantes do Conselho Estadual do Trabalho em relação aos motivos da crescente participação das organizações da sociedade civil no PEQ/CE não é consensual. Em concordância com os gestores desse Plano, o representante dos empresários no CET reconhece como fator importante a decisão da Secretaria do Trabalho e Ação Social de ampliar a participação dessas organizações:

Eu acho que isso se deve inicialmente a disposição da Secretaria do Trabalho em dar uma maior abertura a todas aquelas entidades [...]. (REPRESENTANTE DOS EMPRESÁRIOS NO CET).

Já o representante dos trabalhadores situa a participação dessas organizações no âmbito da democratização que marca as políticas públicas desde a década de 1990, e a compreende como uma conquista da sociedade civil. Também em concordância com os gestores do PEQ/CE, reconhece a importância da disposição do CET em discutir e aprovar a ampliação da participação das organizações da sociedade civil na execução desse Plano, ressaltando que, apesar de o CET constituir um campo da disputa que reflete o conflito e a tensão entre capital e trabalho, foram possíveis a negociação desses conflitos e a construção de um consenso que favoreceu a participação dessas entidades:

Tinha conselheiro que defendia que a educação profissional era coisa de quem é profissional, de quem é especializado, das instituições formalmente constituídas [...] mas, a competência genérica dessas instituições, muitas vezes não dava conta das questões específicas, daí porque a gente deve inserir a instituição que tem sua competência específica [...] então foi isso que aconteceu no Conselho, a gente sempre procurou reconhecer que capital e trabalho não é uma coisa só, não estão do mesmo lado, mas *mesmo com dificuldades a gente chegava a um consenso que permitiu o avanço do ponto de vista da participação*. (REPRESENTANTE DOS TRABALHADORES NO CET, grifo nosso).

Numa posição bastante diferenciada, o representante do Governo questiona a capacidade técnica de algumas organizações da sociedade civil em executar ações de qualificação profissional no âmbito do PEQ/CE, em detrimento de maior participação das *diversas instituições do Estado que têm uma base de conhecimento e uma competência comprovada na administração de cursos de qualificação profissional*. Esse conselheiro justifica a crescente participação dessas organizações no PEQ/CE, com uma visão bem peculiar:

Esse crescimento se deve a algumas razões, primeiro, o recurso do FAT é atrativo para essas instituições [...] também pelo fato desses recursos serem geridos pela Secretaria do Trabalho e Ação Social e por essa secretaria estar muito próxima dessas instituições, é natural que ela busque uma forma de atendê-las através dos recursos do FAT. [...] é evidente que dentre essas instituições, tem algumas que têm competência pra administrar tais recursos, mas boa parte dessas instituições não tem competência pra administrar com o grau de qualidade que os cursos requerem. (REPRESENTANTE DO GOVERNO NO CET).

Esse entendimento põe em xeque não somente a capacidade administrativa e técnico-operacional dessas organizações, como também o próprio credenciamento/seleção conduzido pela Secretaria do Trabalho e Ação Social, uma vez que, segundo esse entrevistado, em razão de realizar um trabalho *bem próximo dessas instituições*, essa Secretaria teria buscado *uma forma de atendê-las por meio dos recursos do FAT*.

Observamos que essa visão diferenciada dos participantes do Conselho Estadual do Trabalho reitera as afirmações anteriores dos gestores do PEQ e de um componente do CET, quanto à polarização e às tensões geradas em torno da proposta de ampliação da participação dessas organizações, defendida no CET pela Secretaria do Trabalho. É importante salientar que essa questão dividiu posições dentro da própria bancada do Governo nesse Conselho.

Todos esses aspectos demonstram que, na dinâmica desse processo, foi possível a criação de um espaço de interlocução no âmbito do Conselho Estadual do Trabalho, onde os conflitos entre os interesses do Estado, trabalhadores e empresários puderam ser explicitados, debatidos e negociados, resultando na definição de medidas estratégicas para a implementação da política pública de qualificação profissional no Estado, como a ampliação da participação das organizações da sociedade civil, conforme expressa o representante dos trabalhadores no CET:

Antes não era como agora, que a instituição que se enquadra ao perfil vai lá e se inscreve. [...] então, essa foi uma experiência realmente louvável que inicialmente não tinha consenso no CET, mas a maioria concordava em abrir esse processo que foi formalizado através dos editais públicos de recrutamento de entidades executoras que de fato é, na minha maneira de ver, uma coisa muito importante que combina a democracia representativa com participação. (REPRESENTANTE DOS TRABALHADORES NO CET).

### 4.3 Experiência das organizações da sociedade civil no credenciamento/seleção do PEQ/CE

Identificado na óptica dos vários agentes sociais envolvidos na implementação do PEQ/CE como aspecto importante e decisivo para aprimoramento desse Plano e para o seu reconhecimento nacional, o credenciamento/seleção de entidades executoras do PEQ/CE teve destaque na fala dos diversos sujeitos da pesquisa, mais especificamente nos depoimentos dos dirigentes das organizações da sociedade civil.

Tendo esse processo representado um *portal de acesso* através do qual as organizações da sociedade civil lograram a sua participação no Plano Estadual de Qualificação, procuramos investigar junto aos dirigentes dessas organizações o que representou para elas essa experiência, que contemplou momentos de tensões, e, por vezes, um clima de competição exacerbada entre as entidades participantes, uma vez que se tratava de um processo seletivo de caráter eliminatório, fundamentado na Lei de Licitação nº 3.666 e suas alterações.

Mesmo considerando o seu caráter eliminatório, o relato dos dirigentes das organizações da sociedade civil sobre as experiências por elas vivenciadas no credenciamento/seleção assinalou a sua positividade. Na percepção desses dirigentes, os principais aspectos que conferiram legitimidade a esse processo e que modelaram as experiências das organizações que dele participaram estão relacionados à democratização no acesso às informações, através dos editais divulgados nos meios de comunicação de massa; a transparência das ações da Secretaria do Trabalho e o rigor por ela adotado na condução desse processo; e a igualdade de condições na participação das entidades, como explicita um dos dirigentes:

[...] essa seleção do PEQ para as organizações comunitárias pequenas como a nossa, foi uma coisa de extrema importância e muito gratificante, primeiro porque nós concorreremos com grandes entidades [...] também porque tivemos oportunidade de mostrar nosso potencial. (DIRIGENTE DA AACC).

Como integrante da equipe de apoio à gestão do PEQ/CE e da Comissão Intersetorial de Credenciamento e Seleção – CICS, tivemos oportunidade de acompanhar a participação dessas organizações na implementação do PEQ/CE, desde o credenciamento/seleção. Dessa forma, consideramos importante registrar a participação efetiva dessas organizações no decorrer das diversas etapas. Por ocasião da fase de habilitação jurídica fiscal e previdenciária, apesar de ser considerada facultativa a presença das entidades participantes nas sessões públicas realizadas para a conferência e validação da documentação

exigida, essas organizações compareciam a estas sessões assumindo uma função de acompanhamento e fiscalização dos procedimentos jurídicos adotados. Essa participação foi ressaltada por seus dirigentes como fato relevante:

[...] olha, nós achamos que essa seleção através de edital é uma coisa boa, porque não discrimina [...] a participação, a transparência de chamar o representante dos trabalhadores no momento da abertura dos envelopes, é uma coisa que nós sempre elogiamos, o que sempre deixou a desejar para nós, foram os recursos. (DIRIGENTE DO CAA).

Também nos foi possível acompanhar a evolução e o aprimoramento desse credenciamento e a credibilidade por ele obtida, tanto junto às instituições participantes quanto a órgãos do Estado, principalmente as secretarias setoriais representadas na Comissão Intersetorial de Credenciamento e Seleção – CICS e os setores das universidades, cujos professores prestavam assessoramento a esta Comissão, quando da análise técnica dos projetos de qualificação profissional apresentados pelas entidades.

Por meio desses projetos, elaborados de acordo com roteiro preestabelecido e divulgado no edital de credenciamento, as entidades participantes submetiam a aprovação do PEQ/CE os seus projetos de qualificação profissional, formulados com base nas demandas do seu público/população-alvo. Os projetos aprovados passavam a compor a programação anual desse Plano.

A participação das organizações no credenciamento, de acordo com depoimentos dos seus dirigentes, contribuiu para o fortalecimento institucional dessas organizações, habilitando-as para participação e aprovação em outros concursos públicos, propiciando a ampliação e a consolidação do seu trabalho. A exemplo, pode ser citado o Centro de Defesa da Vida Herbert de Souza – CDVHS, que desenvolveu projetos de qualificação profissional na área da economia solidária, com utilização de tecnologias sociais inovadoras, posteriormente transferidas para o projeto *Organização de Territórios Solidários*<sup>37</sup>, executado por essa organização, em 2003, no âmbito do Plano Territorial de Qualificação do Ceará - PlanTeQ/CE, na sede 11 municípios do Estado, congregando um total de 55 municípios, em articulação com o Programa Ceará Empreendedor, da Secretaria do Trabalho e Empreendedorismo.

---

<sup>37</sup> Essa ação congrega em média 5 municípios/localidades circunvizinhas, e tem como fundamento os princípios da economia solidária. Compreende pesquisa das principais atividades produtivas da área, levantamento das alternativas de crédito e das cadeias produtivas locais. A qualificação culmina com a realização de uma grande feira, integrando os produtores da região e visando a consolidação das cadeias produtivas. (AZEVEDO, 1996, p.58).

O CDVHS também foi indicado em 2003, pelo Ministério de Trabalho e Emprego, como “entidade-âncora” do Programa Consórcio Social da Juventude, no Município de Fortaleza e na RMF; a Fundação Marcos de Bruin passou a compor o Conselho Gestor do referido Consórcio, também participando da execução de ações de qualificação profissional, assim como a Associação de Cegos do Estado do Ceará – ACEC.

Olha, para nós foi muito importante participar do PEQ, pois trouxe muitas coisas que as pessoas não costumam quantificar [...] por causa das exigências do edital de credenciamento a entidade ganhou muito em saber elaborar os seus projetos, isso nos levou a interagir e encaminhar projetos a outras instituições. O CDVHS, só teve a ganhar com a sua participação no PEQ. (DIRIGENTE DO CDVHS).

#### **4.4 Atuação das organizações da sociedade civil na implementação do PEQ/CE – perspectiva dos atores sociais envolvidos**

##### **3.4.1 Articulação com outras políticas públicas de educação e geração de renda**

A atuação das organizações da sociedade civil na execução das ações de qualificação profissional do PEQ/CE foi abordada sob diversos ângulos, com ênfase em alguns aspectos que constituíam indicadores de avaliação de eficiência e eficácia do PLANFOR, como focalização do público-alvo; articulação dos projetos de qualificação profissional com outras políticas públicas; estratégias de encaminhamentos de trabalhadores ao mercado de trabalho; além da identificação das fortalezas e vulnerabilidades da atuação dessas organizações, bem como das principais contribuições por elas agregadas ao PEQ/CE.

Todas as organizações confirmaram a adoção de estratégias de articulação e complementaridade das ações de qualificação profissional com outros programas e projetos de geração de renda. Esse aspecto constitui diretriz do PLANFOR como política pública, “que deve ser articulada com programas e projetos públicos voltados para a geração de trabalho e renda e promoção da igualdade de oportunidades e da justiça social” (BRASIL, 2001c, p.22), e representa uma das dimensões na avaliação de efetividade do PLANFOR.

Outro aspecto igualmente importante refere-se ao encaminhamento de trabalhadores ao mercado e às oportunidades de trabalho<sup>38</sup>, que também constitui um dos

---

<sup>38</sup> O encaminhamento ao mercado e às oportunidades de trabalho é compreendido pelo PLANFOR como intermediação para vagas ofertadas por empresas, organizações de formas associativas de produção, apoio para atividades autônomas e opções de trabalho e geração de renda, em articulação com o Sistema Público de Emprego.

indicadores de avaliação da eficiência do PLANFOR. Há uma orientação desse Plano para utilização de *critérios diferenciais seletivos*, quando da seleção de entidades executoras, priorizando projetos que apresentem estratégias de elevação de escolaridade e integração com outras políticas públicas de emprego, principalmente referentes a ações de encaminhamento ao mercado de trabalho.

As estratégias de elevação de escolaridade do trabalhador assumem destacada importância num contexto marcado pela globalização da economia, competitividade dos mercados e reorganização do sistema de produção, em que as dificuldades decorrentes do baixo nível de escolaridade do trabalhador representam sério desafio a ser enfrentado pelo Governo e pela sociedade. O Ministério do Trabalho, conforme documento *Educação Profissional: um projeto para o desenvolvimento sustentado*, no qual lança as diretrizes do PLANFOR, reconhece que

[...] a globalização dos mercados e a reestruturação produtiva, não autorizam expectativa de grande expansão do emprego formal, notadamente na indústria que foi o carro-chefe do mercado de trabalho até o início dos anos 80. Pode até haver crescimento, mas de todo modo, os empregos que vierem a ser criados dificilmente absorverão pessoal sem qualificação e sem melhores níveis de escolaridade. (BRASIL, 1995, p.10).

Dentre as organizações pesquisadas, a articulação das ações de qualificação com estratégias de elevação de escolaridade foi adotada mais intensamente, por aquelas que atendem às pessoas com deficiência. Acreditamos que isso decorre do fato de essas organizações já desenvolverem uma ação mais consolidada na área de educação, uma vez que a escolarização do seu público-alvo é uma das suas principais atividades, em face da inexistência e/ou ineficiência de políticas públicas de inclusão das pessoas com deficiência:

A primeira condição para fazer o curso é retornar à sala de aula [...] não existe capacitação sem escolaridade, pois o mercado de trabalho exige escolaridade. Tem emprego que a gente não consegue mandar os alunos porque eles não têm escolaridade [...]. (DIRIGENTE DA ACEC).

Aqui nós temos além das salas de escolarização, as oficinas de trabalho, que funcionam de forma permanente. Os cursos são como reforço, pois novas oficinas são criadas a partir dos cursos. (DIRIGENTE DA APAE).

Algumas organizações, entretanto, têm uma intervenção bem direcionada à área educacional, como a AACC, com o desenvolvimento de programas de alfabetização (BB Educar e Alfabetização Solidária) em parceria com outras entidades, e que, segundo sua dirigente, procura estimular o seu público-alvo, principalmente os jovens, à continuidade dos estudos. O CDVHS, numa atuação mais ampla, realizou *Pesquisa sobre o Perfil da Qualidade*

*da Educação nas Escolas Públicas do Grande Bom Jardim* e incentiva o desenvolvimento de uma rede de educadores e pessoas interessadas no acompanhamento de políticas públicas direcionadas à educação, chamada *Aliança pela Educação de Qualidade*, numa parceria entre a sociedade civil, a rede escolar, o setor privado, o Poder Público e a comunidade local.

