

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

**O PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO E O PROGRAMA
ESTADUAL DE QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL EM
PERNAMBUCO: O PAPEL DAS COMISSÕES MUNICIPAIS
DE EMPREGO**

ALUNO: Henrique Guimarães Coutinho

Recife , dezembro de 2003

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

**O PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO E O PROGRAMA
ESTADUAL DE QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL EM
PERNAMBUCO: O PAPEL DAS COMISSÕES MUNICIPAIS
DE EMPREGO**

ALUNO: Henrique Guimarães Coutinho

Orientador: Prof. Marcus André melo

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

**O PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO E O PROGRAMA
ESTADUAL DE QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL EM
PERNAMBUCO: O PAPEL DAS COMISSÕES MUNICIPAIS
DE EMPREGO**

ALUNO: Henrique Guimarães Coutinho

Banca examinadora:

**Professor Marcus André Melo
Professora Kátia Lubambo
Professor Sérgio Azevedo**

“Trabalho apresentado ao Programa do Mestrado de Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco para a obtenção do Grau de Mestre em Ciência Política”.

Recife dezembro de 2003

Agradecimentos:

Primeiramente agradeço à minha família por todo o apoio dispensado durante essa fase. Agradeço ao meu orientador, Professor Marcus André , não só pela orientação específica da dissertação , mas por todas as oportunidades geradas a partir de suas sugestões e do seu apoio durante esses anos dedicados ao mestrado. Faço um agradecimento especial aos meus amigos e companheiros de mestrado e de trabalho, **Flávio Cireno e Denílson Bandeira** que tiveram uma participação importante e decisiva na elaboração deste trabalho e na conclusão do mestrado.

Resumo:

Palavras-chave: Descentralização, qualificação profissional, institucionalização, comissões municipais de emprego.

Este trabalho aborda o fenômeno da descentralização das políticas públicas no Brasil a partir do processo de retorno da democratização política do país na década de 80 e com a publicação da constituição de 1988. É realizado um histórico do processo e a relação entre a política publica de formação e educação profissional em Pernambuco e a atuação do ator "comissão municipal de emprego" na execução do programa. A principal preocupação do trabalho consiste em verificar a grau de institucionalização do programa e buscar elementos que comprovem a consistência institucional do PEQ em Pernambuco. Para isto é desenvolvido um modelo estatístico de regressão linear múltipla para testar as hipóteses de trabalho. O problema de pesquisa busca verificar se o "alinhamento político" dos municípios com o governo estadual traz benefícios na preferência para a homologação de comissões municipais de emprego e na distribuição dos recursos do PEQ em Pernambuco priorizando aliados do governo estadual usando os dados do ano de 2001.

ABSTRACT:

Word-key: Decentralization, professional qualification, institutionalization, municipal commissions of employment.

This work approaches the phenomenon of the decentralization of the public politics in Brazil starting from the process of return of the political democratization of the country in the decade of 80 and with the publication of the constitution of 1988. It is accomplished a historical of the process and the relationship among it it politicizes it publishes of formation and professional education in Pernambuco and the actor's "municipal commission of employment" performance in the execution of the program. The main concern of the work consists of to verify the degree of institutionalization of the program and to look for elements that check the institutional consistency of PEQ (Programs State of Professional Qualification) in Pernambuco.

For that is developed a statistical model of multiple lineal regression to test the work hypotheses. The research problem looks for to verify the "political" alignment of the municipal districts with the state government he/she brings benefits in the preference for the approval of municipal commissions of employment and in the distribution of the resources of PEQ in Pernambuco prioritizing the state government's allies using the data of the year of 2001.

Sumário:

INTRODUÇÃO	08
1. Advento do modelo de descentralização de políticas públicas no Brasil	19
1.1 Descentralização, federalismo e a agenda das políticas públicas	19
1.2 Adesão dos governos subnacionais à descentralização.	29
1.3 Críticas à descentralização: efeitos negativos do modelo.	34
2. Educação Profissional e as mudanças no mercado de trabalho.	40
2.1 Bases iniciais da educação profissional no Brasil :	41
2.2 Mudanças nos paradigmas da produção	43
2.3 Nova agenda institucional da educação profissional	50
3. Contextualização das políticas públicas de formação e qualificação profissional no Brasil.	53
3.1 contextualização e histórico das políticas públicas de qualificação profissional	55
3.2 Estrutura atual	59
3.3 O CODEFAT	63
3.4 Formação dos Conselhos gestores: a nova lógica na gestão das políticas públicas	68
4. Análise do PEQ em Pernambuco:	78
4.1 Metodologia	80
4.2 As comissões municipais de emprego em Pernambuco: a visão dos conselheiros municipais	82
4.3 Breve perfil das alianças políticas em Pernambuco no período 1996-2000	90
4.4 Aspectos descentralizantes do PEQ em Pernambuco	97
4.5 A relação do alinhamento político com o poder estadual e a homologação das comissões municipais de emprego.	105
4.6 A relação do alinhamento político com o poder estadual e a alocação dos recursos do programa para o ano de 2001	108
5. Conclusões	118
6. Bibliografia	125

Introdução

O debate acerca da descentralização das políticas públicas foi adotado pela agenda governamental e acadêmica no Brasil a partir do início da década de 80 sendo incorporado à discussão sobre planejamento e gestão de políticas públicas. A descentralização enquanto modelo e gestão é um fenômeno antigo debatido na Ciência Política e há muito já adquiriu centralidade nessa área das ciências sociais.

Esta discussão sobre a descentralização já era encontrada nas obras de pensadores clássicos. Nos trabalhos de Tocqueville sobre a democracia americana existem abordagens voltadas para esta questão com foco no que ele denominava de “*o perigo da tirania da maioria*”, uma vez que esse autor considerava este fator como uma ameaça para os sistemas democráticos, com a possibilidade de democracias se transformarem em estados despóticos e ditatoriais, onde as necessidades de minorias e/ou de excluídos poderiam simplesmente ser ignoradas pelos governantes e pela maioria da população atendida pelas ações de determinado governo.

O autor diferenciava a centralização em duas vertentes, uma de interesse comum da nação onde as leis e as relações exteriores necessitavam de uma linha central de ação e autoridade e uma outra que seria caracterizada por interesses locais que funcionariam voltadas para uma administração centralizada e distante da realidade específica de cada localidade. Segundo o autor era esta a vertente que mais ameaçava com autoritarismo e decisões unilaterais às ações governamentais de políticas sociais e por esta razão alertava:

“É evidente que um governo centralizado adquire imenso poder quando unido a uma administração centralizada. Desta forma combinada o governo acostuma os homens a porem de lado, habitual e completamente, sua própria vontade; a submeterem-se, não apenas uma vez, ou quanto a um ponto, mas sob todos os aspectos e todas às vezes. Não só, portanto, esta união de poder os subjuga compulsoriamente, mas afeta seus hábitos ordinários; isola-os e depois influencia cada um separadamente.” (TOCQUEVILLE, 1964)

Sobre esta questão e a respeito do trabalho de Tocqueville, Gremaud (1999) alertava que:

“O despotismo poderia surgir dentro da democracia pelo controle que a burocracia exerce sobre os processos decisórios. Deste modo as preferências dos cidadãos são cada vez menos levadas em consideração nestes processos. Assim uma forma de retomar a participação popular nas escolhas públicas é descentralizar as decisões de modo a aproxima-las dos cidadãos permitindo a estes um maior controle sobre a burocracia, por meio de sua participação mas explícita nas escolhas”

Esta abordagem está voltada para a essência do sistema democrático priorizando a forma como ele deve ser compreendido e os seus efeitos sobre a vida de cada cidadão. Mas podemos trazer para a luz das discussões sobre políticas públicas questões que se aplicam no planejamento e execução de políticas públicas centralizadas como a distância existente entre os “*policymakers*” e a população focalizada, a falta de proximidade da burocracia com cada realidade local, a demanda real em cada política planejada e a avaliação das políticas implementadas entre outras questões relevantes e que serão abordadas ao longo deste trabalho.

Observa-se que este modelo proporciona uma maior autonomia aos estados e municípios e por isto fica evidenciada à necessidade da contrapartida destas instâncias locais de se fazerem mais presentes na prestação dos serviços públicos à população e arcando com uma responsabilidade antes exercida pelo

poder central e que, sendo devidamente desenvolvida, poderia gerar dividendos políticos positivos no cálculo “custo x benefício político” para os governantes locais.

O raciocínio inverso também pode ser aplicado e muitos governantes resistiram à idéia de assumir programas sociais do governo federal temendo arcar, na verdade, com o ônus de prover determinado serviço público em função dos custos concentrados. Afora esta vertente existem àqueles que consideram os programas de descentralização nocivos porque aumentam a quantidade de arenas decisórias provocando situações que paralisam e/ou retardam os programas, causando até mesmo, crise de governabilidade devido a atuações de atores políticos locais.

Essa corrente alega que existe uma defasagem de qualificação das burocracias municipais em relação ao estrato federal causando dificuldades na gestão das ações de políticas públicas. Este fato é agravado pela desigualdade socioeconômica existente entre os municípios brasileiros (na verdade entre as regiões de desenvolvimento do país) o que aumenta os problemas de gestão dos programas sociais.

Diante dessa realidade coube ao governo central criar as condições institucionais e as estratégias necessárias para gerar situações propícias à adesão dos governos locais aos programas de políticas públicas, uma vez que estes agem pelo cálculo custo/benefício político da adesão a um determinado programa federal.

Na literatura das ciências sociais, Arretche (2001) deu uma relevante contribuição para a discussão do tema ao analisar a descentralização de diversos

programas sociais e avaliar o desempenho destes programas em seis estados da federação e identificar algumas das principais variáveis responsáveis pelo grau de desenvolvimento deste modelo em cada estado. Uma das mais efetivas variáveis que garantem a implementação da descentralização segundo esta autora é:

“O grau de sucesso de um programa de descentralização está diretamente associado à decisão pela implantação de regras de operação que efetivamente incentivem a adesão do nível de governo ao qual se dirige”.
Arretche (2001)

No contexto do PLANFOR¹, criado em 1995, é possível identificar vários elementos capazes de ilustrar este processo de descentralização de políticas públicas. Este programa foi criado no intuito de promover em todo o país educação e qualificação profissional para grupos de trabalhadores em situações adversas na competição por vagas ocupacionais, em situação de risco, que buscam o primeiro emprego e ainda os pertencentes a grupos sociais historicamente discriminados, objetivando qualificar 20% da População Economicamente Ativa (PEA) por ano.

Esta política pública foi implantada em Pernambuco em 1996 no governo de Miguel Arraes através da Secretaria de Trabalho e Ação Social (STAS). Em 1999, na gestão Jarbas Vasconcelos, o programa passou a ser gerido pela Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Social (SEPLANDES) e durante esta gestão e em 2000 passou a ser gerenciado pela Agência do Trabalho.