No que concerne à integração das ações de qualificação profissional com outros programas ou ações de geração de renda, de acordo com o depoimento dos dirigentes, esse foi um aspecto que esteve na pauta de prioridades dessas organizações, sendo utilizadas estratégias diversificadas, em parcerias com outros órgãos, na perspectiva de ampliar as oportunidades de inserção das pessoas qualificadas no mercado de trabalho.

[...] estamos desenvolvendo de forma bem preliminar programa de microcrédito para pessoas mais vulneráveis que passam pelos nossos projetos [...] nós também criamos grupos de produção e fizemos parceria com a UFC através da incubadora, e com o SEBRAE para termos aqui a orientação de técnicos e consultores. (DIRIGENTE DA FUNDAÇÃO MARCOS DE BRUIN).

O CDVHS, integrando a Rede de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável – Rede DLIS Brasil, e a Rede Brasileira de Socioeconomia Solidária – RBSES, atua em parceria com a Agência de Desenvolvimento Local e Socioeconomia Solidária – FUNDESOL<sup>39</sup>, disponibilizando aos participantes dos cursos os produtos oferecidos por essa agência, como o Microcrédito Solidário, que estimula a criação e expansão de pequenos negócios solidários, e o Cartão de Crédito Solidário, para fomento do consumo local e fortalecimento da rede de consumidores solidários.

As ações do PEQ fazem parte de um projeto maior que foi negociado com entidades internacionais para financiamento de projetos de pequenos negócios [...] todos os participantes dos cursos têm acesso a financiamentos através da FUNDESOL. (DIRIGENTE DO CDVHS).

Observamos, portanto, que, as experiências de qualificação profissional, fortaleceram algumas organizações e ampliaram a sua atuação com o estabelecimento de novas parcerias e/ou implementação de programas complementares às ações de qualificação profissional, com vistas a favorecer a inserção do público qualificado ao mercado e às oportunidades de trabalho:

---

<sup>39</sup> A FUNDESOL, criada em novembro de 2001, atua na área de microcrédito, cartão de crédito solidário e Educação Profissional. Surgiu de uma experiência exitosa do CDVHS com o Programa de Renda Mínima na favela Pantanal, nos anos de 1997 a 1999.

[...] com a experiência do PEQ e outras experiências nossas, nós criamos aqui um programa chamado *programa de inserção*, onde os jovens aprendem a fazer uma entrevista, a fazer um currículo [...] também estamos pesquisando a demanda do mercado de trabalho e indo às empresas, aos sindicatos, instituições pra fazer essa intermediação [...] e nós já tivemos muito êxito, nós já conseguimos só nesses últimos seis meses quase vinte pessoas no mercado formal, de carteira assinada, que já é uma grande média, comparada com os índices de inserção de outros órgãos. (DIRIGENTE DA FUNDAÇÃO MARCOS DE BRUIN).

É importante também enfatizar as iniciativas promovidas pelas organizações que atendem às pessoas com deficiência, com ações de apoio à geração de renda, como as oficinas de trabalho da APAE, e o apoio logístico oferecido pela ACEC, que, considerando a dificuldade de locomoção do seu público-alvo, disponibiliza aos participantes dos cursos o espaço físico na sede da organização, como suporte para realização de atividades dentro das áreas de competências adquiridas nos cursos, como atendimentos de massoterapia e serviços de conserto de telefones e de eletrodomésticos.

No que se refere ao encaminhamento dos egressos ao mercado de trabalho, além do tradicional encaminhamento para cadastro nos postos do SINE, as organizações buscaram outras estratégias, como a agência de emprego do SENAC, parcerias com agências que trabalham através da internet, articulações diretas com empresas e sindicatos, e, ainda, com utilização de novas estratégias de ação coletiva, como as redes de economia solidária:

[...] encaminhamos os alunos para o SINE e para o mercado informal através do acesso ao microcrédito [...] e tem ainda uma outra estratégia, que é você, através de uma rede de relacionamentos ofertar o trabalho das pessoas qualificadas pra outras entidades da rede de economia solidária. (DIRIGENTE DO CDVHS).

A Associação Aliança Comunitária Cearense – AACC, aproveitando sua localização privilegiada na proximidade do Distrito Industrial, desenvolveu estratégias específicas de intermediação, mediante articulação direta com as empresas, para identificação de demandas na área de corte e costura industrial. Também estabeleceu parcerias com as empresas que apresentavam demandas de tipologias bem específicas (camisaria masculina, malharia e moda íntima), cujo maquinário era muito oneroso, mediante a qual essas empresas cediam as máquinas à Associação, em regime de comodato. A execução de ações de qualificação profissional focadas em demandas específicas a partir das necessidades das empresas locais possibilitou a essa organização altos índices de colocação no mercado de trabalho, com variação de 70% a 100%, conforme afirmação de sua dirigente:

[...] nós fazemos toda uma articulação para colocar os alunos no mercado de trabalho, porque estamos próximo ao distrito industrial que tem a cadeia produtiva da confecção, e as pequenas fábricas [...] então temos uma média de 70% de colocação em qualquer área da costura. Já chegamos a conseguir até 100%, dependendo da época do ano. (DIRIGENTE AACC).

Também a APAE, pela especificidade do seu público-alvo, por meio do seu Núcleo de Treinamento Profissional e com o apoio da Delegacia Regional do Trabalho – DRT (que fiscaliza o cumprimento Lei de Cotas 8213/91<sup>40</sup>) se destaca no esforço de aliar ações de qualificação profissional à inserção dos alunos no mercado de trabalho. Nesse sentido, tem parcerias estabelecidas com 21 órgãos públicos e privados, mediante as quais 42 alunos dos cursos de qualificação profissional já foram inseridos no mercado de trabalho.

[...] no ano passado nós formalizamos uma parceria com o SINE para encaminhamento dos melhores alunos; também temos outras estratégias de colocação no mercado, através da sensibilização, divulgação e articulação direta com as empresas. (DIRIGENTE DA APAE).

Vale salientar que o projeto de Qualificação Profissional da APAE Fortaleza, desenvolvido em parceria com o PEQ/CE, pelos seus resultados, foi um dos escolhidos entre os vários projetos apresentados pelas APAES de todo o País, para ser publicado no livro *Metodologias Aplicadas na Educação Profissional de Pessoas com Deficiência Mental e Múltipla*, editado pela Federação Nacional das APAES, em 2005. Referido projeto também foi apresentado no XXII Congresso Nacional dessa Federação, realizado de 13 a 18 de novembro de 2005, em João Pessoa.

Fica evidente que as ações de qualificação profissional desenvolvidas por essas organizações não constituíram ações contingentes, existindo esforço de articulação e buscas de parcerias, no sentido de favorecer a sua interface com outros programas de educação e de geração de renda. Essa articulação possibilitou a otimização dos resultados das ações de qualificação profissional, na perspectiva da elevação da escolaridade dos alunos (principalmente das pessoas com deficiência) e do seu engajamento em atividades de geração de ocupação e renda.

#### 4.4.2 Fortalezas e vulnerabilidades

A discussão sobre as fortalezas e as vulnerabilidades do trabalho desenvolvido pelas organizações da sociedade civil no PEQ/CE procurou apreender a perspectiva dos

---

<sup>40</sup> A Lei de Cotas n° 8213/91 obriga as empresas de mais de 100 empregados a terem no seu quadro de funcionários 2% a 5% de pessoas com deficiência.

diversos agentes envolvidos na implementação desse Plano no sentido de retratar pelo filtro de suas múltiplas visões, a dinâmica de atuação dessas organizações pela identificação dos obstáculos por elas vivenciados ou dos pontos vulneráveis da sua atuação, assim como dos pontos fortes ou aspectos relevantes que estas imprimiram ao PEQ/CE, por meio da especificidade de sua atuação.

Há consenso na avaliação dos dirigentes dessas organizações, quanto à relevância da sua participação no PEQ/CE, reconhecendo como pontos fortes de sua atuação um conjunto de benefícios em função do seu público-alvo, dentre os quais se destacam a focalização no atendimento das populações pobres, com baixa escolaridade e sem acesso a outras oportunidades de qualificação, assim como a públicos específicos não contemplados pela ação de outras entidades de qualificação:

O ponto alto dessa parceria foi possibilitar o atendimento da nossa clientela, pois no distrito industrial nós somos a única instituição que oferece cursos gratuitos de costura industrial, para pessoas sem escolaridade. (DIRIGENTE DA AACC).

É importante ressaltar que a “focalização da demanda social” é uma das cinco dimensões estratégicas definidas pelo PLANFOR para avaliação da sua eficiência<sup>41</sup> e compreende os indicadores “focalização do público-prioritário” e “inclusão de grupos vulneráveis”.

O público prioritário contempla trabalhadores que não dispõem de alternativas de qualificação ou que têm maior dificuldade de acesso a elas, por razões de pobreza, baixa escolaridade, seletividade do mercado e das instituições formadoras, dentre outros fatores [...] (BRASIL, 2001c, p.15).

Com referência a focalização do público prioritário, o Relatório Gerencial do PLANFOR em 2000 mostra que as metas deste Plano, relativas a alguns públicos, deixaram de ser alcançadas, destacando-se o público de pessoas com baixa escolaridade e o de pessoas com deficiência. A meta era assegurar-lhes a participação nos programas de qualificação, no mínimo equivalente a sua participação na população economicamente ativa – PEA, ou na população total. Para o público de pessoas com baixa escolaridade, foi estimada a meta de 59% sendo atingidos 18%, e, para o de pessoas com deficiências, a meta estimada foi de 10% e a atingida 2%. O referido relatório reconhece “o desafio permanente de se chegar ao *núcleo*

---

<sup>41</sup> As demais dimensões referem-se à otimização dos investimentos, focalização da demanda de mercado, qualidade e conteúdo dos programas e seleção das executoras de cursos/programas. (BRASIL, 2001c, p.7).

*duro da exclusão social [...] desafio que implica metodologias e formas de mobilização específicas para os mais excluídos”*. (BRASIL, 2001c, p.16).

Nessa perspectiva, verificamos que o público-alvo das organizações da sociedade civil coincide com o público prioritário definido pelo PLANFOR, contribuindo essas organizações para o alcance das metas de focalização do público prioritário do PEQ/CE, e atuando, portanto, na perspectiva de vencer o desafio de atingir o núcleo da exclusão social.

Os demais pontos fortes da atuação das organizações da sociedade civil foram apontados pelos dirigentes das organizações que trabalham com pessoas com deficiência e referem-se à elevação do nível de escolaridade e de qualificação profissional desse segmento; a difusão do sistema Braile na escola pública; a contribuição para a inclusão social da pessoa com deficiência visual, por meio dos cursos de *Orientação e Mobilidade*; e recuperação da imagem dessas pessoas junto à sociedade em geral, mostrando que elas têm condições de inserção no mercado de trabalho, quando recebem a qualificação profissional adequada e compatível com as suas potencialidades.

Nos pontos relevantes da atuação das organizações da sociedade civil identificados pelos seus dirigentes, verificamos a maior incidência daqueles relativos à ação das organizações que trabalham com pessoas com deficiência. Acreditamos que esse fato decorra da inexistência, até então, de ações públicas destinadas a esse segmento, que enfrenta maiores dificuldades de inclusão social, principalmente no que se refere a oportunidade de trabalho e geração de renda. Dessa forma, uma política pública de qualificação profissional, que tem as pessoas com deficiência como um dos públicos prioritários, produz maior impacto e ganha maior significação no seio desse segmento.

Nós conseguimos melhorar o nível de qualificação profissional deles e também a escolaridade, porque certos cursos exigiam que eles tivessem escolaridade, [...] então houve um casamento entre a qualificação e a escolaridade [...] antes da nossa participação no PEQ o nível de capacitação dos cegos estava bem baixo e acho que essa era uma das razões porque eles não eram colocados no mercado [...] e era muito importante que essas pessoas pudessem enfrentar o lado competitivo do mercado, senão participar em pé de igualdade com as pessoas “ditas normais”, pelo menos terem uma qualificação que pudessem se sentir preparadas. (DIRIGENTE DA ACEC).

Vale salientar que, com a experiência realizada pela ACEC em Fortaleza, com os cursos de Formação em Braile para professores da rede pública, outros municípios passaram a solicitar da Secretaria do Trabalho este curso, posteriormente executado nos municípios de Sobral, Quixadá e Iguatu, havendo demanda para muitos outros municípios. Ressaltamos a

importância do desenvolvimento de ações dessa natureza em municípios de várias regiões, onde há maior carência de pessoal capacitado para o atendimento às pessoas com deficiências.

Na percepção dos gestores do PEQ/CE, os principais pontos fortes que caracterizaram a atuação das organizações da sociedade civil estão relacionados à realização de um trabalho com maior organização e compromisso com os resultados; ao atendimento às demandas da população dentro da especificidade de atuação de cada organização; ao acompanhamento e avaliação das ações desenvolvidas e à efetividade no encaminhamento dos egressos ao mercado de trabalho.

Quanto à percepção dos participantes do Conselho Estadual do Trabalho em relação a esse ponto, dos três entrevistados, apenas um demonstrou conhecimento sobre a especificidade da atuação dessas organizações:

[...] elas têm muitos pontos positivos, primeiro porque deu oportunidades, as pessoas serem qualificadas em nichos que as grandes entidades qualificadoras não costumavam trabalhar [...] depois eu acho que esse trabalho permitiu a essas entidades criarem o seu orgulho, elas passaram a se sentir participantes desse processo e isso talvez tenha sido o mais importante, sentir que naquela ocasião poderiam ocupar aquele espaço. (REPRESENTANTE DOS EMPRESÁRIOS NO CET).

Os outros dois participantes do CET tiveram dificuldade em indicar, de forma específica, os pontos fortes na atuação dessas organizações, argumentando a falta de informações sobre as avaliações internas e externas do PEQ/CE. Enquanto um dos participantes, no entanto, reafirmou a importância da participação dessas organizações no atendimento às demandas de públicos específicos, o outro, questionou a competência de *boa parte dessas entidades*, que segundo sua percepção, *nascem e morrem na época do recurso do FAT*.

Verificamos, portanto, uma diferenciação significativa na percepção dos integrantes do CET quanto à atuação das organizações da sociedade civil no PEQ/CE. Em primeiro lugar, a maioria dos entrevistados não demonstrou um conhecimento consistente sobre a ação dessas organizações, apesar de o referido Conselho dispor de uma Comissão de Educação Profissional, responsável pelo acompanhamento da execução desse Plano. Em segundo lugar, essa diferenciação reflete a polarização existente nesse Conselho em torno da participação dessas organizações, que é demonstrada em diversos momentos nesta pesquisa.