A Agência do Trabalho foi criada para funcionar como uma instituição de apoio à SEPLANDES e com a função de coordenar, gerenciar e administrar as

ações do sistema público de empregos em Pernambuco e, também, de articular a relação entre a força de trabalho e as necessidades econômicas dos municípios.

Desde o ano 2000 a agência concentra as ações do seguro-desemprego, qualificação profissional, programa de primeiro emprego, agência de crédito, apoio à pessoa com deficiência, apoio aos autônomos, pesquisas sobre mercado de trabalho, além da intermediação de empregos. Não é pretensão deste trabalho analisar a atuação desta instituição em cada projeto, visto que o foco é o programa de qualificação profissional.

A agência foi criada no ano de 2000 e surgiu como uma importante inovação institucional estadual para o desenvolvimento da gestão do programa. Ao contrário do que muitos pensam como Rezende & Oliveira (2003) que afirmam que:

“Um dado relevante das transformações recentes no federalismo fiscal brasileiro foi o crescente relacionamento direto da União com os municípios, o que acarretou o esvaziamento da capacidade dos governos estaduais no tocante ao exercício da coordenação de atividades que requerem uma estreita cooperação intermunicipal.”

Em Pernambuco o impacto da descentralização dos programas de qualificação profissional não levou o governo estadual a exercer um papel secundário no processo de implementação da política de formação e qualificação profissional apesar desta nova relação direta entre governo federal e municípios.

Pelo contrário, no caso do PEQ, o governo estadual através da agência do trabalho é o ator condutor e planejador de todo o processo de descentralização do programa de qualificação profissional trazendo além do corpo técnico e de uma

¹ Plano Nacional de Formação do Trabalhador

burocracia mais especializada, uma estrutura física que facilitou a operacionalização do PEQ.

A Agência do Trabalho desde janeiro de 2002 está vinculada à Secretaria de Cidadania e Políticas Sociais de Pernambuco por conta da reforma administrativa promovida pelo governo Jarbas Vasconcelos e continua com as suas funções de executar e coordenar o programa de qualificação profissional no estado.

A comissão estadual de emprego tem como missão fundamental cumprir com as diretrizes gerais do programa e atuar como articuladora e mediadora junto às comissões municipais e ainda incentivar a criação de condições favoráveis para a homologação de novas comissões municipais de empregos e também funcionar como apoio técnico e órgão consultivo na gestão do programa

As comissões municipais de emprego surgem como novos e importantes atores institucionais sintonizados com a lógica da descentralização e que será objeto de estudo mais específico dentro deste trabalho. Podem ser vistas como representantes do controle social e da participação democrática da sociedade civil sobre o processo de gestão das políticas públicas no âmbito local (municipal) uma vez que possuem uma constituição formada em base tripartite e paritária com representantes do governo, dos trabalhadores e dos empregadores.

Institucionalmente a comissão municipal de empregos funciona de uma maneira onde os membros de cada bancada (governo, trabalhadores e empregadores) se revezam na presidência da comissão de modo que cada bancada fique representada por um período de um (1) ano no comando da comissão.

Com relação ao programa de qualificação profissional as funções destas comissões são fundamentais para a eficácia e a eficiência do programa porque os seus membros são incumbidos de deliberar sobre as demandas locais em função das especificidades econômicas do município visando buscar um ponto ótimo na relação “oferta x demanda” de cursos em cada município. De uma forma mais prática pode-se concluir que as comissões se comportam com mais sensibilidade às necessidades e vocações econômicas de cada localidade por seus membros serem conhecedores e vivenciarem mais de perto a realidade local.

Por outro lado é fato que as burocracias locais e os atores que participam destas gestões (incluindo-se aí os conselheiros municipais) possuem baixa formação e qualificação e estão também mais sensíveis às pressões políticas e aos interesses de elites locais, além de conviverem num ambiente caracterizado por assimetrias de informações em relação às burocracias federais e estaduais.

O presente trabalho através de técnicas de análise multivariada visa testar algumas das assunções desenvolvidas por Arretche, em sua análise comparativa entre os estados de São Paulo, Pernambuco, Bahia, Ceará, Paraná e Rio Grande do Sul, no contexto do PEQ de Pernambuco para o ano de 2001. E se propõe a ir um pouco mais além visando contemplar uma questão essencial na discussão: discutir o papel e as ações efetivas das comissões municipais de emprego dentro de todo este processo de descentralização do programa no estado de Pernambuco.

A atuação destas comissões é efetiva em Pernambuco e estes atores realmente atuam de acordo com as suas responsabilidades? O que determina a política de formação profissional no estado? A burocracia com um critério técnico

e profissional ou existe uma lógica em beneficiar os municípios mais ricos com melhores índices de desenvolvimento humano ou ainda existem estratégias traçadas especialmente para privilegiar grupos aliados na oferta desta política e consequentemente colher dividendos políticos com a ação desta política?

Estas investigações têm sua relevância justificada por que freqüentemente segmentos importantes da sociedade (instituições, entidades de classe, mídia, sindicatos, Ongs, etc) costumam defender análises na direção de que os programas sociais são na verdade objetos de barganhas políticas e de troca de favores entre grupos aliados. Vamos através da análise dos dados verificar se esta realidade realmente se aplica ou faz mais parte de uma visão antiga e pouco fundamentada das políticas públicas no Brasil.

O ponto fundamental do trabalho consiste em compreender o funcionamento das comissões municipais e as variáveis que explicam o processo de descentralização das ações do programa no estado para que se possa estabelecer critérios de análise mais acurados sobre o desempenho e a institucionalidade do programa no estado, as virtudes e as deficiências do programa.

Através da análise do PEQ em Pernambuco poderemos estabelecer um parâmetro de institucionalização da política pública no estado e estabelecer padrões de correlações entre o poder político nos municípios, o poder estadual e a ação efetiva das comissões municipais de emprego.

O problema de pesquisa consiste em verificar se a associação ou alinhamento político dos municípios com o governo estadual traz benefícios diretos na preferência para a homologação de comissões municipais de emprego

nos primeiros anos do programa e na alocação dos recursos do programa de qualificação profissional beneficiando os aliados no ano de 2001. A questão central está contida na seguinte pergunta: os programas são usados para fins políticos e eleitorais, e entre estes objetivos estaria o beneficiamento direto dos aliados na aplicação e alocação de recursos do programa?

Os testes das hipóteses fornecerão indicadores do quanto o programa está institucionalizado e profissionalizado no estado e uma percepção de qual o grau da institucionalização do programa no estado.

Para tentar responder ao problema da pesquisa serão testadas duas hipóteses: a primeira consiste em testar as variáveis de aliança política entre o poder local e o poder estadual para ver se estas propiciam uma correlação positiva e significante com a homologação de comissões municipais de emprego no estado. As comissões foram homologadas preferencialmente nos municípios onde o poder local está alinhado ao governo estadual?

A segunda hipótese busca testar se a aliança política entre os governos municipais e o governo do estado tem um efeito positivo e significante na alocação dos recursos para os municípios no ano de 2001 e consequentemente na demanda de treinandos atendida pelo programa, controlada pelo tamanho do município. Isto será feito com o objetivo de confirmar o grau de institucionalização do programa através de alocação dos recursos.

A pesquisa também se deterá a responder as seguintes questões: os municípios aliados recebem mais recursos? O tamanho da população é levado em conta pelo programa na distribuição dos recursos?

O objetivo central do trabalho, resumidamente, consiste em verificar o nível de atuação da variável alinhamento político na preferência de homologação das comissões e a ação desta variável sobre a oferta de recursos da política de formação e qualificação profissional em Pernambuco e ainda a institucionalização deste programa no estado.

A dissertação está estruturada em cinco capítulos. O primeiro capítulo faz um histórico da descentralização no Brasil e sua relação com a retomada do federalismo e a redefinição política dos poderes e competências dos governos subnacionais visando traçar um panorama geral deste processo no Brasil. No segundo capítulo a proposta é mostrar as bases iniciais da educação profissional no Brasil (como começou e quais são as suas especificidades como política pública). A seguir é feito um breve resumo das mudanças no mercado de trabalho a partir do esgotamento do modelo fordista (ou redefinição deste modelo como alguns defendem) e as implicações destas mudanças no modelo de educação profissional e como a agenda da educação profissional foi adaptada às novas exigências do mercado para a inserção e/ou manutenção dos trabalhadores neste novo ambiente produtivo.

O terceiro capítulo se detém sobre a questão da estrutura atual das políticas públicas de formação e qualificação profissional e analisa a atuação do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT) . Este ator serve como modelo institucional para a estrutura política e operacional das comissões municipais de emprego. É visto neste capítulo ainda o que se considera a maior inovação institucional do programa, os conselhos (ou comissões) gestores, desde a sua origem até as suas ações e competências

institucionais, além das diversas faces deste ator como elemento de inclusividade democrática e social na gestão do programa e como elemento catalisador do controle social sobre o processo.

No quarto capítulo estabelecemos um quadro geral sobre o contexto político do estado de Pernambuco entre 1996 e 2002 uma vez que é importante estabelecer o ambiente político do estado por que este funciona como uma variável importante na análise sobre institucionalização e profissionalização do programa. O trabalho estabelece um perfil do PEQ através da análise do relatório da avaliação externa do programa e de um survey respondido pelos conselheiros municipais. Neste capítulo também são testadas as duas hipóteses de trabalho e é feita uma análise descritiva de tabelas com dados relevantes para discussão.

No capítulo cinco são feitas às conclusões e as considerações finais acerca da análise dos dados e uma tentativa de buscar uma análise mais refinada sobre o processo de institucionalização do PEQ em Pernambuco e de alguns pressupostos tradicionais da descentralização.

1. O Advento do Modelo de Descentralização das Políticas Públicas no Brasil

INTRODUÇÃO:

Este capítulo debate as condições econômicas, sociais e políticas do Brasil quando da adoção do modelo de descentralização das políticas públicas visando associar o modelo de descentralização com a realidade sociopolítica brasileira. Analisaremos a redefinição do papel dos governos subnacionais no Brasil, a reestruturação das suas responsabilidades na gestão das políticas públicas, a retomada do federalismo e as consequências da constituição de 1988 no ambiente de gestão de programas de políticas públicas.

Serão analisadas as estratégias adotadas pelo governo federal para implementar essa nova agenda nos estados e municípios e designando novas responsabilidades a estes atores. Na última seção do capítulo será feito um estudo sobre os efeitos perversos deste modelo e críticas institucionais e políticas ao modelo.

1.1 Descentralização, federalismo e a agenda das políticas públicas no Brasil.

A redefinição dos papéis dos governos locais em relação às ações de políticas públicas está associada diretamente ao processo de retomada do federalismo juntamente com a redemocratização do país a partir do fim da ditadura militar no começo dos anos 80 e com a mudança progressiva do modelo de gestão e da provisão dos serviços públicos, que antes era conduzido pela burocracia estatal.

Dentro do quadro gerado pela redemocratização, o governo federal começou a repassar atribuições e responsabilidades, através de uma política de descentralização dos programas sociais, aos governos locais (neste caso entendendo-se como governos locais os estados e os municípios). Mas é preciso compreender que esta mudança obedece a uma lógica de evolução do sistema de gestão pública, agora inserido num ambiente democrático, em busca de eficiência e eficácia dos seus programas sociais, e de uma demanda da sociedade organizada por participação e controle social no processo de gestão das políticas sociais.

Evidentemente que existiram interesses econômicos que impulsionaram o governo federal a adotar este modelo descentralizador das políticas públicas, em virtude da sua incapacidade de financiar e prover as demandas por políticas sociais devido à escassez de recursos e por imposição de organizações internacionais como o FMI, o BID e o Banco Mundial, organismos afinados com a política externa dos países desenvolvidos.

O Brasil adotou o modelo descentralizado a partir das diretrizes adotadas na convenção da OIT – Organização Internacional do Trabalho – de número 88 realizada em 1948 só a partir do ano de 1994. A adesão do Brasil ao modelo surgiu dentro de um ambiente recessivo e de crise econômica latente (grande instabilidade monetária e fiscal) que dificultava a implementação e a avaliação dos reais impactos deste modelo (ou de qualquer outro) junto ao público focalizado. É certo que fica difícil separar o que é gerado pelo ambiente econômico desfavorável (crise e recessão) e o que é causado por ineficiência ou deficiência

dos programas sociais. Entre as principais resoluções da OIT pode-se enumerar as mais relevantes ao tema:

- Que cada país membro teria que implementar um sistema de empregos público e gratuito
- O sistema teria que agir de forma o mais descentralizado possível, através de escritórios regionais representativos e que tivessem capacidade de atender a demanda regional.
- Deveria assegurar a participação de representantes de empregadores e trabalhadores no processo
- As representações teriam que ser paritárias e representativas das categorias
- O serviço tem como finalidade ajudar o trabalhador a achar e manter seu emprego e aos empregadores a recrutar trabalhadores cujo perfil eles estejam necessitando.
- O sistema deve viabilizar e ajudar a operacionalização do seguro-desemprego.

A diretriz política do FMI – Fundo Monetário Internacional – para os países em desenvolvimento também influenciou significativamente essa ação por que exigiu o saneamento das finanças públicas federais como condição essencial para financiar e liberar empréstimos ao país e dentre as medidas exigidas estava à transferência de provisão de serviços públicos aos estados e municípios e a renegociação das dívidas destes para com o governo central, objetivando também o enxugamento das dívidas públicas e das máquinas estaduais e municipais, além de programas de privatização de empresas públicas em todas as esferas de governo.

Fica evidenciado de acordo com o exposto acima e também em função das estratégias adotadas nas áreas de políticas públicas de educação e saúde que o governo federal também passou a seguir às diretrizes da OIT dentro de uma

estratégia de adesão e de uma agenda estabelecida por organismos internacionais interessados na implementação destas políticas de saneamento fiscal e financeiro (que especificamente não serão discutidas neste trabalho por exigirem uma análise mais complexa e refinada).

É viável, portanto, afirmar que existiram variáveis políticas representadas pela necessidade do governo federal em repassar aos estados e municípios a provisão dos serviços públicos em que o próprio governo central tinha dificuldades de financiamento e de operacionalização dos programas por conta do tamanho da máquina pública e seu legado de lentidão, corrupção, ineficiência e interesses privados e, ainda, das desigualdades regionais dentro do país.

Existiram variáveis de caráter social em que a retomada da redemocratização recolocava a sociedade civil como ator importante no processo decisório e em busca do seu devido espaço na arena pública, exigindo participação da sociedade e democratização das provisões de serviços públicos e da gestão pública, além de controle e participação social sobre os programas executados.

E por fim pode-se considerar variáveis econômicas resultantes da crise do modelo *keynesiano/fordista*² e da internacionalização da economia em escala mundial, que forçou os governos federais centralizados (principalmente de países em desenvolvimento) a reverem suas políticas de provisão de bens públicos, além

² modelo keynesiano/fordista relativo à atuação do estado de bem estar social e do modo fordista de produção em massa (sistematizado, com grandes estoques, pouca qualificação e educação formal da mão de obra, trabalho manual repetitivo e mecânico). Bastante comum nos Estados Unidos e Europa até a década de 70 (início da de 80). E ainda hoje têm influências sobre as políticas sociais e industriais em países em desenvolvimento. Sobre Fordismo / Keynesianismo/ Taylorismo. Ver: Gounet (1999).

da pressão de organismos internacionais para os governos modernizarem seus modelos de administração pública e financeira.

É importante colocar que havia, na época, um ambiente político favorável a essas mudanças gerado pelo esgotamento do modelo centralizado e autoritário no país e por isto se canalizou diversos interesses a um consenso pela universalização da provisão dos bens públicos acompanhado por uma maior participação da sociedade na gestão destes bens, ou seja, havia uma demanda pela democratização e participação social na provisão de bens públicos em detrimento do modelo centralizador e burocrático do processo decisório das políticas sociais .

No Brasil a inserção deste debate na agenda foi resultado de um processo histórico e contínuo em que se questionava o modelo de ditadura militar, centralizador e autoritário que foi gerado com o golpe de 1964 criando um estado gigantesco, burocrático e que extrapolava seu espaço de ação pública envolvendo-se em diversas atividades econômicas, aumentando a responsabilidade e o tamanho da estrutura pública.

Por conta disto este debate adquiriu grande importância nas ciências sociais e é importante conhecer as principais diretrizes sociopolíticas que levaram este discussão a adquirir centralidade na agenda política brasileira. Para Arretche (1999), o resgate das bases do federalismo no Brasil com a redemocratização e com a Constituição de 1988 tornou inevitável o caminho para as discussões sobre a descentralização das ações governamentais antes exercidas quase exclusivamente pelo poder federal e considera como o princípio do processo a

retomada da autonomia política e financeira dos estados e municípios fundamentada e legitimada pelo voto popular³.

Este novo momento trouxe para a agenda de debates da administração e gestão pública uma necessidade de se redefinir as políticas públicas que eram executadas no regime centralizado e autoritário dos militares de forma ineficiente, pouco focalizadas e sem qualquer participação da sociedade. A retomada de fato das bases do federalismo e da democracia no Brasil após a promulgação da Constituinte de 1988 trouxe à tona questões essenciais para a gestão adequada dos recursos públicos tais como: eficiência, transparência, responsabilidade, “accountability”, participação da sociedade nas arenas decisórias e redefinição da política fiscal no país.

Na verdade se visualizava e se desejava o resgate de relevantes atores sociais na discussão e participação acerca da gestão de políticas públicas que tinham sido relegados a um plano secundário pelos governos militares, principalmente em relação a atores políticos locais como os governos subnacionais (municipais e estaduais), sindicatos, Ongs, a sociedade civil organizada, as centrais de trabalhadores, os empregadores, os movimentos sociais e culturais e lideranças políticas.

Para efetivar de fato este processo de descentralização dos programas sociais do governo foi necessário que se fosse muito além da simples redefinição de competências para arrecadar impostos entre as esferas de poder federal, estadual e municipal.

³ Durante a ditadura estes dirigentes eram indicados pelos militares e, portanto, não eram legitimados pela população através do voto.

A descentralização atingiu diferentes níveis de aprofundamento em relação ao tipo de política pública, assim como em relação ao estado ou região onde foi implementado determinado programa. As políticas públicas que exigem maiores estruturas e financiamentos e que contam com legados anteriores arraigados em empresas públicas e contratos de concessão não atingiram o mesmo grau de descentralização do que as políticas públicas de menor complexidade operacional.

Como exemplo de casos extremos Arretche (1999) cita as áreas de saneamento que praticamente não avançaram e no lado oposto a merenda escolar que tem praticamente 100% de sua ação descentralizada por conta das condições favoráveis de implementação (verbas definidas, pouca estrutura física necessária, visibilidade política, grande universo atingido pela política, etc.).

A autora ressalta que a vontade política do governo central e a adesão dos governos subnacionais surgem como variáveis importantes na explicação destas diferenças, ou seja, existem áreas em que o interesse do governo central é maior e com isto este governo cria estratégias e regras objetivas capazes de viabilizar as adesões necessárias de acordo com seus objetivos políticos.

Isto explica a variação entre os tipos de políticas, com relação às diferenças regionais e para exemplificar isso a autora utiliza a comparação entre seis estados da federação visando detectar padrões e diferenças entre eles. Os estados escolhidos para a comparação das políticas foram Pernambuco, Rio Grande do Sul, Ceará, Bahia, São Paulo e Paraná. Foram estabelecidos graus (baixo, médio e alto) de descentralização dos programas de saneamento, habitação, municipalização das redes de ensino fundamental, merenda escolar, assistência social , atendimento básico e habilitação ao SUS e para cada grau foi associado

um índice que proporcionou a criação de scores de descentralização (globais, estaduais e municipais) para que através de análises bivariadas se estabelecesse às comparações entre os estados supracitados. Os scores globais demonstraram grandes diferenças entre os estados como é o caso de São Paulo apresentar um índice menor de descentralização do que o ceará que é um estado pobre.

Inicialmente foi testada a hipótese de que o nível de desenvolvimento econômico de cada estado explicaria o grau de descentralização, uma vez que estados mais desenvolvidos economicamente teriam uma maior capacidade de implementar os programas sociais.

Foi testada também a hipótese de que a proporção de municípios de grande porte (mais de 50 mil habitantes) por estado seria capaz de explicar a diferença de descentralização com a intenção de mostrar que o porte dos municípios poderia influenciar no processo de descentralização. Nesse caso os municípios maiores seriam mais organizados institucionalmente e, portanto, capazes de assumir e capturar um maior número de programas.

A participação política também não foi capaz de isoladamente explicar a relação, esta variável indicaria que municípios com uma maior participação da sociedade em associações e partidos poderiam sofrer uma pressão da sociedade par absorver os programas e implementá-los com mais eficiência.

Posteriormente foi testada a relação entre estadualização dos programas e a receita estadual per capita como variável indicadora de disposição de investimento por parte do governo estadual em programas sociais, governos com maior capacidade de investimentos teriam interesses estratégicos nos programas de adesão do governo federal e poderiam vir a assumir os programas.