Quanto aos aspectos vulneráveis, houve convergência na opinião dos dirigentes das organizações da sociedade civil, que apontaram três grandes dificuldades: a primeira refere-se à chamada *sazonalidade* na execução do PEQ/CE, pelo fato de as ações de

qualificação serem iniciadas a partir do segundo semestre de cada ano, em razão da burocracia que envolve a aprovação do Plano Estadual de Qualificação pelo MTE/CODEFAT, o repasse dos recursos aos Estados e o processo de credenciamento, seleção e contratação das entidades, que obedece a exigências e prazos legais (AZEVEDO, 2006, p. 38).

A segunda dificuldade se relaciona à inexperiência dos pesquisadores do projeto de avaliação externa do PEQ/CE, desenvolvido pela UFC. Segundo os dirigentes das organizações, esses pesquisadores não compreendiam as especificidades dos públicos por elas atendidos, que contemplavam pessoas analfabetas, com baixa escolaridade, e pessoas com deficiência, demandando recursos metodológicos e materiais didáticos adequados às necessidades específicas desses públicos. Esse fato implicou distorções nos resultados da avaliação, principalmente nos aspectos relacionados ao material didático. Essa foi uma dificuldade indicada por três dentre os seis dirigentes entrevistados.

A terceira dificuldade, abordada de forma recorrente e em diferentes momentos da pesquisa, diz respeito à limitação dos recursos destinados pelo PEQ/CE às organizações da sociedade civil, e foi apontada por cinco dentre os seis dirigentes entrevistados:

[...] uma coisa que eu sempre critiquei no PEQ foi a *questão dos recursos*, se nós estávamos com uma proposta significativa, dentro daquilo que o governo defendia, que era a geração de renda para jovens, porque os recursos sempre foram tão poucos? (DIRIGENTE DO CAA).

[...] uma grande dificuldade foi a *questão dos recursos*. Naquela época os recursos eram maiores, e enquanto o PEQ recebia 20 milhões, nós recebíamos nove mil, dez mil reais, uma quantia insignificante para atender as nossas demandas de qualificação. (DIRIGENTE DA ACEC).

A distribuição dos recursos do PEQ/CE foi objeto de constantes questionamentos por parte dos dirigentes das organizações da sociedade civil, segundo os quais os valores destinados aos seus projetos estiveram muito aquém das suas demandas. A reivindicação para a ampliação desses recursos sempre esteve no horizonte das negociações dessas organizações com a Secretaria do Trabalho e Ação Social/Coordenação do PEQ/CE.

Aprofundando a discussão sobre a distribuição dos recursos do PEQ/CE, os representantes dessas organizações também questionaram a ausência de critérios para a distribuição desses recursos, destacando a desigualdade dos valores destinados às diversas entidades e o fato de a definição desses valores não estar condicionada a critérios como experiência e competência das entidades, além da consistência das demandas por elas apresentadas nos seus projetos de qualificação profissional:

[...] há também o unilateralismo parte do governo e da própria Secretaria do Trabalho para resolver a questão dos recursos [...] porque existem dois pesos e duas medidas, então eu acho que foi importante abrir a participação, mas foi um abrir meio entre aspas porque você concorria e recebia dez mil reais, vinte mil reais, quarenta mil reais, com demanda, com tecnologia social, com experiência, com público pra fazer um trabalho muito maior e tem instituição que conseguiu um milhão, um milhão e quinhentos, sei lá quanto, pra ficar fazendo um tipo de trabalho [...] (DIRIGENTE DA FUNDAÇÃO MARCOS DE BRUIN).

Considerando a incidência com que foi abordada pelos diversos agentes sociais a distribuição dos recursos do PEQ/CE, bem como o foram as tensões em torno dessa questão, principalmente no âmbito do Conselho Estadual do Trabalho, a discussão sobre essa temática será apresentada como um tópico no final deste capítulo.

Um aspecto observado na identificação das dificuldades ou pontos vulneráveis da atuação das organizações da sociedade civil, pela percepção dos seus dirigentes, foi o fato de que as dificuldades apontadas se relacionaram apenas a aspectos externos à sua intervenção (a *sazonalidade* das ações PEQ/CE, a inexperiência dos pesquisadores do projeto de avaliação externa do PEQ/CE e a insuficiência dos recursos), não sendo abordada nenhuma dificuldade referente à sua atuação, nas dimensões didático-metodológica, administrativa e operacional.

Por outro lado, pelo acompanhamento e avaliação realizada pela equipe de apoio à gestão do PEQ/CE, constatamos que algumas dessas organizações enfrentavam dificuldades técnico-administrativas relativas à elaboração dos seus projetos de qualificação e ao pessoal qualificado para a gestão administrativa e financeira dos projetos (atividades de prestação de contas e de operação do sistema SIGAE, mediante o qual as metas dos projetos são acompanhadas pelo órgão gestor estadual e pelo MTE). Também foram verificadas dificuldades relativas aos aspectos de infra-estrutura (equipamentos e instalações) em algumas ações, principalmente naquelas desenvolvidas fora da sede dessas organizações.

A identificação das vulnerabilidades na atuação das organizações da sociedade civil também foi feita pelos gestores do PEQ e participantes do CET. Os gestores citaram como limitações algumas dificuldades técnico-operacionais enfrentadas por uma parte dessas organizações, nos aspectos relacionados a disponibilidade e adequação dos equipamentos e dificuldades na elaboração das prestações de contas:

Todo processo inovador, tem os acertos e os desacertos. Graças a Deus os acertos foram muito maiores do que os erros [...] foram algumas dificuldades com a prestação de contas, mas foi de uma pequena minoria de entidades. (GESTOR DO PEQ).

Outro gestor argumenta que as dificuldades ou pontos vulneráveis dessas organizações estavam mais relacionadas àquelas em que a qualificação profissional não constituía um dos programas prioritários, havendo, portanto, inadequação de alguns equipamentos. Em relação à opinião dos integrantes do CET, observamos que a mesma dificuldade encontrada pela maioria, na identificação dos pontos fortes da atuação das organizações da sociedade civil, também ocorreu na indicação de suas vulnerabilidades, tendo estes integrantes se limitado a tecer comentários generalizados sobre o trabalho das referidas organizações.

#### 4.4.3 Lições aprendidas e experiências compartilhadas

Ainda na perspectiva de conferir dimensão aos efeitos da intervenção das organizações da sociedade civil no Plano Estadual de Qualificação do Ceará, procuramos mapear, por meio da visão dos diferentes agentes sociais envolvidos na pesquisa, as principais contribuições trazidas ao PEQ/CE por essas organizações, buscando traçar os pontos de aproximação e distanciamento dessas múltiplas perspectivas. Com os dirigentes dessas organizações, também discutimos as contribuições por elas recebidas nessa parceria como o Estado.

Na percepção dos dirigentes, o conhecimento e as experiências acumuladas como fruto de uma intervenção junto a públicos específicos ou circunscrita ao âmbito de determinados setores sociais/populações, propiciaram importantes contribuições dessas organizações ao Plano Estadual de Qualificação do Ceará, tais como: focalização do atendimento nas populações com maior vulnerabilidade social e econômica em consonância com as diretrizes e os objetivos do PLANFOR; maior qualidade nas ações desenvolvidas, com a adoção de metodologias inovadoras e recursos pedagógicos adequados ao perfil do público-alvo, contribuindo para o aprimoramento das ações do PEQ/CE e adoção de estratégias diversificadas de colocação dos egressos no mercado de trabalho, ampliando as oportunidades de inserção social e produtiva da população qualificada. Essa percepção é também compartilhada pelos gestores do PEQ/CE e por alguns participantes do Conselho Estadual do Trabalho.

Eu acho que a grande contribuição foi exatamente a atuação com *um foco bem direcionado*, [...] cada instituição, por menor que fosse, tinha um foco, por exemplo, trabalhar com crianças e jovens em situação de risco, trabalhar com o carente, com o idoso, com a pessoa com deficiência [...] as pequenas entidades, principalmente aquelas que estão na periferia de Fortaleza e na região metropolitana, sempre

atuaram em cima de um público que estaria num processo a caminho da delinqüência, *da maior vulnerabilidade*. (REPRESENTANTE DOS EMPRESÁRIOS NO CET, grifo nosso).

Ainda na percepção dessas organizações, outras contribuições importantes foram por elas agregadas ao Plano Estadual de Qualificação do Ceará, tais como: humanização dos princípios norteadores desse Plano, na perspectiva de uma atuação mais solidária, contemplando a diferença, no sentido do fortalecimento da luta pela conquista dos direitos de minorias excluídas; e a demonstração de que é possível estabelecer condições que favoreçam a melhoria da qualidade de vida das populações pobres e marginalizadas, sem retirá-las do seu espaço, contribuindo para o desenvolvimento local integrado e sustentável.

De fato, na qualidade de integrante da equipe de apoio à gestão do PEQ/CE, também compreendemos que esse foi um diferencial importante na atuação dessas organizações, que subsidiou as ações de planejamento, monitoramento e avaliação da referida equipe, por meio do conhecimento das peculiaridades públicos específicos, atendidos por essas organizações. Por outro lado, o PEQ/CE teve a possibilidade de realizar uma intervenção mais qualificada junto às pessoas com deficiência, jovens em situação de risco, trabalhadores assentados, índios, presidiários e egressos do sistema penal, por meio da parceria com essas organizações, que, além de reconhecida experiência junto a esses públicos, tinham uma atuação pautada pelo respeito às suas especificidades e/ou às características culturais, étnicas, de gênero e geracionais.

[...] a maior contribuição dessas entidades foi a possibilidade de sair da mesmice, e era isso o que nós esperávamos dessas organizações quando abrimos o processo [...] elas nos ensinaram a ter forma diferente de tratar os diferentes. (GESTOR DO PEQ).

Os gestores do PEQ reconheceram outras contribuições importantes incorporadas ao Plano mediante a atuação dessas organizações, que, segundo esses gestores, trouxeram nova perspectiva para a qualificação profissional, até então balizada por um modelo estabelecido pelo Sistema S há mais de meio século.

[...] era notório também, que os *instrutores* dessas organizações eram pessoas que estavam acompanhando as mudanças ocorridas no mundo do trabalho, enquanto outras instituições não, eram pessoas já estabelecidas com emprego fixo e sem muito interesse em se reciclar, em conhecer as novas discussões que começaram nos anos 90 [...] de lá pra cá esse grupo de instrutores e de responsáveis pelas ONGs começaram a participar do grande debate nacional sobre as políticas públicas, então esse grupo se preparou bastante pra esse momento, e traziam para o trabalhador toda essa discussão, que não era só discurso, eram práticas, essas pessoas tinham vivência, não estavam só lendo textos [...] então quer dizer, todo esse movimento

veio do terceiro setor pra nós, as ONGs, trouxeram toda essa bagagem. (GESTOR DO PEQ).

Um aspecto importante expresso na fala desse gestor é o fato de que, além de estarem atualizadas com as mudanças ocorridas no mundo do trabalho, essas organizações trouxeram esse debate para o interior da qualificação dos trabalhadores, propiciando a estes o acesso às informações e ao debate de questões de interesse coletivo, contribuindo para o desenvolvimento de uma visão crítica da realidade.

Em verdade, esse aspecto reflete a importância do fato de o credenciamento/seleção ter contado com a participação de professores de universidades e técnicos que priorizaram nessa seleção projetos de qualificação profissional fundamentados na compreensão dos condicionantes econômicos e políticos dados pela globalização da economia e reorganização do processo produtivo, que apresentam novas demandas para a qualificação profissional. Entendemos que a compreensão dessas questões e a sua discussão com os trabalhadores qualificam a atuação dessas organizações no sentido da prática de uma formação profissional reforçadora dos direitos e da cidadania dos trabalhadores.

Por sua vez, alguns participantes do Conselho Estadual do Trabalho também reconheceram outras contribuições importantes trazidas ao PEQ/CE pelas organizações da sociedade civil, tais como o seu espírito democrático e participativo, a identificação das necessidades de ações de qualificação em alguns nichos até então desconhecidos das tradicionais instituições de formação profissional e a ocupação de espaços que as grandes instituições não alcançavam.

[...] elas ocuparam aqueles espaços em que as grandes empresas não conseguiam chegar. Lá na ponta, aqueles espaços vazios existentes [...] então eu acho que essa foi a grande contribuição dessas pequenas entidades. (REPRESENTANTE DOS EMPRESÁRIOS NO CET).

Numa dimensão mais ampla, o representante dos trabalhadores no Conselho Estadual do Trabalho enfatizou como decorrência relevante da participação das organizações da sociedade civil no PEQ/CE *a quebra da lógica dos monopólios* por parte das grandes entidades de qualificação profissional, experiência que, na óptica desse conselheiro, representou ao mesmo tempo *um desafio e importante conquista para além da implementação do PEQ/CE*.

Como último ponto dentro da temática das contribuições dadas e recebidas pelas organizações da sociedade civil, procuramos também identificar, com base na percepção dos

dirigentes dessas organizações, as principais experiências por elas acumuladas e contribuições recebidas na execução das ações de qualificação, em parceria com o PEQ/CE.

Inicialmente foi apontada, de forma consensual, como contribuição relevante para o conjunto das organizações, a abertura do Plano Estadual de Qualificação do Ceará para a sociedade civil, com uma gestão orientada para busca da efetividade social da política pública de qualificação profissional:

[...] o fato do PEQ/CE ter se aberto pra sociedade civil, ter montado uma equipe, que fez todo um esforço para fazer com que as políticas públicas dessem certo e gerassem qualificação de qualidade, eu acho que foi uma contribuição importantíssima, eu acho que o PEQ cumpriu o seu papel como política pública de uma forma muito importante. (DIRIGENTE DA FUNDAÇÃO MARCOS DE BRUIN).

Os dirigentes das organizações da sociedade civil também identificaram a importância de contribuições como: o projeto de monitoramento e avaliação desenvolvido pela equipe de apoio à gestão do PEQ, que favoreceu a melhoria na qualidade do desempenho dessas organizações, nos aspectos administrativos e técnico-operacionais; a experiência de participação numa política pública de âmbito nacional, que ampliou e fortaleceu sua intervenção em áreas onde inexistiam políticas públicas nesse campo; a descentralização e a interiorização na atuação de algumas dessas entidades; além do fortalecimento da articulação entre as entidades executoras.

[...] a contribuição que o PEQ nos deu foi grandiosa também do ponto de vista de uma equipe que era muito rigorosa e nos ajudou a cobrar para que as ações dessem certo [...] então eu acho que do ponto de vista do acompanhamento, a contribuição do PEQ foi muito valiosa. (DIRIGENTE DA FUNDAÇÃO MARCOS DE BRUIN).

Com efeito, o PEQ/CE contava com um Projeto de Monitoramento e Avaliação, desenvolvido sistematicamente junto às entidades executoras. Apresentado na categoria de Projeto Especial, este era submetido à aprovação anual do Ministério do Trabalho e do CODEFAT, sendo coordenado pela UECE ou pela UFC no período 1999-2002. Constituiu um tipo *avaliação interna em processo*, realizada com o objetivo da correção de rumos e redirecionamento das ações do PEQ/CE no sentido de contribuir para a sua eficácia, eficiência e efetividade social, assim como para a melhoria do desempenho das entidades executoras.