E por último a capacidade da receita orçamentária de cada municípios como um fator que levaria os municípios com mais receita a absorverem estes programas. O quadro abaixo com o resumo destes testes , das variáveis envolvidas e dos resultados mostra os resultados:

HIPÓTESE	VARIÁVEIS	RESULTADO
PIB estadual explicando o grau de descentralização dos programas sociais	Score Global X PIB Estadual	Não se confirmou a hipótese
A proporção de municípios com mais de 50.000 habitantes explicando a municipalização dos programas	Score Municipalização X Proporção de municípios com mais de 50000 habitantes	Não se confirmou a hipótese
O grau de descentralização explicado pela participação política	Taxas de associação e filiação X Scores Globais	Não se confirmou a hipótese
Grau de descentralização estadual explicado pela capacidade fiscal do estado como iniciativa do governo estadual em absorver programas de políticas públicas	Score de Estadualização X receita média estadual disponível per capita	Não se confirmou a hipótese
Grau de descentralização municipal explicado pela capacidade fiscal do estado como iniciativa do governo estadual em absorver programas de políticas públicas	Score de Municipalização X receita média estadual disponível per capita	Não se confirmou a hipótese
Grau de descentralização explicado pela receita orçamentária per município	Score de Municipalização X Receita média orçamentária “per município”	Não se confirmou a hipótese.

Quadro 1

Como o quadro 1 mostra, as hipóteses não foram confirmadas, ou seja , as variáveis testadas isoladamente não foram capazes de explicar os diferentes graus de descentralização entre os estados comparados. Isto levou a autora a adotar Com esses resultados a autora concluiu que a ação política de uma dada

instância de governo interessada em implementar o processo de descentralização de políticas públicas torna-se uma variável significante e capaz de explicar grande parte do processo.

O peso de cada variável testada varia em função dos objetivos e estratégias de adesão de cada instância de governo envolvida no jogo político. Estas variáveis estruturais e institucionais determinam a descentralização por que estão presentes nas arenas decisórias da gestão das políticas.

Em meio à implantação deste modelo descentralizador é fundamental entender que, no Brasil, o processo de descentralização foi precedido por um outro fenômeno extremamente importante que serviu para dar a sustentação político-institucional ao modelo de descentralização de políticas públicas: a retomada do federalismo. Esses processos são comumente confundidos e associados erroneamente como um só fenômeno. Na verdade, no Brasil, eles estão fortemente correlacionados e de acordo com Arretche (2001):

“Embora originários do mesmo processo histórico no Brasil – a negação do autoritarismo e da centralização -, federalismo e descentralização não implicam engenharias políticas gêmeas”.

Quando se coloca a questão do federalismo efetivo no Brasil, pode-se pontuar como o momento de retomada, o retorno das eleições diretas para governadores e prefeitos, uma vez que estes atores recuperaram sua representatividade e autoridade política. Durante a ditadura militar estes cargos eram reservados a pessoas nomeadas pelo governo central (governadores e prefeitos das capitais) e, por conseguinte, desprovidas de autonomia e autoridade

política junto ao governo federal, na verdade faltava-lhes legitimidade, afinal eles não haviam sido eleitos pela população.

Arretche (2002) aponta ainda como importantes restrições à autonomia dos governadores e prefeitos: a falta de poder de arrecadar impostos (os principais tributos eram de responsabilidade do poder central) e a falta de autoridade sobre as suas bases militares (a polícia militar e a civil eram controladas pelo exército em todo o país).

1.2 A Adesão dos governos subnacionais à descentralização:

Quando os atores políticos locais (governadores e prefeitos) reconquistaram sua autonomia, diversas arenas decisórias surgiram como locais de decisões importantes, sendo lógico imaginar dificuldades consideráveis por conta do aumento das possibilidades de vetos institucionais acerca das iniciativas das políticas sociais. Isto se levando em conta que estes atores agiriam regulados pelo cálculo político de que arrecadando mais, sobraria mais dinheiro para as ações políticas com objetivos eleitorais, direcionadas exclusivamente para os interesses políticos dos governantes subnacionais (além disso, esta quantidade de arenas locais poderia criar diversos obstáculos políticos para a implementação de determinadas políticas públicas voltados para interesses específicos de grupos políticos locais).

Este raciocínio leva à conclusão de que estes atores criariam resistências em assumir a gestão e os gastos das políticas sociais que antes eram de responsabilidade do governo federal.

Haveria a possibilidade de que estes atores não se interessassem objetivamente em assumir o ônus político de prover a população de um determinado serviço público que além de gerar gastos poderia criar custos políticos que viessem atrapalhar projetos eleitorais. Para viabilizar o interesse dos governos locais em assumir e se responsabilizar pelas políticas descentralizadas foi necessária a criação de uma agenda por parte do governo federal (notadamente a partir do primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso iniciado em 1994) que de certa forma impedissem os governos locais (subnacionais) de se organizarem para reagir à implementação deste modelo

Foram montadas estruturas e estratégias de incentivos que vieram a proporcionar uma adesão considerável por parte dos governos locais aos programas do governo federal. Por um lado incentivos fiscais e liberação de recursos para a execução dos programas adotados foram colocados à disposição daqueles governos que aderiam ao programa, mas por outro lado medidas e condições de saneamento financeiro dos governos locais eram exigidas em contrapartida.

Os estados e municípios tiveram que se adaptar às exigências do governo federal visando sanear suas dívidas e aumentar sua capacidade de endividamento, e por isto medidas impopulares foram impostas aos governantes estaduais e municipais como: demissão de servidores públicos, enxugamento dos gastos públicos, privatização das empresas estatais estaduais e municipais, e posteriormente a adaptação à lei de responsabilidade fiscal⁴, qualificação da

⁴ Lei de Responsabilidade Fiscal: criada para fiscalizar os gastos das administrações públicas das três esferas (federal, estadual e municipal), responsabilizando os governantes pelo equilíbrio fiscal das suas

burocracia local, entre outras. Esta era a única maneira dos governos subnacionais obterem financiamentos do governo federal, além de refinanciamentos das dívidas para com o tesouro federal⁵.

Os governos subnacionais para garantir verbas federais tiveram que aderir às exigências da união para sanear as suas despesas e renegociarem suas dívidas e, assim, adquirirem capacidade de endividamento para estarem aptos a receber repasses federais. Num primeiro momento os governadores foram contrários a esta idéia temendo arcar com custos e ônus políticos, mas as pressões vindas do governo federal com ameaça de retenção dos recursos federais fizeram os governadores irem recuando e se adequando ás exigências e estratégias políticas do governo central.

Um importante fator surgiu como elemento estratégico para a adesão dos governos locais através de um cálculo político positivo: a universalização dos serviços exigida pela Carta Constitucional de 1988 provocou uma ampliação considerável do universo a ser atingido por uma dada política, visando tirar da exclusão aqueles que antes não tinham acesso a determinados bens públicos, e com isto ampliando os beneficiados pela ação política e, consequentemente, proporcionando grandes possibilidades de retornos eleitorais.

administrações e objetiva, ainda, cumprir o disposto no art. 30 da Emenda Constitucional n. 19, de 4 de junho 1998 através da a Lei Complementar n. 101/2000 onde visa estabelecer normas de finanças públicas, em todas as esferas de governo, voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, (como mostra em seu art. 1º,seus parágrafos e incisos) incluindo a dívida Pública externa e interna, a concessão de garantias pelas entidades públicas, a emissão e o resgate de títulos da dívida pública, bem como os orçamentos, todos previstos no Capítulo II do Título VI da Constituição Federal.

⁵ Os estados e municípios para cobrir seus desequilíbrios financeiros tomavam dinheiro emprestado dos bancos estaduais tendo o governo federal como avalista e assim conseguiam pagar suas contas e fazer investimentos. Com a lei de responsabilidade fiscal e as exigências dos organismos internacionais para a privatização dos bancos estaduais a fonte inesgotável de recursos esvaziou.

Isto acabou atraindo os governantes interessados em aumentar sua influência eleitoral sobre grupos significativos da população, notadamente aquela população de baixa renda e a população rural, que historicamente sempre foram alvos de discriminação social e política e por sempre estarem à margem da oferta de serviços públicos e do direito universal à cidadania.

A Constituição de 1988 buscou na descentralização do sistema tributário um elemento inovador (mas insuficiente como explicação da descentralização das políticas públicas nos anos 90) na busca de proporcionar autonomia aos governos locais e colocá-los próximo às médias internacionais de arrecadação dos países industrializados como assinala Souza (2002) :

“antes da aprovação da constituição os municípios recebiam 18,2% dos recursos públicos em 1987 e a partir da regulamentação da reforma constitucional em 1993 passaram a receber 22,8% dos recursos”.

Ou seja, os dividendos políticos e econômicos da adesão funcionariam como incentivos para os governantes locais assumirem a responsabilidade pela provisão de diversas políticas de caráter universal como saúde e educação básica numa visível arena de acomodação de conflitos. Estes atores agiriam direcionados pelo cálculo político, de que, aderindo aos incentivos e às exigências do governo federal, assumindo a provisão dos serviços públicos teriam maiores ganhos do que perdas políticas, visto que havia um grande escopo de beneficiados pelas políticas que seriam atendidos pelos programas e resgatados de uma condição de “esquecimento social” pelo poder público e proporcionando um possível retorno eleitoral aos governantes.

Isto não explica por si só a adesão, mas quando associada à vontade política do governo central e a institucionalização dos programas com regras e com fontes de recursos garantidas, gerando um arranjo institucional favorável entre as esferas de poder (central e local), estes fatores juntos são capazes de explicar a maior parte destas adesões.

É importante colocar que as condições institucionais e de estabilidade da burocracia governamental são instrumentos de suma importância para dar as devidas condições políticas para o governo federal implementar políticas eficazes e descentralizadas. Isto não aconteceu nos governos civis no período pós-ditadura militar (Sarney, Collor e Itamar) que constantemente mudavam de ministros e de diretrizes para as suas políticas públicas, inviabilizando institucionalmente a implementação de políticas descentralizadas.

No entanto no governo Fernando Henrique Cardoso, de acordo com Arretche (2002) estas condições foram atingidas de forma satisfatória uma vez que, a estabilidade da burocracia em função da pouca troca nos ministérios, permitiu a implementação da agenda de descentralização em um ritmo acelerado e da adesão a um número considerável de programas (nas áreas de saúde, educação, trabalho e renda, etc) por parte dos governos locais.

Havia também um momento internacional de instabilidade econômica e de recessão. Isto refletiu diretamente nos índices da economia dificultando ainda mais a implementação de programas de geração de emprego e renda, assim como a aferição dos reais efeitos e impactos dos programas sobre as populações focalizadas.

As medidas e as estratégias adotadas pelo governo federal para a adesão dos governos locais demonstraram que o poder de veto associado aos atores políticos locais era na verdade superestimado, por que o que se viu foi uma resistência insuficiente frente à vontade política e as estratégias elaboradas pelo governo federal para implementar e operacionalizar a adesão dos governos locais aos programas de descentralização das políticas sociais.