As organizações da sociedade civil também citaram como contribuição importante por elas recebida do PEQ/CE a articulação e a integração entre as diversas entidades executoras, em particular dentre aquelas que atuavam junto a segmentos específicos, possibilitando a troca de experiências e o desenvolvimento de ações coletivas voltadas para a

reivindicação de questões de interesses comuns a esses segmentos, a exemplo das pessoas com deficiência:

[...] com o PEQ houve uma maior aproximação entre as entidades que trabalham com as pessoas com deficiência e isso foi muito importante porque na gestão seguinte, quando deixaram essas entidades de fora, nós nos reunimos, lutamos e conseguimos o nosso direito de participação [...] depois disso, nós já vemos que há um planejamento para atender as nossas demandas. (DIRIGENTE DA ACEC).

Nesse depoimento, o entrevistado refere-se a fato ocorrido em 2003, quando, em decorrência da drástica redução dos recursos destinados aos planos territoriais de qualificação – PlanTeQs<sup>42</sup>, foi redefinida a estratégia operacional até então utilizada para credenciamento e seleção das entidades executoras. O credenciamento anterior, aberto a todas as entidades enquadradas nos critérios definidos pela Resolução nº 258 do CODEFAT, foi substituído por uma seleção para um número restrito de entidades, indicadas com base em critérios aprovados pelo Conselho Estadual do Trabalho. No quadriênio 1999-2002, na vigência do PEQ/CE, o número médio/ano de entidades contratadas pela Secretaria do Trabalho e Ação Social foi de 76; no quadriênio 2003-2006, esse número foi reduzido para 29, correspondendo a 38 % da média do quadriênio anterior. Em 2003, das 7 entidades que atendiam pessoas com deficiência e atuavam em parceria com o PEQ/CE, apenas 2 foram selecionadas pelo PlanTeQ/CE.

As organizações excluídas, compreendendo que, no Plano Territorial de Qualificação do Ceará, a exemplo do PEQ, as pessoas com deficiência continuavam constituindo um dos públicos prioritários, mobilizaram as suas entidades representativas nacionais e encaminharam documento destinado ao secretário do Trabalho e Empreendedorismo, reivindicando a sua inserção no PlanTeQ/CE. Após audiências com o secretário do Trabalho, foi decidido que, naquele ano, as demandas das pessoas com deficiência seriam atendidas por outra entidade habilitada no novo credenciamento do PlanTeQ/CE. Essa entidade teve seus recursos acrescidos para viabilizar a execução das ações demandas pelas organizações de atendimento às pessoas com deficiências. Como resultado da pressão exercida sobre a Secretaria do Trabalho, esse órgão passou a adotar novos procedimentos institucionais no atendimento às demandas das organizações que atendem às

---

<sup>42</sup> Em 10 de julho de 2003 a Resolução 333 do CODEFAT, instituiu o Plano Nacional de Qualificação – PNQ e os planos territoriais de qualificação - PlanTeQs em substituição, respectivamente, ao Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador – PLANFOR e aos planos estaduais de qualificação – PEQs.

peças de pessoas com deficiências, por meio do estabelecimento de metas anuais para qualificação desse segmento no âmbito do PlanTeQ/CE.

#### **4.5 A distribuição dos recursos do PEQ/CE – conflitos, tensões e desafios**

Considerando a recorrência com que a questão dos recursos apareceu na fala dos diversos sujeitos sociais da pesquisa, procuramos conhecer a visão dos gestores do PEQ/CE e dos participantes do Conselho Estadual do Trabalho sobre este ponto, no sentido de compreender a dinâmica da sua discussão e negociação no âmbito do referido colegiado, que representa a instância deliberativa responsável pela definição das prioridades de atendimento do PEQ/CE e pela sua homologação, incluindo programas, metas e alocação de recursos, bem como pelo monitoramento da execução global desse Plano (BRASIL, 2001a).

Os gestores do PEQ/CE reconheceram que a distribuição dos recursos foi um dos pontos mais críticos da gestão desse Plano e que não foi discutida de forma participativa e transparente no âmbito do Conselho Estadual do Trabalho, uma vez que a negociação desses recursos, segundo um dos gestores,

[...] era um pouco fechada, existia uma negociação em nível de governo, para ver as possibilidades, quem tava participando, as questões das pressões do Sistema S, das entidades do Governo e como compensar essas coisas todas [...] na hora da participação das ONGs, elas eram muito ligadas ao pacote dos trabalhadores [...] poderia está ligado ao governo se o governo estivesse trabalhando mais em parceria com o terceiro setor. (GESTOR DO PEQ/CE).

Essa fala deixa claro que a negociação ocorria com base na distribuição dos recursos entre as três bancadas componentes do Conselho Estadual do Trabalho (do Governo, dos empresários e dos trabalhadores) e que os recursos destinados às organizações da sociedade civil compunham o valor global destinado à bancada dos trabalhadores, uma vez que, segundo o depoimento acima apresentado, o Estado não possuía uma vinculação mais orgânica com essas organizações. Também fica evidente o fato de que, no momento da definição dos recursos, havia a pressão de outras instâncias de representação dos interesses do governo:

[...] nós tentávamos dentro das nossas possibilidades de coordenação do programa fazer o reconhecimento das demandas dessas entidades [...] teve algumas melhorias, mas concordo que poderiam ser mais significativas. Tinha várias oportunidades que a gente recomendava uma coisa e *vinha a mão pesada e dizia que não* [...] tinha que sobrar porque havia a *negociação com os grandes* [...] e ai você fazia uma previsão pra esse grupo de entidades menores. (GESTOR DO PEQ/CE, grifo nosso).

[...] foi utilizada uma grande parte desse recurso pra fazer girar uma rede pública que foi incentivada por outro ministério [...] existia uma pressão em cima de nós porque o CENTEC queria absorver toda a parte de educação profissional. Tivemos que fazer uma luta ano a ano, de medir força e garantir que a política da qualificação ficasse na Secretaria do Trabalho, senão todos esses recursos estariam sendo usados nos CENTECs e CVTs [...] então eu acho que isso foi uma coisa que atrapalhou essa política, mas que nós tivemos que conviver porque era uma determinação do governo. (GESTOR DO PEQ/CE).

Na verdade, o Instituto Centro de Ensino Tecnológico – CENTEC foi a instituição que recebeu o maior aporte de recursos em todas as programações anuais do PEQ/CE, no quadriênio em tela, fato que sempre produziu tensão nas relações entre as bancadas do CET, assim como suscitou constantes questionamentos pelo conjunto das entidades executoras, como podemos apreender na fala dos diversos agentes sociais em diferentes momentos da pesquisa.

Um dos gestores lembra que, mesmo sendo destinados poucos recursos para as organizações da sociedade civil, essa negociação não foi uma tarefa simples, uma vez que *esses recursos estavam concentrados nas instituições tradicionais*, e que o repasse de recursos para novas entidades teve que ser feito *de forma gradual e sem grandes rupturas*. Reconheceu como importante a elevação do número de entidades contratadas no âmbito do PEQ/CE, que passou de 25 no início da sua implementação para 99 no ano 2000.

Os participantes do Conselho Estadual do Trabalho ao se manifestarem sobre a distribuição dos recursos, a exemplo do ocorrido em relação a outras temáticas, mostraram percepções diferenciadas. O representante do Governo acentuou ser natural *que aconteça uma supervalorização da eficiência de quem está vendendo um serviço* ao se referir ao pleito das organizações da sociedade civil por maiores recursos, ressaltando que *cabe ao CET e à Secretaria do Trabalho realizar essa avaliação*.

Já o representante dos empresários lembrou que o CET *nunca dispôs dos recursos necessários para desenvolver qualquer ação de grande envergadura, de impacto dentro do Estado* e que nunca houve recursos suficientes para o atendimento de todas as demandas, principalmente considerando que parte significativa desses recursos era destinada aos projetos de interesse do Governo:

[...] esses recursos nunca foram suficientes para todos [...] partindo do princípio que quase 50% destinavam-se às ações ligadas diretamente ao Estado, o que restava era uma verdadeira disputa, eu entendo plenamente que isso existia [...] (REPRESENTANTE DOS EMPRESÁRIOS NO CET).

Por sua vez, o representante dos trabalhadores, nos seus vários depoimentos, reconheceu a existência da concentração de recursos por parte de algumas instituições, a

inadequação e a insatisfação ocasionada pela forma da distribuição desses recursos, assim como a necessidade de superação dessas desigualdades, por intermédio da participação efetiva do Conselho Estadual do Trabalho nas decisões relativas a essa questão:

Os recursos para educação profissional, que a rigor deveria ser do próprio setor empresarial, são poucos, em relação ao total de recursos do FAT e na hora desse dinheiro ser distribuído é outra batalha [...] a democratização disso é outro problema grande problema que vem sendo debatido dentro do Conselho [...] no modelo que tá posto é feito um processo de habilitação das entidades, a partir dos projetos, com a participação do CET [...] mas no momento da negociação dos recursos, ainda hoje, não há um processo claro e transparente. Nesse intervalo entre a contratação da entidade e a distribuição dos recursos a coisa fragmenta. [...] esse momento deixa a desejar, nós não conseguimos resolver esse problema que de fato é fundamental para superar essas desigualdades. Porque na verdade, uma coisa é você poder participar e a outra é participar de fato. (REPRESENTANTE DOS TRABALHADORES NO CET).

Os depoimentos dos gestores do PEQ/CE e dos participantes do CET evidenciam os conflitos de interesses existentes nesse Conselho, assim como a preponderância do poder de decisão do Governo (representado no CET pela Secretaria do Trabalho e Ação Social), quanto à destinação dos recursos do PEQ/CE, fato este já explicitado na fala de um dos gestores, ao reconhecer que a negociação dos recursos era *um pouco fechada e pouco transparente*, não sendo discutida de forma participativa com todos os integrantes desse Conselho.

Um ponto que merece ser destacado nessa discussão sobre a distribuição dos recursos é o fato de que, nos diversos depoimentos dos dirigentes das organizações da sociedade civil, em nenhum momento, o Conselho Estadual do Trabalho foi questionado como instância de deliberação que compartilha com a Secretaria do Trabalho a gestão do PEQ, sendo, portanto, também responsável pelas decisões relativas à implementação desse Plano, incluindo a distribuição de recursos.

Esses dirigentes, nas suas diversas manifestações, tanto atribuem ao Governo (representado pela Secretaria do Trabalho) o mérito pelas decisões que julgam acertadas – como o caso da ampliação da participação das organizações da sociedade civil no credenciamento/seleção do PEQ/CE – como a ele (Governo) destinam suas críticas pelas decisões consideradas errôneas – como a falta de critérios e a desigualdade na distribuição dos recursos.

Esse fato, de certa forma, revela a atuação tímida do Conselho Estadual do Trabalho como órgão responsável pelas deliberações e acompanhamento das políticas públicas de emprego desenvolvidas no âmbito do Sistema Público de Emprego, Trabalho e

Renda<sup>43</sup>. Em relação à implementação do PEQ/CE cabem ao CET o monitoramento e a coordenação das demandas de qualificação profissional; negociação das prioridades de atendimento; homologação dos PEQ (programas, metas e alocação de recursos); acompanhamento à execução global do Plano; e a articulação de parcerias para obtenção de recursos adicionais (BRASIL, 2001a). O desconhecimento ou a falta de referências à atuação do CET como órgão deliberativo e também responsável pelo acompanhamento do PEQ/CE, por parte dos dirigentes das organizações da sociedade civil, também expressa a ausência desse Conselho no contexto da intervenção social das ONGs, que desenvolvem uma atuação crescente na área de qualificação profissional e geração de emprego e renda, junto a diversos grupos sociais e em várias comunidades, principalmente no Município de Fortaleza. Esse distanciamento também ficou evidente nos depoimentos dos participantes do CET, quando solicitados nesta pesquisa a identificar os aspectos relevantes e os limites da atuação das organizações da sociedade civil no PEQ/CE.

Há de ser ressaltado em relação à distribuição dos recursos o fato de que a maioria dos participantes do CET, mesmo reconhecendo nos seus depoimentos a ausência de parâmetros que orientem a partilha dos recursos do PEQ/CE, a concentração e a desigualdade produzidas por essa partilha, mantêm uma atitude de isenção e distanciamento em relação à essas questões, como se não tivessem responsabilidade direta por elas. Em última instância, é o CET que *aprova e homologa* a cada ano, os planos estaduais de qualificação, incluindo as suas metas e a alocação dos recursos destinados a cada entidade executora. Portanto, esse Conselho, como órgão deliberativo, constitui o fórum privilegiado para o debate, negociação e estabelecimento do consenso necessário à adoção de medidas que julgue mais justas e/ou adequadas à partilha dos recursos do PEQ/CE, assim com para a definição de parâmetros que melhor orientem a distribuição desses recursos.

Isto remete à discussão sobre os impasses e limites enfrentados pelos conselhos gestores no exercício de uma participação fundamentada na efetiva partilha do poder da gestão da sociedade, conforme abordado no capítulo 2. Como pode ser constatado, tanto nos depoimentos dos gestores do PEQ/CE, como dos participantes do CET, o poder de decisão sobre a distribuição dos recursos não é igualmente compartilhado com as bancadas que

---

<sup>43</sup> O CET foi criado pelo decreto 23.306, de 15/07/94. Tem como objetivos a democratização do debate sobre o sistema público de emprego; a participação da sociedade civil organizada na formulação e gestão da política pública do trabalho; a valorização de propostas de emprego que aproveitem o potencial dos municípios; e a descentralização no uso dos recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT. Conta com 3 comissões permanentes: Educação Profissional Emprego e Renda, Apoio aos COMUTs e Acompanhamento ao Mercado de Trabalho.

compõem esse Conselho, havendo predominância do poder da bancada do Governo nessa decisão. É algo também relacionado às diversas concepções sobre a natureza da “participação da sociedade civil” presentes nos diferentes projetos políticos em disputa no âmbito do Conselho Estadual do Trabalho. Segundo Dagnino (2002b, p.282),

[...] essas diferentes concepções se manifestam, paradigmaticamente, de um lado, na resistência dos Executivos em compartilhar o seu poder exclusivo sobre as decisões referentes às políticas públicas. Do outro, a insistência daqueles setores da sociedade civil em participar efetivamente dessas decisões e concretizar o controle social sobre elas.