1.3 Críticas à descentralização: efeitos negativos do modelo.

De certa forma as desigualdades e a heterogeneidade dos resultados e da velocidade de implementação dos programas de políticas sociais em todo o país incentivaram toda uma reação e críticas de diversos setores do governo e da sociedade civil e também de especialistas interessados em avaliar os reais efeitos da descentralização passada a euforia inicial em relação ao tema.

Havia argumentos de que a descentralização fiscal e a autonomia dos municípios adotadas na Constituição de 1988, acabariam incentivando a criação de mais unidades, na verdade antigos distritos, que em busca de emancipação política e das verbas federais abrindo novos espaços políticos (câmara de vereadores, burocracia municipal, cargos comissionados, etc.).

Isto iria causar a proliferação de unidades pobres e totalmente dependentes de repasses de recursos federais e sem qualquer condição de gerar receitas para garantir condições adequadas de desenvolvimento aos seus cidadãos. Existiria ainda a correlação direta do processo com os interesses específicos de elites locais que estavam na verdade buscando espaço político, redutos eleitorais e

garantindo empregos a seus partidários e aliados, preservando e ampliando seu espaço político⁶

Havia ainda o argumento da guerra fiscal onde a autonomia fiscal poderia acarretar numa disputa predatória entre as unidades subnacionais na busca por investimentos em que as unidades locais concorrentes poderiam utilizar a renúncia fiscal para atrair empresas (o que terminou acontecendo mesmo) prejudicando as finanças num longo prazo.

Um argumento importante é o de que a maioria esmagadora dos municípios brasileiros não reuniria condições institucionais e também não teria uma burocracia qualificada o suficiente para propiciar condições capazes de executar e suprir as necessidades impostas para a implementação dos programas de políticas públicas, antes executadas pelo governo federal.

Não teriam também condições de gerar receitas próprias, e ainda estariam vulneráveis institucionalmente e suscetíveis a ingerências e, mesmo, controle por parte das elites locais, fugindo assim da meta de eficiência, efetividade e eficácia das políticas públicas.

Realmente a maior parte dos municípios brasileiros não possuía instituições consolidadas, burocracias profissionalizadas e é certo que em boa parte deles estes problemas persistem, notadamente naqueles municípios com menos de 20.000 habitantes (que são a maioria no Brasil), porém é importante ressaltar que o problema consiste, na verdade, nas condições em que são criados estes municípios, nas administrações precárias e pouco profissionais e no baixo controle

⁶ De acordo com o IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - em 1980 a quantidade de municípios era de 3947 e em 2001 pulou para 5561 municípios

sobre os gastos públicos, e não no número de municípios criados, uma vez que proporcionalmente o Brasil tem poucos municípios, quando comparado com países como a França, por exemplo.

Existem outros obstáculos que geram efeitos perversos e Melo (1996) aponta alguns dos mais relevantes, dentre eles: a falta de definição de competências e de áreas de atuação entre as esferas de poder causando uma lerdeza nos processos burocráticos dos programas, e o desmonte de estruturas federais centralizadas e de burocracias capacitadas e insuladas contra ingerência política, maior permeabilidade das estruturas locais ao poder econômico e político das elites locais gerando mais facilidade para elementos da burocracia serem corrompidos.

Os atores locais responsáveis pelo controle e pela publicização dos fatos como a imprensa, legislativo e judiciário são mais suscetíveis às pressões locais do que os seus correlatos nacionais. Mas mesmo assim estes efeitos perversos devem ser vistos como obstáculos a serem superados dentro da opção de descentralização e de acordo com a corrente que prioriza o controle social e a participação da sociedade na gestão pública como elementos que, a médio e longo prazo, propiciarão um amadurecimento social e político da sociedade brasileira.

Com relação à criação de municípios este movimento já perdeu o fôlego inicial e o Brasil permanece abaixo dos padrões dos países desenvolvidos. Na questão da guerra fiscal ela aconteceu e é extremamente nociva, mas já existe um movimento nítido em combater esta prática através de reformas na legislação específica. É preciso insistir na profissionalização e qualificação das burocracias

locais e dos demais atores sociais participativos na gestão dos bens públicos (incluído-se aí as políticas públicas) visando uma consolidação constante das instituições que servem como garantia de participação democrática.

Com isto é importante abordar adequadamente este tema para levantar esta questão e trazer para a agenda a discussão de forma apropriada. A criação desenfreada de municípios foi estancada. Os governos estaduais e o governo federal passaram a fazer exigências institucionais e técnicas para a alocação dos recursos destinados aos programas nos municípios, formatando um modelo de acompanhamento e avaliação e cobrando responsabilidade e eficiência dos governos locais, condicionando a liberação de recursos públicos à institucionalização da burocracia local, à participação democrática da sociedade e ao controle social do processo através das instituições locais.

De acordo com Melo (1996) é possível que em função da natureza política (a coalizão de partidos que sustenta determinado governo) da base de apoio ao poder executivo, a descentralização pode seguir duas vertentes: uma que prioriza os ganhos de eficiência e redução da máquina pública quando a coalizão que dá sustentação ao governo é formada por liberais e conservadores. E outra que focaliza a diretriz de democratização da gestão e do controle social, neste caso quando a coalizão é formada por partidos de esquerda e sociais democratas.

A descentralização garante a participação mais efetiva de grupos sociais organizados nas políticas públicas, inclusive abrindo espaço no processo decisório, mas ao mesmo tempo não garante que os interesses dos grupos de

excluídos mais sensíveis aos problemas sociais sejam priorizados, uma vez que geralmente estes grupos de excluídos possuem baixa capacidade de organização devido a problemas de ação coletiva⁷ e os seus custos de oportunidade em participar e fiscalizar políticas sociais⁸ serem muito mais elevados que os das camadas mais altas da sociedade.

Apesar destes argumentos desfavoráveis ao modelo de descentralização das políticas sociais, as críticas são mais relevantes se forem percebidas como ajustes necessários ao modelo e não uma fonte de oposição ou barreira contrária em favor de um estado de caráter centralizado.

A descentralização da gestão dos programas, tem contribuído significativamente para um processo de amadurecimento institucional das unidades subnacionais e da participação democrática por parte da sociedade civil organizada no processo decisório das políticas, além de trazer para agenda governamental, itens importantes como cidadania, participação, desigualdade e exclusão social e qualidade e dignidade de vida para a pauta das discussões sociais e políticas.

Ressaltando que este processo está muito longe de ter o seu desenho institucional acabado, na verdade, está sendo construído e deve buscar sempre elementos que possibilitem otimizações constantes no modelo.

⁷ Grupos heterogêneos e grandes têm maiores dificuldades de organização do que grupos mais homogêneos e menores. Sobre ação coletiva ver Olson (1999).

⁸ De acordo com Melo (2003) os principais problemas de ação coletiva em sociedades com grandes índices de exclusão social são: os custos de oportunidade da participar são mais altos para os mais pobres; o baixo nível de informação destes grupos; a baixa efetividade das instituições políticas formais e o baixo poder de negociação dos grupos mais pobres. Em resumo: os indivíduos de menor poder aquisitivo têm dificuldades de dispor de tempo para a participação organizada além de dificuldades financeiras para transporte e alimentação durante as reuniões e poucas informações sobre as ações de políticas públicas e sobre as burocracias e tem baixo poder e barganha com os níveis de governo.

Existe um grande percurso a ser percorrido e o Brasil ainda deixa muito a desejar em relação às sociedades desenvolvidas, mas podemos observar que caminho está sendo aberto através do incremento da participação da sociedade nos processos políticos superando a participação sazonal em eleições a cada quatro anos e que se caracteriza por um interesse momentâneo e depois de eleger os políticos, estes ficavam livres para agir em função de sua vontade e interesses próprios e sem nenhuma prestação de contas.

2. Educação Profissional e as mudanças no Mercado de Trabalho:

Introdução:

Este capítulo discutirá a Educação Profissional no Brasil desde as primeiras experiências ainda nos anos 50 até os dias de hoje. Como eram as ações voltadas para a qualificação profissional? Como estava focalizada a política? Quais os grupos prioritários atingidos pelas ações dessa política pública? Como estava estruturada sua institucionalidade? Estas questões são de importância crucial para os objetivos do trabalho e serão detalhadas ao longo das seções deste capítulo juntamente com o momento em que a formação profissional passou a ter um espaço estratégico na agenda governamental.

As políticas de qualificação profissional passaram a ter uma centralidade relevante nos programas sociais e com isto surgiram interrogações pertinentes acerca desta centralidade na agenda pública do país. Por que o governo federal passou a priorizar esta ação de uma maneira mais consistente nos anos 90? A partir de quais paradigmas essa política pública entrou na rota de prioridades do governo federal? Quais fatores estruturais do mercado de trabalho elevaram a educação profissional a uma condição de prioridade estratégica no Brasil?

Estes questionamentos serão respondidos e relacionados com a nova institucionalidade da educação profissional no país e com a realidade de um mercado de trabalho reestruturado e fundamentado em novos paradigmas.

A EP nos anos 90 é considerada avançada em relação aos anos anteriores, não só em eficácia e eficiência, mas também em inclusividade dos diversos

segmentos sociais desprovidos de qualificação adequada, o que não ocorria no momento anterior onde apenas uma pequena parte da PEA tinha condições de acessar programas de qualificação profissional.

2.1 As Bases Iniciais da Educação Profissional no Brasil:

Esta seção mostra o que podemos classificar de antiga institucionalidade da EP e por que, no Brasil, é possível demarcar dois momentos institucionais com relação à educação profissional. O período que separa estes dois momentos é a mudança nos padrões das ações do estado e da produção econômica a partir dos anos 80 (a consolidação desta mudança ocorre nos anos 90). São situações que merecem análises mais detalhadas, visto que é importante para a compreensão do modelo vigente nos dias de hoje. Modelo este que busca uma constante a necessidade de se qualificar cada vez mais a força de trabalho, não só por conta de uma grande deficiência na formação profissional dos trabalhadores, mas por exigência de mercado de trabalho mais competitivo com um grande dinamismo tecnológico e da necessidade constante da elevação da produtividade que por sua vez gera uma exigência de treinamentos voltados para a qualificação e aperfeiçoamento profissional.

A institucionalidade da EP no Brasil foi forjada dentro de um modelo de mercado de trabalho baseado nas relações de produção da década de 40 numa situação completamente distinta da nossa realidade de hoje. A economia do país era protegida e estava ocorrendo uma grande expansão industrial. Havia uma

crise significativa na área agrária e um crescimento desenfreado das zonas urbanas (grandes rotas migratórias foram desencadeadas rumo aos centros industriais urbanos do sudeste). O Estado populista controlava as relações entre o capital e o trabalho, manipulando e financiando sindicatos e legitimando sua ação através da CLT - consolidação das leis trabalhistas⁹.