Dessa forma, o poder deliberativo do CET na implementação do Plano Estadual de Qualificação do Ceará efetiva-se de forma parcial, pois, como ressalta o representante da bancada dos trabalhadores, a participação desse Conselho no credenciamento/seleção das entidades executoras das ações de qualificação profissional do PEQ/CE ocorre até a fase de aprovação dos projetos de qualificação, [...] *mas no momento da negociação dos recursos, ainda hoje, não há um processo claro e transparente. Nesse intervalo entre a contratação da entidade e a distribuição dos recursos a coisa fragmenta.*

De acordo com os resultados da pesquisa *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil* (DAGNINO, 2002a), realizada durante os anos de 1999 e 2000, essa é uma situação que caracteriza a forma de participação da sociedade civil nesses espaços públicos, em que a partilha do poder, mesmo quando existe, tem um caráter limitado e restrito, sem ampliar-se para decisões políticas mais amplas.

Os conflitos e tensões produzidos na luta pela partilha efetiva do poder permeia as relações entre as diversas bancadas do CET, e, apesar do reconhecimento dos representantes dos empresários e dos trabalhadores sobre a necessidade da participação igualitária dessas bancadas nas decisões sobre a distribuição dos recursos, ainda não foi possível estabelecer um consenso sobre esse ponto, evidenciando a resistência do Executivo em compartilhar o seu poder exclusivo sobre as decisões referentes às políticas públicas, principalmente em decisões de maior peso político, capazes de gerar impacto nas condições de vida da população, a exemplo da gestão das políticas públicas implementadas no âmbito do Sistema Público de Trabalho, Emprego e Renda.

#### **4.6 Sugestões e perspectivas para a política pública de qualificação profissional do Ceará**

Ao final das entrevistas, foram solicitadas aos diversos sujeitos da pesquisa sugestões para o aprimoramento da política de qualificação profissional no Estado, tendo os gestores do PEQ/CE e os representantes do Conselho Estadual do Trabalho também se manifestado sobre as perspectivas dessa Política, com base no cenário político e econômico do País.

##### **Sugestões para aprimoramento da Política Pública de Qualificação Profissional**

- maior abertura das políticas públicas de qualificação para as organizações da sociedade civil, com a ampliação das parcerias com o Estado, que devem ser acompanhadas e monitoradas de forma transparente e sob todos os aspectos;

[...] não é no sentido das ONGs substituírem o Estado, não, de forma nenhuma, mas das ONGs fazerem o que o Estado não tem condições de fazer da forma como está montado hoje [...] pode até ser que no futuro tenha, mas hoje não tem, eu acho que iria otimizar demais as ações, iria gerar renda, emprego. (DIRIGENTE DA FUNDAÇÃO MARCOS DE BRUIN).

- realização de avaliação que possa indicar de modo significativo as mudanças necessárias à política de qualificação do Estado, contando com a participação de todas as entidades parceiras e dos beneficiários das ações de qualificação;
- desconcentração dos recursos que permanecem com as grandes entidades de qualificação ligadas ao governo e ao sistema S, que têm auto-sustentação financeira, com priorização para as pequenas entidades que atuam na capital e no restante do Estado, onde a necessidade de qualificação é ainda maior;
- implementação de políticas públicas inovadoras de geração de trabalho e renda integradas a ações de qualificação, para potencializar os resultados dessas ações com a ampliação das oportunidades de acesso dos trabalhadores ao mercado de trabalho;
- realização das ações de qualificação de no decorrer do ano inteiro e não apenas no segundo semestre, uma vez que as necessidades dos públicos prioritários do PlanTeQ/CE são incessantes, principalmente em função do uso intensivo das inovações tecnológicas que implica alterações nos perfis profissionais, havendo demanda constante de trabalhadores qualificados;

- liberação dos recursos às entidades executoras por ocasião do início dos cursos e não só após o cumprimento de 20% da meta contratada, para melhor viabilizar a operacionalização das ações; e
- maior visibilidade das ações desenvolvidas no âmbito do PEQ/CE, com divulgação pela Secretaria do Trabalho, dos cursos desenvolvidos nas diversas categorias profissionais, com o objetivo de ampliar as possibilidades de intermediação da mão-de-obra qualificada.

### **Perspectivas da política pública de qualificação profissional**

A fala da maioria dos participantes do CET demonstrou desalento e preocupação com as perspectivas da política de qualificação profissional, em face do atual cenário político e econômico, em que os recursos destinados pelo FAT à implementação da Política Nacional de Qualificação Profissional foram drasticamente reduzidos, fato considerado por alguns desses entrevistados como *ilógico e irracional*, mediante as constantes transformações da produção e organização do trabalho, que exige a permanente atualização profissional dos trabalhadores.

Foi abordada pelo representante dos trabalhadores a necessidade de uma discussão não apenas sobre os investimentos do FAT na política de qualificação profissional, mas que questione também as outras fontes de financiamento dessa política e o seu gerenciamento. Foi citado como exemplo o Sistema S, que opera com um orçamento em torno de 3 a 4 bilhões por ano, constituindo recursos públicos geridos de forma privada, com uma fraca participação do Governo nos conselhos consultivos e fiscais desses órgãos, e sem participação dos trabalhadores.

Precisamos ter esse entendimento para não focar a discussão só em percentuais de recursos, mas sim definir o que é prioritário: um processo de gestão democrática para a política de qualificação profissional, que discuta o que interessa aos trabalhadores, aos empresários e ao Governo. (REPRESENTANTE DOS TRABALHADORES NO CET).

Foi também enfatizada por esse entrevistado a importância da atuação dos conselhos municipais do trabalho – COMUTs – na política de qualificação profissional, que representa uma experiência ainda muito frágil no Estado, mas de fundamental importância e que precisa ser fortalecida.

Já os gestores do PEQ apresentaram visões diferenciadas em relação às perspectivas da política de qualificação profissional: enquanto um, em concordância com os

representantes do CET, reconheceu as dificuldades impostas pela redução dos recursos e a necessidade de maior investimento na política de qualificação profissional, o outro gestor compreendeu que no Governo Lula foi redimensionado o peso do Plano Nacional de Qualificação – PNQ, sendo parte dos recursos que estavam concentrados nesse Plano redirecionados para outras políticas e programas, como a Reforma Agrária, Programa Nacional Primeiro Emprego e Programa Consórcio Social da Juventude. Segundo esse gestor, também houve maior priorização da área social com os programas de distribuição de renda, desenvolvimento regional, além dos investimentos nas áreas de saúde e educação, ocorrendo, portanto, maior equilíbrio entre a ação dos ministérios.

Na concepção desse entrevistado, há necessidade de que sejam retomadas no Estado as parcerias com as organizações da sociedade civil, desmobilizadas na atual política da qualificação profissional do Ceará, num contexto em que as estratégias de intervenção do Governo Federal estão orientadas pelo trabalho em parceria com a sociedade civil.

Do decorrer de toda a investigação empírica, constatamos pontos de aproximação e distanciamento nas posições dos diferentes sujeitos sociais, em relação às questões que orientaram a pesquisa, fato que reflete as diferentes concepções que fundamentam os diversos projetos políticos que estes representam. Constatamos pontos de aproximação entre a percepção dos dirigentes das organizações da sociedade civil, gestores do PEQ/CE e parte dos representantes do CET, no que se refere à importância da participação dessas organizações na implementação do PEQ/CE, assim como sobre as contribuições por elas agregadas a esse Plano. Os principais pontos de distanciamento foram verificados entre os representantes das bancadas do CET e se referem à distribuição dos recursos do PEQ/Ce entre as entidades executoras de ações de qualificação profissional, assim como à participação das organizações da sociedade civil nesse Plano.

Esse fato revela o conflito e a tensão que permeiam as relações entre as diferentes bancadas desse Conselho e expressa a diversidade das perspectivas políticas subjacentes aos diferentes projetos políticos representados nesse espaço que, a partir da correlação de forças, nos vários momentos históricos, buscam a construção de consensos e disputam legitimidade e direção.

Salientamos, ainda, as divergências evidenciadas entre representantes da bancada do Governo e gestores do PEQ (um dos quais também integrava a bancada do Governo), no que se refere à atuação das organizações da sociedade civil na implementação do PEQ/CE.

Esses aspectos reforçam a importância assumida por esse espaço de participação política, em que, via representação de interesses e negociação de conflitos, a sociedade civil

pode participar da formulação e gestão de políticas públicas, a despeito das dificuldades e impasses encontrados nessa participação que, como assinala um dos entrevistados, é uma conquista da sociedade civil.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

[...] a condição principal para as ONGs da democratização manterem-se como integralmente demiúrgicas, vozes do novo, é a radicalidade da denúncia, menos que a modernidade da competência.

(OLIVEIRA, 2002, p. 62)

A explicitação do nosso objeto de investigação com esteio nas determinações históricas implicadas na sua conformação, no contexto da década de 1990, nos revela um cenário fortemente marcado pelas profundas transformações econômicas, políticas e sociais, determinadas pela dinâmica do capitalismo internacional, caracterizada pela globalização das economias e dos mercados e pelo acirramento da competitividade que, pela reestruturação produtiva, impõe novas formas de produção e organização do trabalho. Ancorada no modelo de acumulação flexível, e operando em sincronia com outro paradigma de produção, a automação flexível, a reestruturação produtiva produz intensos impactos no mundo do trabalho, exigindo um novo perfil para o trabalhador e trazendo novos desafios a sua formação profissional. O novo paradigma da flexibilidade passa a orientar não só o sistema produtivo, estendendo-se também às relações de trabalho, resultando na desestruturação do mercado, expressa na redução do trabalho assalariado, no aumento da informalidade e do desemprego e na precarização das condições e das relações trabalho, que situa o trabalhador à margem do sistema de garantias e proteção social, tornando mais aguda a questão social do País.

Na esfera pública ocorreram três grandes movimentos: a redefinição do papel do Estado nacional e de suas relações com a sociedade; a incorporação, pelo setor privado, de parte da produção de bens e serviços públicos antes sob a responsabilidade do Estado; e a emergência de um setor público não estatal – ou terceiro setor – como espaço social autônomo entre o Estado e o mercado, voltado para atividades sociais sem fins lucrativos (BARRETO, 1999).

Dessa forma, o Estado, para ajustar-se à inserção do País na nova ordem do capital, sob a égide do neoliberalismo e tendo o mercado como *instância mediadora societal* por excelência (PAULO NETTO, 1993), abandona o seu papel de regulação social e econômica e assume o formato de Estado mínimo, restringindo sua intervenção na área social,

principalmente nos setores de educação e saúde, agora considerados como serviços não exclusivos do Estado, constituindo searas nas quais este atua simultaneamente com outras instituições públicas não estatais e privadas.

Nesse contexto, as políticas sociais perdem o caráter universalizante, transformando-se em políticas contingentes e focalizadas, implementadas pelos setores organizados da sociedade em parceria e com recursos do próprio Estado, que, assumindo o modelo de Administração Pública gerencial, deixa de ser responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social e passa a exercer a função de promotor e regulador desse desenvolvimento.

Este é também um período marcado pelo que Dagnino (2003) denomina de *confluência perversa*, para caracterizar o encontro de dois projetos políticos opostos e em disputa no atual cenário sociopolítico brasileiro: o *projeto democratizante e participativo* – forjado em lutas e conquistas da sociedade civil mobilizada na década de 1970 contra o regime militar, em defesa da democracia e da cidadania ampliada – e do *projeto neoliberal*, representado por um projeto de Estado mínimo, que reduz suas responsabilidades sociais, transferido-as para o mercado e para a sociedade civil, com quem passa a estabelecer parceria na provisão de bens e serviços sociais.

A Constituição de 1988 representou a culminância desse projeto participativo e democratizante, ao consagrar o direito à participação, como princípio constitucional, e instituir mecanismos de participação da sociedade civil na formulação e gestão das políticas públicas. Na década de 1990, as políticas públicas passaram ser formatadas incorporando mecanismos de participação e controle social. Na área do trabalho, as políticas públicas financiadas com recursos do FAT passam a ter gestão descentralizada e tripartite, com a instituição de conselhos gestores, com participação do Governo, empresários e trabalhadores, nas esferas federal, estadual, e municipal, a exemplo do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador – PLANFOR.

A criação e implementação do PLANFOR situam-se, pois, no contexto de mudanças e redefinições da sociedade brasileira, nos marcos da redemocratização e do ajuste estrutural à nova ordem do capital, que tecem o tecido contraditório do País na contemporaneidade. Segundo Carvalho (2006, p.121), o PLANFOR

[...] constitui e expressa, em suas configurações, essa tessitura contraditória em meio às redefinições democráticas do sistema de proteção social e às demandas e exigências do capital mundializado, encarnadas na reestruturação produtiva e na própria financeirização da economia, a partir das suas novas bases de acumulação.

Essa, de fato, constitui uma questão fundante, com respaldo na qual é explicitado nosso objeto de estudo. Como analisamos no capítulo 3, na própria definição dos seus objetivos, o PLANFOR expressa dupla determinação: “[...] garantir uma oferta de educação profissional permanente, contribuindo para a redução do desemprego e do subemprego da PEA; combater a pobreza e desigualdade social; *eleva a produtividade, a qualidade e a competitividade do setor produtivo [...]*” (BRASIL, 2001a, grifo nosso).

Portanto, ao mesmo tempo em que atende às demandas do capital na sua busca incessante por produtividade e competitividade, expressa na reestruturação da produção e na gestão do trabalho, também atende às demandas dos setores populares por uma política pública de qualificação profissional como direito do trabalhador e com participação destes na sua formulação e gestão.

Essa compreensão histórica orientou nossa pesquisa empírica, cujo objetivo foi investigar a trajetória de participação das organizações da sociedade civil no Plano Estadual de Qualificação do Ceará, na compreensão das motivações determinantes para a sua inserção nesse Plano e na recuperação de sua experiência na execução de ações de qualificação profissional.

O primeiro objetivo dessa pesquisa refere-se à configuração do perfil das organizações da sociedade civil que executaram ações de qualificação profissional no âmbito do PEQ/CE. São essas organizações caracterizadas quanto à sua natureza, como *organizações não governamentais* – ONGs e *entidades filantrópicas*, correspondendo a essa distinção uma diferença na sua missão institucional. As organizações caracterizadas com ONGs, na sua maioria, têm a sua origem e os seus objetivos vinculados à luta pela conquista de direitos na perspectiva de ampliação da cidadania. As organizações caracterizadas como entidades filantrópicas – na pesquisa representadas por entidades de/para pessoas com deficiência – têm origem e objetivos marcados pela necessidade de promover a inclusão social do seu público-alvo, em face da ausência de políticas públicas destinadas a esse segmento, decorrente do atual padrão de intervenção social do Estado, que transfere suas responsabilidades sociais à sociedade civil, por intermédio das diversas entidades filantrópicas que prestam serviços a esse público. Constatamos, no entanto, que a prática institucional dessas organizações caracterizadas como filantrópicas, apesar de voltadas para a provisão de bens e serviços sociais às pessoas com deficiência, orientava-se pela perspectiva da garantia dos direitos e conquista da cidadania desse segmento.