A indústria emergente era beneficiada pela proteção do estado e por uma mão de obra pouco qualificada, na verdade excluídos dos campos e analfabetos, que diante do tipo de produção mecânica recebiam uma educação profissional na forma de um adestramento de funções e davam grandes lucros às empresas por terem baixíssimos salários e poucos direitos empregatícios. O modelo produtivo vigente no Brasil e no mundo era o *fordismo*, no qual não era exigido um trabalhador qualificado e dinâmico, pelo contrário, a formação educacional exigida era mínima e a formação profissional era desenvolvida dentro do ambiente fabril e priorizava o treinamento em funções específicas.

Os programas criados, na época, eram vinculados às entidades ligadas ao chamado sistema “S”¹⁰ que dava sustentação à EP e era voltado basicamente para as necessidades da indústria e do comércio. Este sistema era dirigido a um público específico, não visava elevação de escolaridade e nem a empregabilidade do indivíduo, apenas de acordo com as exigências e com as condições da produção na época proporcionavam um treinamento prático e profissionalizante para adequar o indivíduo às necessidades da produção específica de cada função.

⁹ Conjunto de leis da Constituição Federal que regulam as relações entre trabalhadores e empregadores implementadas em 1943.

¹⁰ Representado pelo Senai, Sesi, Senac, Sebrae, Senar e Senat.

As entidades do sistema “S” eram financiadas (e controladas) pelo Estado e, portanto, suas políticas de formação profissional estavam de acordo com as diretrizes políticas do governo da época. Na verdade ocorreu “uma aliança” entre o Estado e as elites econômicas, alijando do processo decisório a sociedade civil e as entidades representantes dos trabalhadores, no caso, os sindicatos e federações de trabalhadores (pode-se encontrar algumas destas entidades atreladas e tuteladas pelo governo no processo, mas sem nenhuma legitimidade e com uma relação “nebulosa” com o Estado, mas isto não é objeto de análise deste trabalho).

Este modelo respondeu positivamente (no que se diz respeito a dar conta das demandas econômicas e de emprego do país), até a abertura dos mercados e da economia brasileira na década de 80, onde as barreiras protecionistas colocadas pelo governo foram superadas e expuseram não só as empresas nacionais à concorrência externa, mas também as deficiências e limitações da força de trabalho no Brasil e, consequentemente, um modelo de EP, completamente antiquado e fora de sintonia com as novas demandas exigidas pelo mercado internacionalizado do mundo globalizado.

2.2 Mudanças no paradigma da produção:

Esta seção explica a partir de quais transformações macroeconômicas se gerou uma mudança na estratégia das políticas de formação e qualificação profissional no Brasil levando-as a uma posição de centralidade na agenda e nas

discussões do governo e da sociedade. O que aconteceu dentro do ambiente político e econômico que trouxe para o centro das discussões esta política pública? Que mudanças produtivas e econômicas atuaram sobre o mercado de trabalho forçando a elaboração de novas ações voltadas para a reestruturação das políticas públicas de formação profissional que acabaram por viabilizar uma nova institucionalidade da educação profissional no país? É necessário debater estas questões e as mudanças econômicas que atuaram sobre o mercado de trabalho e geraram a necessidade de se redefinir estratégias das gestões levando os estados rumo a processos e ações descentralizadoras das políticas públicas.

Antes de se discutir as causas políticas que nortearam o debate acerca da descentralização nos países desenvolvidos que contavam com sistemas democráticos estáveis é preciso debater a crise do modelo do *Estado de Bem-Estar Social* que foi desenvolvido fundamentado no pensamento keynesiano e no modelo de produção fordista, tanto na Europa quanto (principalmente) nos Estados Unidos a partir do pós-guerra.

As políticas públicas eram concentradas e desenvolvidas por estados centralizados e a discussão da agenda pública acontecia em arenas caracterizadas pela participação da burocracia governamental quase que exclusivamente, responsável não só por esta agenda como também pelo planejamento e execução das políticas sociais, formando uma arena que excluía atores da sociedade do processo decisório.

O Estado estava presente maciçamente nesta área como ator promotor e financiador das políticas públicas. Isto até o esgotamento da capacidade de

financiamento da maioria dos programas sociais gerando uma crise crônica neste modelo de Estado.

É fundamental lembrar que a crise do “*estado do bem estar*” foi acompanhada por um esgotamento do modelo econômico sustentado “fordismo”, ou seja, o Estado keynesiano de bem estar social era sustentado por um modelo econômico que ao final dos anos 60 se mostrava incapaz de atender as novas demandas da economia mundial de qualidade, agilidade, flexibilidade da produção, dentre outras e suprir a sociedade com as políticas sociais necessárias ao cumprimento da agenda social. Os Estados Federais não conseguiam mais manter as condições necessárias para financiarem seus programas sociais sozinhos sem a participação das unidades subnacionais.

Quando pensamos no Brasil constata-se que as maiores transformações ocorreram nas duas últimas décadas do século passado (80 e 90), sendo que as maiores mudanças no ambiente da produção econômica foram registradas nos anos 90.

Em escala mundial toda uma estrutura de produção e acumulação estabelecida e conhecida como fordismo começou a ter sua base e seus fundamentos alterados. Estas mudanças acarretaram um direcionamento para um novo modelo de produção chamado por alguns autores de pós-fordismo (outros autores afirmam que o que existe na verdade é um “neo – fordismo”, ou seja, uma nova face do mesmo sistema, mas isto não é relevante para a nossa discussão) e que trouxe diversas inovações de caráter estrutural nas relações existentes entre o capital e a força de trabalho. Estas modificações foram implementadas objetivando ultrapassar as dificuldades de um modelo superado de produção,

onde se buscava otimizar ao máximo os recursos físicos, econômicos e humanos existentes nas unidades de produção.

As mudanças ocorreram desde o nível de chão de fábrica, onde se passou a exigir trabalhadores mais qualificados tecnicamente, com maior nível de escolaridade, multifuncionais e polivalentes, e, ainda, aptos a constantes programas de aperfeiçoamento e treinamento profissional, até os níveis gerenciais e de direção, onde a qualificação e o constante aperfeiçoamento de gerentes e supervisores, juntamente com a elevação do nível de capital humano¹¹ de cada um, apareciam como variáveis capazes de determinar a posição ocupacional dos indivíduos.

Para o trabalhador continuar tendo acesso ao mercado formal ele teria que atender a estas condições exigidas pelo novo modelo. Isto implicava que a população teria que reunir condições satisfatórias de educação e qualificação profissional. Grande parte dos trabalhadores que não se encaixavam e não tinham condições de alterar esta condição e simplesmente foram excluídos do processo produtivo formal, sendo jogados em subempregos ou na informalidade, áreas em que a habilidade e a experiência adquirida na vida profissional passaram a não importar significativamente.

As hierarquias nas fábricas tenderam a uma horizontalização em seus níveis de controle sobre a produção e os postos de trabalho assumem um caráter mais flexível com relação às funções de cada um. O estado desejado passa a ser

¹¹ Os defensores desta corrente teórica preconizam que a elevação do estoque deste capital humano explica o nível de renda e o status ocupacional do indivíduo. O investimento em educação, treinamento profissional, programas de saúde e assistência ao trabalhador e educação formal são as principais variáveis explicativas, ao

o trabalho em equipe, onde o trabalhador tem uma responsabilidade direta na qualidade do que é produzido e também na produtividade de sua equipe, transformando-se num co-responsável pela produção e pelo gerenciamento do processo produtivo.

Ao contrário do que se pode imaginar num primeiro momento, o controle sobre o trabalho, que sempre existiu através das hierarquias, não desaparece, apenas é adotada uma nova forma de controle, implementando-se a co-participação dos trabalhadores e condicionando o rendimento do trabalho a toda a equipe envolvida no processo produtivo de sua respectiva área. A divisão clássica do *taylorismo/fordismo* entre a concepção e a execução da produção vai cada vez mais caindo em desuso nas fábricas.

O próprio ambiente do mercado se modifica havendo uma substituição da fabricação em massa padronizada e com grandes estoques por uma produção com lotes pequenos ou intermediários e de caráter diversificado, isto dava uma maior robustez financeira, uma vez que otimizava os recursos e os custos operacionais da produção, almejando uma desejada “impermeabilidade” das indústrias em relação aos movimentos e as crises do mercado internacional, uma vez que as empresas ficavam mais ágeis do ponto de vista administrativo.

É importante observar que no Brasil é possível identificar a presença dos dois modelos dentro do ambiente produtivo devido à heterogeneidade econômica e regional do país. Existem regiões bastante desenvolvidas economicamente e regiões onde o desenvolvimento ainda não se fez presente de forma abrangente

lado da experiência profissional, da renda de cada indivíduo. Sobre Capital Humano ver Shultz (1977) e Becker (1964).

como é o caso do norte do país. É possível encontrarmos empresas com características pré-fordistas, funcionando ainda nos moldes do século dezenove, como empresas familiares e rudimentares, ao mesmo tempo e num espaço geográfico próximo encontrarmos empresas altamente modernas em seus métodos gerenciais e de produção de acordo com as evoluções tecnológicas do mercado, de caráter *pós-fordista*, o que nos leva a crer que é muito complexo classificar de forma precisa o grau de desenvolvimento do mercado de trabalho brasileiro, justamente por não existir um perfil claramente delineado de pelo menos a maior parte das empresas estabelecidas no país.

Isto é facilmente perceptível em qualquer análise generalizada sobre o mercado de trabalho no país, e está intimamente relacionado com as diferenças e às desigualdades regionais (econômicas, sociais e políticas) existentes no Brasil. É factível a afirmação de que presenciamos um momento onde existe um modelo em que temos empresas que ainda estão entrando no modo fordista tradicional e por outra parte temos empresas que há muito já superaram este modelo e estão perfeitamente adequadas às exigências de mercado internacionalizado e economias globalizadas.

Diante do ambiente econômico e da realidade da PEA no Brasil Teixeira & Azeredo (2001) alertam para o fato de que os problemas advindos com a abertura dos mercados e mudanças de paradigmas produtivos vieram a somar-se com as características econômicas de um país em desenvolvimento e de economia periférica tais como: informalização, baixa escolaridade da força de trabalho, grandes índices de desigualdade social, relações de trabalho arcaicas e precárias, políticas públicas de emprego deficientes e pouco institucionalizadas, ocasionando

graves alterações no sistema produtivo brasileiro e com reflexos significativos no ambiente do trabalho.

A média de escolaridade¹² no Brasil em 1988 era próxima dos 5 anos (de estudos concluídos com sucesso) já em 1998 era de aproximadamente 7 anos, mesmo com investimento maciço no ensino fundamental no governo de Fernando Henrique Cardoso e com um aumento considerável em relação a 1988¹³. É muito pouco para um país que precisa crescer e se impor no mercado mundial para poder exportar produtos competitivos e quebrar as desigualdades de oportunidades existentes no mercado de trabalho.