As organizações pesquisadas atuavam em Fortaleza, RMF e no restante do Estado, junto a um público-alvo constituído por crianças, jovens, mulheres, agricultores familiares, trabalhadores da economia solidária e pessoas com deficiências, mediante ações nas áreas de educação, economia solidária, geração de trabalho e renda, agroecologia e organização comunitária, tendo como eixo comum a qualificação profissional.

Salientamos que as organizações pesquisadas, caracterizadas como ONGs, surgiram todas na década de 1990, num cenário de profundas mudanças econômicas e políticas, que provocaram a emergência de novas demandas sociais e estimularam o surgimento de várias práticas coletivas no interior da sociedade civil em torno da reivindicação de bens, serviços e direitos socio-políticos. Essas demandas foram articuladas à luta pela conquista, garantia e expansão de direitos e ampliação da cidadania.

O segundo objetivo busca a explicitação dos fatores determinantes da crescente participação das organizações da sociedade civil no PEQ/CE. Verificamos uma polarização em torno de duas perspectivas: a primeira atribui o aumento dessa participação ao amplo credenciamento/seleção adotado pela Secretaria do Trabalho e Ação Social – SETAS para contratação de entidades executoras do PEQ/CE; a outra compreende esse crescimento como decorrência da atuação contínua dessas organizações junto às populações/segmentos que constituem seu público-alvo e de sua mobilização na busca de estratégias para o atendimento das demandas sociais dessas populações/segmentos, dentre as quais a demanda por qualificação profissional.

Num questionamento complementar, feito especificamente aos dirigentes das organizações da sociedade civil sobre a principal motivação dessas organizações para ingresso no PEQ/CE, foi unanimemente apontada a necessidade de contribuir para inserção, no mercado de trabalho, da população pobre, que vive em situação de desemprego e não tem acesso a outras opções de qualificação profissional. O consenso nessa resposta reforça o indicativo de que os fatores determinantes para a crescente participação das organizações da sociedade civil no PEQ/CE estão mais vinculados ao agravamento da questão social, decorrente, de um lado, da reestruturação produtiva, e de outra parte, do novo modelo de atuação do Estado que se desobriga de suas funções sociais, repassando-as à sociedade civil, com quem passa a estabelecer parcerias na execução de programas sociais. As organizações da sociedade civil, desde a experiência vivenciada na atuação junto às populações que vivem em situação de pobreza, agravada pelo desemprego, buscam estratégias de atendimento às demandas sociais dessas populações, por intermédio da parceria com o Estado. Para essa

parceria, a competência dessas organizações constitui fator importante, como ressaltado em vários momentos, tanto pelos dos integrantes do CET como pelos gestores do PEQ:

[...] nós vimos que as ONGs são instituições que trabalham muito próximas das populações mais carentes e que tinham competência para esse trabalho. (GESTOR DO PEQ).

Dessa forma, as organizações da sociedade civil fazem a mediação entre as demandas da população e os programas governamentais, criando um espaço de interlocução de sujeitos sociais, onde os interesses coletivos são representados. Essa perspectiva de atuação fica evidente no depoimento do representante dos trabalhadores no CET, que situa a participação dessas organizações no ambiente de democratização que marca a gestão das políticas públicas desde a década de 1990, e a compreende como uma conquista da sociedade civil.

No tocante ao terceiro objetivo – conhecer a experiência vivenciada por essas organizações no credenciamento/seleção ao PEQ/CE – na percepção unânime dos seus dirigentes, o credenciamento/seleção, pelo seu caráter eliminatório e o rigor adotado na sua condução, representou grande oportunidade de crescimento para essas entidades, uma vez que, para atender aos requisitos do credenciamento, elas tiveram que empreender uma organização administrativo-financeira, além de capacitação técnica. Isto porque, a qualificação técnica dessas organizações ocorria por intermédio da aprovação dos projetos de qualificação profissional por elas apresentados, assim como pela comprovação de sua capacidade técnico-operacional para execução desse projeto. Na compreensão dos seus dirigentes, a elaboração desses projetos constituiu a principal dificuldade para essas organizações e, ao mesmo tempo, uma possibilidade de aprendizado, viabilizando a sua habilitação em outros concursos públicos.

O credenciamento/seleção representou distintivo importante na implementação do PEQ/CE, destacado em vários momentos pelos diversos sujeitos da pesquisa, constituindo uma referência, pelo seu caráter democrático, e um horizonte desejado, até mesmo por integrantes do CET, que aprovaram a sua substituição por outro processo, em 2003, quando da redução dos recursos do FAT destinados ao PlanTeQ/CE.

[...] eu ainda espero que haja a volta dos investimentos pelo menos nos mesmos valores da gestão passada e possa até, por que não, voltar àquela democratização dos recursos do FAT, com participação das pequenas entidades, porque eu acho que isso foi um ponto muito positivo dentro desse processo. (REPRESENTANTE DOS EMPRESÁRIOS NO CET).

[...] o processo de seleção ao invés de ter melhorado eu acho que piorou nesse novo Governo [...] era pra ter avançado, porque apesar da limitação dos recursos aquela iniciativa foi positiva, e ao invés de ter avançado fez foi recuar, agora se dão “pros amigos tudo e pros inimigos nem a lei”. (DIRIGENTE DA FUNDAÇÃO MARCOS DE BRUIN).

O quarto objetivo, que procura reconstituir a atuação das organizações da sociedade civil na execução de ações de qualificação profissional no âmbito do PEQ/CE, foi amplamente discutido nas suas várias dimensões, com os diversos sujeitos da pesquisa, possibilitando configurar a atuação dessas organizações com base em três grupos de indicadores.

O primeiro grupo contempla indicadores de avaliação de eficiência e eficácia definidos pelo PLANFOR: 1) *focalização na demanda de mercado* – compreendendo a focalização *setorial e espacial*. A *focalização setorial* diz respeito à demanda por parte de setores que estão se expandindo e abrem postos ou nichos de trabalho ou setores que estão em processo de modernização e exigem novos perfis profissionais; a *focalização espacial* refere-se ao atendimento preferencial a focos de pobreza e desemprego, que tendem a se concentrar nas capitais e áreas metropolitanas. 2) *focalização da demanda social* – contempla a focalização da população-alvo definida pelo PLANFOR – pessoas desocupadas; sob risco de desocupação; trabalhadores por conta própria e pequenos e microprodutores (Anexo B) – e a inclusão de grupos vulneráveis<sup>44</sup>.

O segundo grupo de indicadores se compõe de alguns aspectos estabelecidos pelo PLANFOR como *critérios diferenciais seletivos* para análise e seleção de projetos de qualificação profissional: articulação das ações de qualificação profissional com outros programas de geração de renda; com ações de elevação de escolaridade; e encaminhamento dos egressos ao mercado de trabalho.

O terceiro grupo procurou configurar de modo mais abrangente a atuação dessas organizações, com a identificação de suas *fortalezas e vulnerabilidades* na execução de ações de qualificação profissional e das *principais contribuições* que elas agregaram ao PEQ/CE, com base na percepção dos vários sujeitos envolvidos na implementação desse Plano.

Em relação ao primeiro grupo de indicadores – *focalização na demanda de mercado e demanda social* – a pesquisa nos mostrou que as organizações da sociedade civil, por terem sua atuação circunscrita a determinadas populações/segmentos sociais, e pelo fato

---

<sup>44</sup> A vulnerabilidade é entendida pelo PLANFOR como resultado de um conjunto de fatores – como sexo, idade, raça/cor, escolaridade, pobreza – que reforçam o círculo vicioso da exclusão econômica e social (BRASIL, 2001c).

de trabalharem com esse público há alguns anos, detinham amplo conhecimento da realidade por ele vivenciada, o que lhes permitiu maior adequação entre a oferta e a demanda das ações de qualificação. Portanto, o conhecimento do público-alvo, aliado ao conhecimento do mercado de trabalho local, possibilitou uma intervenção focada nas *demandas sociais* (*setoriais e espaciais*) e nas *de mercado*, sendo priorizados setores em expansão, como a área de Costura Industrial (AACC), as diversas ocupações do setor informal (Fundação Marcos de BRUIN, ACEC e APAE) e a emergência das atividades na área da economia solidária (CDVHS). Como reconheceu o representante dos empresários no CET: “essas entidades pequenas deram oportunidades das pessoas serem qualificadas, muitas vezes, em nichos em que as grandes entidades não costumavam chegar”.

No que se refere à *focalização da demanda social*, também verificamos que o público atendido pelas organizações pesquisadas coincidia com os públicos priorizados pelo PLANFOR (principalmente os de pessoas desocupadas e trabalhadores por conta própria), assim como atendiam ao critério de inclusão de grupos vulneráveis, por serem pessoas pobres, de baixa escolaridade, na sua maioria residente em áreas periféricas e com grandes dificuldades de inserção no mercado de trabalho.

Quanto ao segundo grupo de indicadores, no que diz respeito à *articulação das ações de qualificação profissional com outros programas de geração de renda*, observamos que as organizações da sociedade civil procuraram integrar as ações de qualificação com outros programas/atividades de geração de trabalho e renda, que passaram a desenvolver por iniciativa própria ou em parceria com outras instituições. Exemplos são a Feira de Agricultura Orgânica, promovida aos sábados pela CAA no Município de Aquiraz; feiras de Economia Solidária, realizadas pelo CDVHS, na área do grande Bom Jardim e em outros bairros; parceria entre o CDVHS e a Agência de Desenvolvimento Local e Socioeconomia Solidária – FUNDESOL, que viabilizam o acesso ao microcrédito e ao Cartão de Crédito Solidário. Também se destacam a criação de Programa de Microcrédito, fomento e acompanhamento a grupos de produção pela Fundação Marcos de Bruin, em parceria com a UFC e o SEBRAE. Ressaltamos, ainda, as ações de apoio à geração de renda empreendidas pelas organizações que atendem à pessoa com deficiência, a exemplo das oficinas protegidas de trabalho da APAE e do apoio logístico prestado pela ACEC às atividades produtivas desenvolvidas pelos egressos dos cursos promovidos por esta organização.

Apesar de a baixa escolaridade constituir uma das características do público-alvo das organizações da sociedade civil pesquisadas, as ações complementares *de elevação de escolaridade* foram adotadas mais intensamente pelas organizações que atendem às pessoas

com deficiência, que apresentam ainda maiores dificuldades de escolarização, pela ausência de uma política de educação inclusiva. Verificamos, entretanto, que algumas organizações têm ampla atuação na área da educação, quer seja na execução de programas de alfabetização de adultos (AACC), quer seja na promoção de atividades como pesquisas, campanhas e ações coletivas, a exemplo da *Aliança pela Educação de Qualidade*, que constitui uma rede de educadores e pessoas interessadas no acompanhamento de políticas públicas direcionadas à educação, promovidas pelo CDVHS. Salientamos que essa Organização, em 1999, conquistou a Menção Honrosa do Prêmio Itaú-Unicef Educação e Participação.

Num contexto marcado por baixas taxas de crescimento econômico, precarização das condições e relações de trabalho e permanência de altas taxas de desemprego, a execução de ações de qualificação profissional integradas ao *encaminhamento ao mercado e às oportunidades de trabalho* constitui um dos principais objetivos das políticas e programas de qualificação profissional. A pesquisa revelou as diversas estratégias adotadas pelas organizações da sociedade civil, no sentido de favorecer o acesso dos egressos ao mercado e às oportunidades de trabalho. Além do tradicional encaminhamento ao Sistema Público de Emprego, a ACEC estabeleceu parcerias com outras agências como SENAC e agências que atuavam através da internet; a AACC, a APAE e a Fundação Marcos de Bruin estabeleceram um sistema de articulação e encaminhamento direto com as empresas. A criação de pequenos negócios por meio do acesso ao microcrédito, a participação em grupos produtivos e em redes de economia solidária, também representaram formas efetivas de acesso ao mercado e às oportunidades de trabalho. Dentre as diversas formas de encaminhamento, destacamos a ação da AACC, com o atendimento às demandas das empresas locais, mediante o comprometimento destas com a inserção dos trabalhadores qualificados, o que possibilitou elevados índices de colocação (70% a 100%).

Por intermédio do terceiro grupo de indicadores, buscamos configurar de modo mais amplo, na perspectiva dos vários sujeitos envolvidos, os pontos fortes e os de vulnerabilidade das organizações da sociedade civil, assim como as principais contribuições que elas agregaram ao PEQ/CE. No tocante aos pontos fortes, foram destacados: a focalização do atendimento nas populações pobres, com baixa escolaridade e sem acesso a outras oportunidades de qualificação; o atendimento a públicos específicos não contemplados pela ação de outras entidades profissionalizantes; o atendimento às demandas da população dentro da especificidade de cada organização; o acompanhamento das ações desenvolvidas; a efetividade no encaminhamento dos egressos ao mercado de trabalho; o compromisso com os resultados dos projetos; a difusão do Sistema Braille na escola pública; e a inclusão social e

recuperação da imagem da pessoa com deficiência como uma pessoa produtiva. Quanto aos pontos vulneráveis, unanimemente, foram indicadas pelos dirigentes das organizações a limitação dos recursos a elas destinados e a ausência de critérios na distribuição desses recursos, seguida da inexperiência dos pesquisadores da Avaliação Externa do PEQ/CE e do cronograma de execução desse Plano, cujas ações só são desenvolvidas no segundo semestre. Também foram apontadas dificuldades relativas à elaboração dos projetos de qualificação e à prestação de contas, além da inadequação de alguns equipamentos e instalações.

Como principais contribuições trazidas ao PEQ/CE pelas organizações da sociedade civil, foram ressaltadas: a focalização na *demanda social e de mercado*; a atuação em nichos até então desconhecidos pelas tradicionais instituições de formação profissional; a adoção de metodologias inovadoras e de recursos pedagógicos adequados ao perfil do público-alvo; a utilização de estratégias diversificadas de colocação dos egressos no mercado de trabalho, ampliando as oportunidades de inserção social e produtiva do público qualificado; o elevado nível de qualificação dos instrutores; ação orientada por princípios democráticos e participativos e voltados para a ampliação da cidadania dos trabalhadores; atuação pautada pelo respeito às especificidades e/ou características culturais, étnicas, de gênero e geracionais do público-alvo, que se expressa na emblemática afirmação de um dos gestores do PEQ/CE: [...] *elas (as organizações da sociedade civil) nos ensinaram a ter formas diferentes de tratar os diferentes.*

Em contrapartida, os dirigentes das organizações da sociedade civil também reconheceram que estas organizações tiveram oportunidade de realizar significativos aprendizados a partir de sua experiência como executoras do PEQ/CE, traduzidos na melhoria da qualidade do seu desempenho nos aspectos administrativos e técnico-operacionais, em decorrência do monitoramento e avaliação desenvolvidos pela equipe de apoio à gestão do PEQ; na oportunidade de participação numa política pública de âmbito nacional; na habilitação para participar de outros programas em parceria com o Estado; na ampliação de sua intervenção em áreas onde inexistiam políticas públicas de geração de emprego e renda; e no fortalecimento da articulação com outras entidades executoras, principalmente entre aquelas que atendem a um mesmo público, como o de pessoas com deficiência, com oportunidades do desenvolvimento de ações coletivas em função de objetivos comuns, como a luta pela inserção das demandas desse segmento no PlanTeQ/CE, no ano de 2003.