A articulação das políticas de formação e qualificação profissional, implementada pelo governo federal em parceria com governos estaduais e municipais se torna essencial para fazer com que grande parte da PEA no Brasil consiga obter condições de treinabilidade profissional e melhorar suas chances de ocupar um espaço no mercado de trabalho através da elevação do seu capital humano (junto com a universalização do acesso à educação básica).

Essas políticas não criam empregos, mas podem gerar melhores condições de empregabilidade e também melhorias na qualidade e na formação do trabalhador gerando uma condição favorável aos treinamentos profissionais necessários à manutenção do emprego e também atuando favoravelmente na situação de cidadania e formação individual do trabalhador.

O Brasil por ser um país com grandes dimensões geográficas e grandes desigualdades regionais necessita de um esforço institucional e político (além do

¹² Mensurada através dos anos de estudo concluídos com sucesso.(Fonte: PNAd 1988 e 1998)

esforço econômico) concentrado para operacionalizar uma política pública nacional, surgindo questões do tipo: como aferir a eficácia, a eficiência e a efetividade¹⁴ da política? Como otimizar a oferta de cursos com a realidade econômica local e proporcionar um cruzamento satisfatório entre oferta e as necessidades da demanda? A tentativa de equacionar estas dificuldades está sendo operacionalizada através de um esforço concentrado em se promover cada vez mais a descentralização da gestão e execução dos programas sociais. Em cima destas demandas é que a nova agenda institucional da educação profissional no Brasil foi reorganizada e redirecionada em diversos aspectos. A próxima seção abordará com detalhes a nova institucionalidade e suas mudanças sintonizadas já em função desta realidade de mercado.

2.3 A Nova agenda institucional da EP

Em função das mudanças no ambiente produtivo brasileiro e mundial como foi abordado na seção anterior e dos reflexos dentro da sociedade e da administração pública foi natural que ocorressem profundas modificações na agenda da educação profissional no país. O primeiro passo foi como se planejar ações conjuntas com diversos setores do governo.

A qualificação tinha que ser vista como complemento à educação básica e fundamental, foi pensada também a implementação de uma rede nacional de educação profissional articulada com os poderes executivos locais no país. A educação formal e a qualificação profissional precisavam ser vistas como

¹³ Neste caso a questão se resume ao aspecto quantitativo sem levar em conta a qualidade do ensino oferecido aos alunos que é uma questão complexa e polêmica e que não é objeto deste estudo.

complemento uma da outra, inclusive para atingir os jovens que saíam das escolas em busca do primeiro emprego, onde se exige experiência a quem acabou de terminar os estudos básicos. É em situações como estas que existe a necessidade de se planejar conjuntamente a ação das políticas públicas.

Somou-se a isto uma proposta de modernização do modelo de relações do trabalho e do movimento sindicais que antes eram extremamente tutelados pelo estado através de sindicatos comprometidos e financiados pelo governo federal.

O poder público passou a ter uma função de atuar como articulador e propulsor de políticas públicas de geração de empregos, qualificação e especialização profissional e ainda abrir espaços de participação para a sociedade civil e as entidades representativas dos trabalhadores e empregadores e mediar estas relações.

A Reestruturação do sistema “S”, democratização e acessibilidade de uma parcela mais significante da população aos programas de qualificação, capacitação de gestores, técnicos e entidades provedoras de cursos, democratização e capilarização do programa através da promoção de um “mix institucional” entre entidades de natureza pública (universidades, escolas técnicas, fundações) , ONGs, entidades patronais (sistema “s”, federações de industriais e empresários), sindicatos e centrais sindicais e empresas entre outras instituições foram algumas das ações mais representativas desta nova proposta de institucionalidade para a EP no país sintonizada com as intenções de descentralização das políticas sociais no Brasil..

¹⁴ Sobre eficiência, eficácia e efetividade de políticas públicas ver Belloni (2000) .

Ocorreu também uma ação fundamental e estratégica voltada para a ampliação do público alvo atingido pela ação do programa numa perspectiva de universalizar o máximo possível o alcance desta política dentro da meta proposta.

As ações que foram citadas acima fazem parte da nova agenda para a EP e todas são importantes e devem ser planejadas de maneira macro e articuladas com a educação formal (que ainda é um entrave para se elevar os índices de treinabilidade profissional no país) e em parceria com as unidades subnacionais.

3. Contextualização das políticas públicas de formação e qualificação profissional.

Introdução:

Este capítulo discute a questão da contextualização e estrutura político – institucional dos programas de educação profissional no país, mais especificamente o PLANFOR, para que possamos entender e abordar com mais propriedade as ações e características do PEQ em Pernambuco (assunto que será tratado no capítulo 4) e assim compreender a importância desta política como exemplo de ação descentralizada, com espaços institucionais reservados à participação da sociedade civil organizada e com mecanismos de controle social.

A primeira seção aborda as condições e características do modelo inicial de EP, como foram criados o sistema “S” e o SINE e as suas limitações como políticas públicas, historiando seu desenvolvimento e comparando com a condição atual para se estabelecer os parâmetros de diferenciação entre as diferentes fases da EP no país. Em seguida é realizado um diagnóstico da estrutura atual do sistema de EP focando na criação e ação do PLANFOR e suas inovações com relação ao momento anterior.

Posteriormente é feita uma análise mais detalhada de um importante ator institucional que funciona como elemento de gestão democrática e participativa dentro do PLANFOR: O CODEFAT¹⁵. O objetivo desta análise é pautado na importância da sua composição e das suas ações por que se trata de um modelo

que serve como referencial (espelho institucional) para a maior inovação institucional do programa e elemento central nas discussões que serão desenvolvidas neste trabalho daqui por diante: as comissões municipais de emprego. Estas comissões são as responsáveis pelos planos de trabalho de cada município e que são usados na gestão e alocação dos recursos. As CMEs funcionam como elos de ligação da sociedade organizada com a gestão do programa nos municípios e fazem parte de um esquema elaborado para proporcionar a participação da sociedade civil nas arenas decisórias e no controle social sobre as ações do programa nos municípios. É importante conhecer de onde veio a sua estrutura institucional e como ela atua.

A seguir é feito um acompanhamento detalhado da formação, da estrutura e das ações das comissões municipais desde os primórdios de sua criação até o formato atingido a partir da constituição de 1988. Outro fator relevante a ser abordado é a importância do conceito de *governança*¹⁵ como um elemento capaz de otimizar a participação da sociedade e consequentemente os mecanismos de controle social sobre o processo.

¹⁵ Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador.

¹⁶ De acordo com a definição desenvolvida por Melo (2003)

3.1 Contextualização e histórico das políticas de qualificação profissional

Para contextualizar de forma adequada às políticas públicas de qualificação e formação profissional no Brasil é preciso ter em mente que as ações destas políticas não foram estruturadas e direcionadas diretamente para a inserção do trabalhador no mercado de trabalho e não se preocupavam com a empregabilidade e nem tampouco com o nível educacional da maioria dos trabalhadores.

Os poucos programas de formação profissional que foram criados nas décadas de 40 e 50 não tinham uma preocupação com os excluídos do mercado formal de trabalho e com a situação de desigualdade social e regional existente no Brasil. Universalização de políticas públicas ainda era uma discussão menor na agenda pública, havia na verdade uma focalização em grupos que já estavam próximos ao mercado formal através de entidades ligadas à indústria e ao comércio, enquanto que excluídos do mercado formal, os habitantes do interior do país especialmente norte e nordeste ficavam de fora dos programas voltados para a formação e qualificação do trabalhador.

Os programas desta época qualificavam poucas pessoas, basicamente grupos de trabalhadores já formalmente ocupados ou estudantes em busca do primeiro emprego (geralmente era limitado às grandes cidades e centros urbanos) e estavam vinculados ao sistema “S” ou às centrais sindicais. A (re) inserção do trabalhador no mercado de trabalho não era prioridade e estava colocada em

segundo plano e voltada para os setores mais protegidos da economia, como por exemplo: a indústria.

O sistema “S” implementado desde a era Vargas era bastante limitado como política pública e estava direcionado essencialmente para os trabalhadores dos setores formais das indústrias e do comércio, ou seja, protegia os trabalhadores do setor desenvolvido do mercado de trabalho.

O governo militar também priorizou este modelo de sistema de emprego, quando chegou ao poder através do golpe de 1964, que objetivava o desenvolvimentismo industrial, onde os trabalhadores que estavam fora das indústrias e das atividades ligadas ao sistema “S” não tinham acesso aos programas de qualificação profissional.

Esta perspectiva começou a ser modificada ainda no período militar na metade da década de 70 com a implementação do SINE – Sistema Nacional de Emprego através do Decreto 76.403 de 08/10/1975 do Ministério do Trabalho.

Esta ação foi baseada na convenção número 88 da OIT – Organização Internacional do Trabalho - de 1948 em que o Brasil como um país membro seguiu as diretrizes políticas estabelecidas para todos os países membros, ou seja, desde o início das ações dessas políticas públicas, as diretrizes estratégicas vieram de fora para dentro do país através destes organismos internacionais.

No final da década de 70 a ação estratégica do governo priorizava apenas o seguro-desemprego, e buscava a implementação de um modelo de intermediação da mão de obra através de representações do SINE nos estados sob uma ótica de política pública de caráter passivo, voltada essencialmente para amortecer uma situação de desemprego, financiando uma parte do tempo em que o indivíduo

permanece em busca de emprego, sem melhorar suas condições de empregabilidade. Isto foi tomando um rumo complexo por que o tempo médio das pessoas em busca de emprego foi aumentando consideravelmente e as exigências para o retorno ao mercado foram crescendo devido as crise econômicas e as transformações no mercado de trabalho.

Além disto esta ação também demonstrou ser ineficiente e insuficiente uma vez que o problema não foi eficientemente abordado devido a questões e vícios institucionais característicos de uma burocracia conservadora e altamente centralizada.

Como o país estava inserido num ambiente de grande crescimento e expansão da economia elevando as taxas de emprego e colocando o desemprego em patamares pequenos em relação a outras décadas, amenizou por um certo tempo a realidade de defasagem técnica e de qualificação da força de trabalho brasileira.

No inicio da década de 80 ocorre a crise do petróleo, acompanhada de "turbulências" econômicas internacionais, a economia mundial entra em recessão. O reflexo desta instabilidade econômica afeta a economia brasileira causando uma elevação das taxas de desemprego no país e gerando uma situação em que não se podia contar com as altas taxas de crescimento dos anos 60 e 70. Na verdade a economia se mostrava estagnada e o país estava inserido num ambiente inflacionário que terminava por inibir investimentos na produção.

Isto mostrou a fragilidade de uma economia em desenvolvimento, de instituições que não estavam consolidadas e sintonizadas com as reais e complexas demandas sociais existentes num país caracterizado por

desigualdades regionais , pela pobreza , grandes desigualdades de renda por falta de equidade nas oportunidades entre seus habitantes e num ambiente político instável e de transição do autoritarismo para a democracia.