A recuperação da trajetória da participação das organizações da sociedade civil no Plano Estadual de Qualificação do Ceará nos revela um caminho de múltiplas e mútuas aprendizagens. Por um lado, as organizações da sociedade civil, por meio de um exigente

credenciamento/seleção se habilitaram à execução de projetos de qualificação profissional, formulados com base nas demandas das populações/segmentos que constituíam seu público-alvo, com adoção de metodologias inovadoras e recursos pedagógicos adequados, articulando ações de qualificação a estratégias de geração de renda, e de encaminhamento ao mercado e às oportunidades de trabalho, ampliando e consolidando sua ação institucional. Por outro lado, o PEQ/CE, tendo essas organizações como executoras, garantiu a sua focalização nas *demandas de mercado*, bem como nas *demandas sociais (setoriais e espaciais)*, que constituem indicadores de eficiência e eficácia do PLANFOR, além de uma intervenção qualificada, a partir da experiência e especificidade dessas organizações, que atuavam em “nichos” de mercado que outras entidades não conseguiam atingir.

Compreendemos, portanto, que o PLANFOR – nascido no “tecido contraditório”, marcado pelas determinações da confluência entre projeto democrático e o projeto neoliberal – ao adotar os princípios de descentralização e de parceria com a sociedade civil, assim como mecanismos da gestão participativa – possibilitou a criação de importantes espaços de participação social. Estes foram criados tanto no âmbito da implementação do PEQ/CE por via da interlocução entre as organizações da sociedade civil e o Estado na representação e negociação das demandas da população que passaram a ser incorporadas ao PEQ/CE, como no contexto da sua gestão, por meio do Conselho Estadual do Trabalho, órgão tripartite e paritário, de caráter deliberativo, que tem como funções a negociação das prioridades de atendimento, a homologação e o acompanhamento global à execução do PEQ/CE.

Também compreendemos, conforme discussão apresentada no capítulo 2, que o exercício da participação como partilha do poder da gestão da sociedade, tal como defende o projeto *democratizante e participativo* (DAGNINO, 2003) elaborado nos anos 1980 pela sociedade civil na sua luta pela ampliação da democracia e da cidadania, é uma experiência nova, que enfrenta impasses, limites e bloqueios à sua efetivação, numa sociedade sem tradição democrática e historicamente marcada pelo autoritarismo. Como foi constatado nessa pesquisa, entretanto, pela negociação de conflitos entre os interesses do Governo, dos empresários e trabalhadores, o Conselho Estadual do Trabalho, logrou estabelecer o consenso possível para a aprovação da proposta de ampliar a participação das organizações da sociedade civil no PEQ/CE, não obstante a tensão e a polarização ocasionadas em torno dessa proposta, no âmbito do CET. Já no que se refere à participação efetiva das bancadas desse Conselho nas decisões sobre a distribuição dos recursos do PEQ, o conflito ainda permanece, às vezes latente, outras explícito, porém sem o consenso necessário à garantia da efetiva partilha do poder nessa decisão, caracterizando, assim, a resistência do Poder Executivo em

compartilhar o seu poder exclusivo nas decisões políticas mais amplas que dizem respeito aos interesses coletivos, como a formulação e gestão das políticas públicas (DAGNINO, 2002b).

O exercício dessa participação ocorre, pois, num contexto permeado pela tensão estrutural entre as demandas do capital e as conquistas democráticas (CARVALHO, 2005), num embate permanente entre esses dois projetos políticos na sua busca de legitimidade e hegemonia. cremos, no entanto, que a criação desses espaços de participação é uma conquista da sociedade civil, e que a sua ocupação precisa ser qualificada e fortalecida cotidianamente por meio da prática social de sujeitos coletivos comprometidos com a consolidação das conquistas do projeto *democratizante e participativo*.

## REFERÊNCIAS

- ABONG. **ONGs no Brasil**: perfil e catálogo das associadas à Abong. São Paulo: Peres, 2002.
- ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. *In*: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Org.). **Pós-neoliberalismo**: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.
- ANTUNES, Ricardo L. **Adeus ao trabalho?**: ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. São Paulo: Cortez, 1995.
- ARENDT, Hannah. **A condição humana**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.
- AZEREDO, Beatriz. **Políticas públicas de emprego**. São Paulo: ABET, 1998.
- AZEVEDO, Arlete Rebouças *et al.* A qualificação profissional no Ceará: experiências e perspectivas. *In*: SANTOS, Feitosa, B.J.; ARAGÃO, Fiúza E. (Org.). **Rede Ceará de Educação Profissional**: uma proposta pioneira. Fortaleza, UECE, 2006. p.25-73.
- BARBOSA, Freitas A.; MORETTO, Amilton. **Políticas de emprego e proteção social**. São Paulo: ABET, 1998.
- BARRETO, Inês M. As organizações sociais na reforma do Estado brasileiro. *In*: BRESSER Pereira Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill (Org.). **O público não-estatal na reforma do Estado**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.
- BAPTISTA, Dulce Maria Tourinho. O debate sobre o uso de técnicas qualitativas e quantitativas de pesquisa. *In*: MARTINELLI, Lúcia M. (Org.). **Pesquisa qualitativa**: um instigante desafio. São Paulo: Veras, 1999. p.31-39.
- BENEVIDES, Maria Vitória. **A questão social no Brasil**: os direitos econômicos e sociais como direitos fundamentais. Disponível em: <<http://www.hotopos.com/vdletras3/vitoria.htm>> Acesso em: 25 abri. 2005.
- BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Lisboa: DIFEL, 1989.
- BONELLI, Regis. A reestruturação industrial brasileira na década de 90: reação empresarial e mercado de trabalho. *In*: POSTHUMA, Anne Caroline (Org.). **Abertura e ajuste do mercado de trabalho no Brasil**: políticas para conciliar os desafios de emprego e competitividade. OIT e MTE. São Paulo: Ed. 34, 1999. p.87-115.
- BRASIL. Ministério do Trabalho. **Educação profissional**: um projeto para o desenvolvimento sustentado. Brasília: Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional, 1995.
- BRASIL. Ministério do Trabalho. PLANFOR. **Avanço conceitual**: termos de referência. Brasília: FAT/CODEFAT, 1997.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Resolução Codefat n° 196**. Brasília, 1998.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Resolução Codefat n° 234**. Brasília, 2000.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Conhecendo o Planfor**: como o governo federal e o ministério do trabalho e emprego estão qualificando o Brasil. Brasília: FAT, 2001a.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Resolução Codefat n° 258**. Brasília, 2001b. (Série Referenciais de Planejamento).

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Relatório gerencial do fundo de amparo ao trabalhador – CODEFAT**: exercício de 1999. Brasília, 2001c.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Avaliação do Planfor 2002**: construção & resultados: balanço do período 1996/2001. Brasília, 2002. (Série Avaliações do PLANFOR).

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Plano Plurianual 2004-2007**: orientação, estratégica e programas. Brasília, 2003. (Versão Seminário).

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **I congresso nacional**: sistema público de emprego, trabalho e renda. São Paulo, 2004.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Programa nacional de estímulo ao primeiro emprego**. Disponível em: <<http://www.mte.gov.br>>. Acesso em: 27 abr. 2007.

BRESSER PEREIRA, L.C. **A reforma do Estado dos anos 90**: lógica e mecanismos de controle. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. (Cadernos Mare da Reforma do Estado, n. 1).

BRUNO, Lúcia (Org.). **Educação e trabalho no capitalismo contemporâneo**. São Paulo: Atlas, 1996.

BUONFIGLIO, Carmela M. Reestruturação produtiva e seus efeitos no mundo do trabalho. In: LIMA, Carlos Jacob *et al.* **Trabalho, sociedade e meio ambiente**. João Pessoa: Ed. Universitária, 1997. p.13-30.

CAMPS, Vitória. **Paradoxos do individualismo**. Lisboa: Relógio D'Água, 1996.

CARDOSO, L. C, Ruth. A trajetória dos movimentos sociais. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Anos 90**: Política e Sociedade no Brasil. São Paulo, Brasiliense, 2004. p.81-90.

CARVALHO, Maria do Carmo A. A. **Participação no Brasil hoje**. São Paulo, Instituto Polis, 1998.

CARVALHO, Alba Maria Pinho de. **Reorganização do Estado brasileiro na contemporaneidade**: desafios das políticas públicas como direito de cidadania. Fortaleza, 2005. Mimeografado.

\_\_\_\_\_. Qualificação profissional: uma política pública em construção. *In*: SANTOS, Feitosa; ARAGÃO, Fiúza E. (Org.). **Rede Ceará de Educação Profissional**: uma proposta pioneira. Fortaleza: UECE, 2006. p.109-133.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social**: uma crônica do salário. 5. ed. Petrópolis: Vozes, 2005.

\_\_\_\_\_. As armadilhas da exclusão. *In*: BELFIORE–WANDERLEY, Mariângela. *et al.* (Org.). **Desigualdade e a questão social**. São Paulo: EDUC, 2004a. p.17-48.

CERQUEIRA FILHO, G. **A questão social no Brasil**: crítica do discurso político. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.

CHESNAIS, François. **A mundialização do capital**. São Paulo: Xamã, 1996.

CINTERFOR/OIT. **La formación profesional em la umbral de los 90**: um estudio de los cambios e inovaciones em las instituciones especializadas de América Latina. Montevideo, 1999.

COHN, Amélia. Programas de transferência de renda e a questão social no Brasil. *In*: SEMINÁRIO ESPECIAL, MINI-FÓRUM EM HOMENAGEM AOS 40 ANOS DO IPEA, 2004, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: INAE, 2004.

\_\_\_\_\_. A questão social no Brasil: a difícil construção da cidadania. *In*: MOTA, Carlos Guilherme. **Viagem incompleta**: a experiência brasileira (1500-2000): a grande transação. São Paulo: SENAC, 2000. p.385-402.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. *In*: DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002a. p. 9-15;

\_\_\_\_\_. Sociedade civil e espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. *In*: DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002b. p.279-301.

\_\_\_\_\_. **Sociedade civil participação e cidadania**: de que estamos falando? 2003. Palestra apresentada no Encontro Internacional “Política, Cidadania e Sociedade Civil em Tempos de Globalização”. Caracas, 2003.

\_\_\_\_\_. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. *In*: DAGNINO, Evelina. (Org.). **Anos 90**: política e sociedade no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 2004. p.103-115.

\_\_\_\_\_. **Cidadania luta por direitos, articulação entre igualdade, universalidade e diferença**. Disponível em: <<http://www.planetaportoalegre.net>>. Acesso em: 23 maio 2005.

DEDECA, Cláudio Salvadori. Emprego e qualificação no Brasil dos anos 90. *In*: OLIVEIRA, Marco Antônio de (Org.). **Reforma do Estado e políticas de emprego no Brasil**. Campinas: IE/Unicamp, 1998.

\_\_\_\_\_. Sistema público de emprego no Brasil. In: CONGRESSO NACIONAL: SISTEMA PÚBLICO DE EMPREGO, TRABALHO E RENDA, 1., 2004. São Paulo. **Anais...** São Paulo: MTE/Codefat, 2004.

DIEESE. **Formação profissional: um novo espaço de negociação.** Pesquisa Dieese. São Paulo, 1998.

\_\_\_\_\_. **A situação do trabalho no Brasil.** São Paulo, 2001.

DOIMO, Ana Maria. **A vez e a voz do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós 70.** Rio de Janeiro, Relume Dumaré: AMPOCS, 1995.

DRAIBE, Sônia. **Proteção social e desenvolvimento humano na América Latina: as políticas sociais de nova geração.** New York, 1996. Mimeografado.

\_\_\_\_\_. **As políticas sociais e o neoliberalismo.** São Paulo: EDUSP, 1993.

FALEIROS, Vicente de Paula. **Reforma do Estado regulação e políticas sociais.** 2002. Trabalho apresentado na Conferência no Seminário Internacional de Políticas Sociais. Brasília: UNB, 2002. Mimeografado.

FURTADO, Celso. **Transformação e crise na economia mundial.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

GERMANO, José Wellington. **A transformação da questão social e a educação.** Conferência proferida durante a 50ª Reunião anual da SBPC em Natal, julho de 1998. Natal, 1998. (Mimeografado).

GENTILLI, Pablo. Três teses sobre a relação trabalho e educação em tempos neoliberais. In: LOMBARDI, José Claudinei *et al.* (Org.). **Capitalismo trabalho e educação.** 3. ed. Campinas: Autores Associados, 2005. p.46-59.

GOHN, Glória M. **História dos movimentos e lutas sociais: a construção da cidadania dos brasileiros.** São Paulo: Loyola, 1995.

\_\_\_\_\_. **Educação não-formal e cultura política: impactos sobre o associativismo do terceiro setor.** Coleção questões da nossa época. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2001a. v. 71.

\_\_\_\_\_. **Conselhos gestores e participação sociopolítica.** São Paulo: Cortez, 2001b. (Coleção questões da nossa época, v. 84).

\_\_\_\_\_. Políticas públicas e sociedade civil no Brasil nas últimas décadas. In: CARVALHO, Denise Bomtempo Birche de et al. (Org.). **Novos paradigmas da política social.** Brasília: UnB, 2002. p.311-329.

\_\_\_\_\_. **Os sem-terra, ONGs e cidadania: a sociedade civil brasileira na era da globalização.** 3. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

\_\_\_\_\_. **Movimentos sociais e educação.** 2. ed. São Paulo, Cortez, 2005a. (Coleção questões da nossa época, v. 5),

\_\_\_\_\_. **O protagonismo da sociedade civil**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2005b. (Coleção questões da nossa época, v. 123).

HARVEY, David. **Condição pós-moderna**. São Paulo: Loyola, 1992.

IAMAMOTO, Marilda V. **O serviço social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

IAMAMOTO, Marilda V.; CARVALHO, Raul. **Relações sociais e serviço social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 1982.

IANNI, Octávio. **Teorias da globalização**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

KUENZER, Acácia Z. **Ensino médio e profissional: as políticas do Estado neoliberal**. São Paulo: Cortez, 1997. (Coleção questões da nossa época, v. 63).

\_\_\_\_\_. Centros públicos de educação profissional: uma nova institucionalidade a serviço dos trabalhadores. *In*: LEITE, Elenice Monteiro; SOUZA, Francisco Heitor de Magalhães. **Centros públicos de educação profissional: teorias propostas, debates e práticas**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002. p.33-56.

\_\_\_\_\_. Exclusão includente e inclusão excludente: a nova forma de dualidade estrutural que objetiva as novas relações entre educação e trabalho. *In*: LOMBARDI, José Claudinei et al (Orgs). **Capitalismo trabalho e educação**. 3. ed. Campinas: SP, Autores Associados, 2005. p.77-94.

LANDIM, Leilah. **Para além do mercado e do Estado?: filantropia e cidadania no Brasil**. São Paulo: ISER, 1993. (Série Textos de Pesquisa).

\_\_\_\_\_. Múltiplas identidades das ONGs. *In*: HADDAD, Sérgio (Org.). **ONGs e universidades: desafios para a cooperação na América Latina**. São Paulo: Abong, 2002. p.17-48.

MANFREDI, Silvia Maria. **Educação profissional no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2002.

MATTOSO, Jorge. **A desordem do trabalho**. São Paulo: Scritta, 1995.

MARTINELLI, Lúcia M. O uso de abordagens qualitativas na pesquisa em serviço social. *In*: MARTINELLI, Lúcia M. (Org.). **Pesquisa qualitativa: um instigante desafio**. São Paulo: Veras, 1999. p.19-27.

MEHEDEFF, Nassim Gabriel; LEITE, Elenice Monteiro. A nova institucionalidade da educação Profissional e a questão dos centros públicos. *In*: LEITE, Elenice Monteiro; SOUZA, Francisco Heitor (Org.). **Centros públicos de educação profissional: teorias, propostas, debates e práticas**. Brasília: Editora UnB, 2002.

MEHEDEFF, Nassim Gabriel. Qualificação Profissional e Empregabilidade. **O Globo**, Rio de Janeiro, 9 out. 1996.

MENELEU NETO, José. Desemprego e lutas de classe: as novas determinações do conceito marxista de exército industrial de reserva. *In*: TEIXEIRA, Francisco J.S.; OLIVEIRA, Manoel Araújo (Org.). **Neoliberalismo e reestruturação produtiva**: as novas determinações do mundo do trabalho. São Paulo: Cortez, 1996. p.75-107.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento**: pesquisa qualitativa em saúde. 3. ed. São Paulo: Hucitec–Abrasco, 1994.

\_\_\_\_\_. Ciência, Técnica e Arte: o desafio da pesquisa social. *In*: MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.). **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. 13. ed. Petrópolis: Vozes, 1999.

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro setor e a questão social**: crítica ao padrão emergente de intervenção social. São Paulo: Cortez, 2003.

NAVARRO, Juan Carlos. A prestação de serviços sociais na América Latina: o aprendizado começou. *In*: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill (Org.). **O público não-estatal na reforma do Estado**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999. p.87-105.

OLIVEIRA, Francisco de. **Estado, sociedade, movimentos sociais e políticas públicas no limiar do século XXI**. Rio de Janeiro: FASE, 1994.

\_\_\_\_\_. **Caminhos da institucionalização**: cooperação internacional, Estado e filantropia. São Paulo: Entrelinhas, 1997. (Cadernos de Pesquisa CEBRAP, n. 6).

\_\_\_\_\_. Entre a complexidade e o reducionismo: para onde vão as ONGs da democratização. *In*: HADAD, Sérgio. (Org.). **ONGS e universidades**: desafios para a cooperação na América Latina. São Paulo: Abong, 2002. p.51-62

OLIVEIRA, Manoel Araújo. A nova problemática do trabalho e a ética. *In*: TEIXEIRA, Francisco J.S.; OLIVEIRA, Manoel Araújo (Org.). **Neoliberalismo e reestruturação produtiva**: as novas determinações do mundo do trabalho. São Paulo: Cortez, 1996. p.163-194.

OLIVEIRA, Ramon de. **A (des)qualificação da educação profissional brasileira**. São Paulo: Cortez, 2003. (Coleção questões da nossa época, v. 101).

PAULO NETTO, José. **Crise do socialismo e ofensiva neoliberal**. São Paulo: Cortez, 1993.

PELIANO, José Carlos Pereira. Demandas sociais e econômicas em educação profissional. *In*: LEITE, Elenice Monteiro; SOUZA, Francisco Heitor de Magalhães. **Centros públicos de educação profissional**: teorias propostas, debates e práticas. Brasília: Editora UnB, 2002. p.65-81.

PEREIRA, Potyara AP. Política social, cidadania e neoliberalismo: reflexão sobre a experiência brasileira. *In*: CARVALHO, Denise Bomtempo Birche de *et al.* (Org.). **Novos paradigmas da política social**. Brasília: UnB, 2002. p.253-272.

PERUZZO, Juliane Feix. Reestruturação produtiva e proteção social. **Revista Virtual Textos & Contextos**, n. 1, 2002. Disponível em: <<http://www.pucrs.br/textos/anteriores/ano1/politicasocial03.pdf>>. Acesso em: 6 jun. 2007.

POCHMANN, Marcio. As políticas de geração de emprego e renda: experiências internacionais recentes. *In*: OLIVEIRA, Marco Antônio (Org.). **Reforma do Estado e políticas de emprego no Brasil**. Campinas: UNICAMP, 1998. p.109-123.

\_\_\_\_\_. Formação profissional e participação: estratégias de controle político no contexto da reestruturação produtiva. **Trabalho & Educação**: Revista do Núcleo de Estudos sobre o Trabalho e Educação da UFMG, v. 12, p. 55-58, jan./jun. 2000.

POSTHUMA, Anne Caroline. Transformações do emprego no Brasil na década de 90. *In*: POSTHUMA, Anne Caroline (Org.). **Abertura e ajuste do mercado de trabalho no Brasil: políticas para conciliar os desafios de emprego e competitividade**. OIT e MTE. São Paulo: Ed. 34, 1999. p.11-31.

RAICHELIS, Raquel. **Esfera pública e conselhos de assistência social**: caminhos da construção democrática. São Paulo: Cortez, 2005.

\_\_\_\_\_. Assistência social e esfera pública: os conselhos no exercício do controle social. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, ano 19, n. 56, p.77-95, mar. 1998.

SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Org.). **Pós-neoliberalismo**: as políticas sociais e o Estado democrático. São Paulo: Paz e Terra, 1995.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela mão de Alice**: o social e o político na pós-modernidade. 3. ed. São Paulo: Cortez, 1997.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e justiça**. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

TELLES, Vera da Silva. **Pobreza e cidadania**. São Paulo: Ed. 34, 2001.

\_\_\_\_\_. Sociedade civil e a construção de espaços públicos. *In*: DAGNINO, Evelina. (Org.). **Anos 90**: Política e Sociedade no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 2004. p.91-102.

WANDERLEY, Luiz Eduardo W. A questão social no contexto da globalização: o caso latino-americano e o caribenho. *In*: BELFIORE-WANDERLEY, Mariângela. *et al.* (Org.). **Desigualdade e a questão social**. São Paulo: EDUC, 2004. p.51-234.

YASBEK, M. Carmelita. **A política social brasileira dos anos 90**: a refilantropização da questão social. São Paulo: ABONG, 1995. (Cadernos ABONG, n. 3).

## APÊNDICE

### Organizações da Sociedade Civil participantes da Pesquisa por Foco de Intervenção, Âmbito de Ação e Áreas Programáticas do PEQ/CE

<b>Nº. DE ORD.</b>	<b>ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL</b>	<b>FOCO DE INTERVENÇÃO</b>	<b>ÂMBITO DE ATUAÇÃO</b>	<b>ÁREA PROGRAMÁTICA DO PEQ/CE</b>
01	Centro de Aprendizado Ecológico	Agroecologia e Organização Comunitária	RMF/ Aquiraz	Agricultura
02	Associação Aliança Comunitária Cearense – AACC	Educação Profissional	RMF/ Maracanaú	Indústria/Comércio e Serviços
03	Associação dos Cegos do Estado do Ceará – ACEC	Atendimento à Pessoa com Deficiência	Capital e Interior	Educação e Ação Social/Comércio e Serviços
04	Associação de Pais e Amigos do Excepcional – APAE	Atendimento à Pessoa com Deficiência	Capital e Interior	Educação e Ação Social/ Artesanato/Comércio e Serviços
05	Centro de Defesa da Vida Herbert de Souza – CDVHS	Economia Solidária	Fortaleza/ Grande Bom Jardim	Comércio e Serviços
06	Fundação Marcos de Bruin	Organização Comunitária e Educação Profissional	Fortaleza/ Lagamar	Indústria/Comércio e Serviços

## ANEXOS

## ANEXO A

## Compromissos estratégicos do PLANFOR – políticas/ programas sociais

FOCO/ OBJETIVO	COMPROMISSOS
Direitos Humanos	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Igualdade racial e étnica</li> <li>▪ Gênero e mercado de trabalho</li> <li>▪ Combate ao trabalho degradante (adulto e infantil)</li> <li>▪ Servidores da área de segurança pública</li> <li>▪ Pessoas portadoras de deficiência</li> <li>▪ Serviço Civil Voluntário</li> <li>▪ Idosos: cuidado e trabalho</li> <li>▪ Detentos e egressos do sistema penal</li> </ul>
Segurança Pública	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Servidores da área de segurança pública</li> <li>▪ Detentos e egressos do sistema penal</li> </ul>
Assistência Social	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Gestores de políticas sociais</li> <li>▪ Educadores infantis (creches e pré-escola)</li> <li>▪ Gerontologia social</li> <li>▪ Idosos: cuidado e trabalho</li> <li>▪ Integração e promoção social do jovem</li> </ul>
Gênero e raça	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Igualdade Racial e Étnica</li> <li>▪ Gênero, trabalho e qualificação profissional</li> <li>▪ Mulheres chefes de família</li> <li>▪ Trabalhadores afrobrasileiros</li> </ul>
Jovens	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Serviço Civil Voluntário</li> <li>▪ Egressos do Alfabetização Solidária</li> <li>▪ Integração e promoção social</li> </ul>
Desenvolvimento Sustentável	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Brasil Empreendedor</li> <li>▪ Brasil Empreendedor – turismo</li> <li>▪ Turismo e artesanato</li> <li>▪ Cultura, arte e espetáculos</li> <li>▪ Micro e pequena empresa – comércio exterior</li> <li>▪ Egressos do Alfabetização Solidária</li> <li>▪ Comunidade Ativa</li> <li>▪ Projeto Alvorada</li> </ul>
Reestruturação Produtiva	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Trabalhadores da administração pública</li> <li>▪ Trabalhadores do sistema portuário</li> <li>▪ Trabalhadores do sistema financeiro</li> </ul>

## ANEXO B

## PLANFOR: grupos prioritários para qualificação

GRUPOS	COMPOSIÇÃO
1. pessoas desocupadas	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Desempregadas com seguro desemprego</li> <li>▪ Desempregadas sem seguro desemprego</li> <li>▪ Cadastradas no SINE e Agências de Trabalho de sindicatos</li> <li>▪ Jovens buscando 1º emprego</li> </ul>
2. pessoas ocupadas, em risco de desocupação permanente ou conjuntural	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Empregados em setores que estão passando por modernização ou reestruturação, enxugando quadros e/ou exigindo novos perfis profissionais. Ex: bancos, portos, indústrias, administração pública</li> <li>▪ Trabalhadores/as em atividades sujeitas à instabilidade por fatores como clima, restrição legal, ciclo econômico. Ex: pescadores/as em períodos de defeso, agricultores/as em atividades sujeitas a flagelos do clima (seca, geada, inundação) e a conjunturas do mercado internacional (crises financeiras, medidas de protecionismo)</li> <li>▪ Trabalhadores/as domésticos/as</li> </ul>
3. empreendedores (que já têm ou querem iniciar micro e pequenos negócios)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Beneficiárias do crédito popular (Proger, Pronaf)</li> <li>▪ Beneficiárias do Brasil Empreendedor</li> <li>▪ Agricultores/as familiares assentados/as rurais</li> <li>▪ Sócias ou proprietárias de pequenos negócios urbanos</li> </ul>
4. pessoas autônomas associadas cooperadas auto geridas	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Trabalhando por conta própria</li> <li>▪ Participantes de associações cooperativas, grupos de produtores</li> <li>▪ Que assumem a gestão de empresas para garantir sua continuidade e os empregos</li> </ul>

## ANEXO C

## PLANFOR: cadeia estratégica e operacional de implementação

DELIBERAÇÃO/ APROVAÇÃO	GESTÃO/ EXECUÇÃO
<p>CODEFAT</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Delibera sobre objetivos, metas, alocação de recursos e diretrizes estratégicas</li> <li>▪ Fixa orçamento anual e distribuição de recursos para PEQs e PARCs</li> <li>▪ Acompanha e avalia a execução global do Planfor</li> <li>▪ Articula parcerias para obtenção de recursos adicionais</li> </ul>	<p>MTE/ SPPE</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Elaborar diretrizes e termos de referência em sintonia com o CODEFAT</li> <li>▪ Acompanha e supervisiona PEQs e PARCs</li> <li>▪ Gerencia convênios e processos de prestação de contas</li> <li>▪ Negocia parcerias para integração com outros programas do governo federal</li> </ul>
<p>CETs</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Monitoram/ coordenam demandas da UF/Municípios</li> <li>▪ Negociam prioridades de atendimento</li> <li>▪ Homologam PEQs: programas, metas, alocação de recursos</li> <li>▪ Monitoram a execução global do PEQ</li> <li>▪ Articulam parcerias para obtenção de recursos adicionais</li> </ul>	<p>STbs/ Parceiros Nacionais Regionais</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Elaboram planos, em sintonia com FAT/ MTE e CETs/ CMTs</li> <li>▪ Firmam convênios com o MTE para execução dos planos</li> <li>▪ Contratam, acompanham e supervisionam a execução e avaliação das ações</li> <li>▪ Gerenciam convênios/ contratos e processos de prestação de contas</li> <li>▪ Mobilizam/ selecionam participantes dos programas</li> <li>▪ Negociam parcerias para obtenção de recursos adicionais</li> </ul>
<p>CMTs</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Monitoram/ coordenam demandas locais, como “antenas” ou “observatório” das tendências da economia e do mercado de trabalho</li> <li>▪ Fixam prioridades de atendimento</li> <li>▪ Monitoram a execução das ações no município</li> <li>▪ Articulam parcerias para obtenção de recursos adicionais</li> </ul>	<p>REP = entidades executoras</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Detalham o conteúdo técnico-programático das ações de qualificação e projetos especiais, de acordo com diretrizes do PLANFOR/ FAT</li> <li>▪ Mobilizam/ selecionam participantes dos programas</li> <li>▪ Desenvolvem as ações previstas, prestando informações solicitadas</li> <li>▪ Prestam contas, na forma da legislação vigente</li> <li>▪ Negociam parcerias para ampliação dos recursos</li> </ul>