O aprofundamento da crise na década de 80 e a reestruturação do mercado de trabalho no Brasil na década de 90 de acordo com Pochmann (2001) trouxe à tona problemas estruturais dessas políticas de caráter passivo e também questões que exigiam uma resposta por parte da sociedade e do estado. Como recolocar o desempregado em um mercado em retração? E os jovens em busca do primeiro emprego? E as pessoas jogadas no mercado de trabalho informal, com pouca ou nenhuma qualificação? E os trabalhadores rurais reconhecidos juridicamente pela Constituição de 1988 sem qualificação nenhuma? Como impedir o êxodo em direção às já “inchadas” cidades metropolitanas? Era preciso um novo modelo que atingisse estas novas demandas e criasse condições adequadas de empregabilidade e que fosse capaz de responder adequadamente a estes questionamentos (e por que não dizer demandas urgentes).

De acordo com esta nova mentalidade institucional, as políticas públicas de formação e qualificação profissional sofrem grandes e importantes alterações com a criação do FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador – que proporcionou condições favoráveis para as adequações necessárias, adaptando às políticas às novas exigências do mercado e às necessidades da sociedade.

Pochmann (2001) assinalou que o Brasil, na década de 90, sofreu um processo de desestruturação do mercado de trabalho causando uma regressão sócio-econômica. Este autor aponta que entre 1989 e 1999 a taxa de desemprego aberto passou de 3% da PEA para 9,6% , onde 3,2 milhões de ocupações formais

desapareceram, sendo dois milhões só no setor industrial, alertando ainda para o fenômeno de precarização das novas vagas oferecidas em substituição ao decrescente emprego industrial no país, onde empregos de qualidade (indústrias) deram lugar a vagas ocupacionais precárias (setor de serviços e comércio) ocupações informais e profissionais autônomos sem carteira assinada.

Isto denota que as políticas de formação e qualificação profissional teriam que ser redimensionadas e voltadas para uma ótica de universalização das suas ações, visto que, o escopo da população que estava sem qualquer condição de pleitear uma vaga era muito grande e havia a necessidade de levar em consideração questões regionais e locais específicas para a operacionalização das políticas sob pena de se perder ainda mais recursos sem atingir os impactos sociais planejados. Para isto era necessário buscar as instituições subnacionais e transformá-las em parceiras na execução dos programas sociais.

A Constituição de 1988 viabilizou jurídica e institucionalmente a descentralização das políticas públicas ao dar a estados e municípios autonomia na arrecadação de vários impostos e também responsabiliza-los pela provisão de bens públicos essenciais antes oferecidos apenas pelo governo federal.

3.2 A Estrutura:

A Constituição de 1988 foi sensível às transformações macroeconômicas que já se delineavam no final dos anos 80 e da crise na década de 90 e buscou adequar o SINE a esta nova realidade buscando uma forma de financiamento que reduzisse às limitações e fragilidades institucionais deste sistema e através da Lei

7.998 de 11/01/90 implantou o novo programa de seguro desemprego e introduziu o FAT- Fundo de Amparo ao Trabalhador junto com o CODEFAT – Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (este ator, por sua importância dentro do programa, será objeto de análise mais acurada no item 3.3). O fundo criado com o objetivo de financiar o programa é de caráter contábil e vinculado ao Ministério do Trabalho e tem recursos para custear o seguro-desemprego, pagamento de abono e os programas de qualificação profissional.

Os recursos são oriundos da arrecadação do PIS – Programa de Integração Social – e do PASEP – Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público, de 20% do imposto sindical (que é descontado anualmente dos trabalhadores regidos pela CLT e ainda das seguintes remunerações: empréstimos do BNDES, de depósitos especiais e dos saldos remanescentes do pagamento do seguro-desemprego e do abono salarial).

Estabelecidos os recursos e suas fontes de financiamento, assim como as arenas decisórias competentes para deliberar sobre o programa e dentro de uma nova perspectiva de política pública ativa, foi criado o PLANFOR – Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador - em 1995, vinculado aos recursos do FAT.

Os objetivos do PLANFOR estão voltados para a redução do desemprego e do subemprego da População Economicamente Ativa – PEA, servir de instrumento de combate à pobreza e a desigualdade social e fomentar agentes capazes de elevar a produtividade, a qualidade e a competitividade da força produtiva brasileira. O público – alvo atingido é demasiadamente amplo (pessoas desocupadas, ocupadas em risco de desocupação, empreendedores, autônomos,

associados e cooperados)¹⁷ e a meta proposta é de qualificar 20% da PEA por ano.

O PLANFOR é financiado com os recursos do FAT que são repassados para os estados através de convênios firmados pelo CODEFAT e pelo MTE¹⁸, onde os estados respondem com uma contrapartida de 20% em média (definidas por lei) e cumprem alguns requisitos institucionais como a constituição da comissão estadual de emprego e o incentivo a formação das comissões municipais de emprego nas cidades para receberem os repasses.

Estes recursos chegam já com metas de investimentos “carimbadas” divididas em 80% para os grupos prioritários, 16% para grupos estratégicos dos PEQs e das PARCs, incluindo membros destas instituições e 4% para projetos especiais de apoio à gestão, avaliação externa e acompanhamento dos egressos. Como política pública o PLANFOR está fundamentado em uma nova perspectiva de planejamento, implementação e avaliação como assinala Rios Neto (2001):

“A estruturação do PLANFOR se deu em três eixos: avanço conceitual (novos conceitos e novas metodologias), articulação institucional (incorporação de novos agentes na rede de educação profissional e fortalecimento das instituições locais) e apoio à sociedade civil (educação para desempregados e grupos críticos de trabalhadores”).

O primeiro ponto é o avanço conceitual que aborda a constituição metodológica e operacional, abarcando especialmente o foco na demanda do mercado e nas características populacionais visando funcionar como um

¹⁷ Ver “Conhecendo o Planfor: como o Governo Federal e o Ministério do Trabalho e Emprego estão qualificando o Brasil. – Brasília: Mte, SPPE, 2001 pg. 9.”

¹⁸ Ministério do Trabalho e Emprego.

complemento à educação formal. Visa também desenvolver habilidades básicas, específicas e de gestão através de cursos e treinamentos estando voltado para a heterogeneidade social e econômica da PEA, assim como para as diferenças e desigualdades regionais, objetivando atingir uma igualdade de oportunidades no acesso ao mercado de trabalho.

Esta perspectiva metodológica apresenta inovações estratégicas, já que propõe uma otimização constante da eficiência e eficácia do programa, propondo um método que esteja sensível às especificidades e desigualdades regionais e locais.

A outra inovação é a articulação institucional que está voltada para a formação e mobilização de novos agentes sociais que possibilitem uma melhor condição para a viabilização da implementação da EP no país moldada na descentralização das políticas e na participação social.

E por último a terceira e última prioridade que é o apoio à sociedade civil que nada mais é do que a promoção de um conjunto de ações voltadas para a qualificação do trabalhador (cursos, assessorias, extensão, pesquisa, etc.) e garantindo a utilização adequada dos recursos visando a parte mais vulnerável da sociedade que se encontra exposta a situações de adversidades em relação ao acesso ao mercado de trabalho e em risco de perder sua ocupação, onde se busca uma maior integração com as demandas sociais dentro da execução do programa.

Os cursos de qualificação oferecidos são ministrados por entidades heterogêneas de caráter público e privado como, por exemplo: universidades,

escolas técnicas, sistema “S”, fundações, sindicatos, centrais sindicais, federações, organizações ligadas aos empresários, ONGs.

A implementação do PLANFOR tem um caráter descentralizador através dos Planos Estaduais de Qualificação (PEQs) e das Parcerias Nacionais e Regionais (PARCs) ambas sujeitas à aprovação do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT), que se apresenta como uma instituição inovadora e peculiar que merece uma melhor avaliação por se apresentar como uma instância decisória importante e ao mesmo tempo como um relevante ator em todo o processo.

Para estender esta dualidade presente nesta instância institucional, antes é necessária uma análise mais refinada sobre esta instituição, partindo desde a sua formação até suas prerrogativas e atuação.

3.3 O CODEFAT.

Este ator será objeto de análise do trabalho especificamente por que serve como modelo institucional para a formatação das comissões municipais e com isto tem uma importância estratégica para a compreensão e análise das ações das comissões.

O CODEFAT foi criado junto com o FAT através da lei Nº 7998 datada em 11 de janeiro de 1990, visando fundamentalmente à gestão dos recursos do FAT. Sua principal função era decidir a alocação dos recursos de acordo com a política de emprego e de desenvolvimento econômico do governo baseado no tripartismo e no paritarismo dos membros constituintes do conselho.

O conselho é formado por 12 membros, sendo 04 indicados pelo governo federal, 04 indicados pelas centrais sindicais e representantes dos trabalhadores e 04 indicados pelos empresários através das confederações nacionais deste segmento.

Existe um sistema de rodízio na presidência do conselho através de eleição por maioria simples sem direito à reeleição. As decisões são tomadas com votações de maioria simples e o presidente tem o voto de qualidade quando necessário.

A importância desta instituição para este trabalho está ligada ao fato de que ela funcionou como uma espécie de “molde institucional” para as comissões municipais de emprego nos aspectos de estrutura, formação do quadro e do funcionamento enquanto arena decisória e de discussão. A relevância teórica do trabalho está associada com a descentralização e a maior participação da sociedade organizada no processo de gestão e alocação dos programas sociais, no caso específico do trabalho o PEQ – FAT em Pernambuco, onde as comissões municipais de empregos atuam de forma similar ao CODEFAT quanto à composição dos seus membros e a sua atuação como arena decisória e elemento fiscalizador do programa no estado.

Conseqüentemente suas arenas decisórias se comportam de forma semelhante institucionalmente àquela existente no CODEFAT, onde o consenso entre os atores surge como um objetivo almejado para o êxito de uma determinada decisão ou para a operacionalização de uma política pública, ou ainda, se necessário recorrer à decisão da maioria simples dos membros através da votação simples.

A gestão dos recursos do FAT segue uma lógica de participação de setores não governamentais representativos da sociedade junto com representantes do governo no processo de tomada de decisões, no caso, empregadores e trabalhadores representados por suas principais entidades e representantes da burocracia governamental, onde se construiu um modelo baseado na participação tripartite e paritária, o que representa a presença da sociedade civil e do estado numa situação em que ocorre (em teoria, pelo menos) a independência dos atores em relação à burocracia e a estrutura do estado.

Esta preocupação pode ser ilustrada com a contratação de avaliações externas executadas por entidades idôneas e qualificadas, como é o caso das instituições ligadas às universidades federais. As comissões em Pernambuco atuam num sentido parecido e na análise realizada no capítulo 4 poderemos perceber até que ponto estes atores agem com independência sem a ingerência política externa.

O conselho assim como as comissões municipais podem ser percebidas como arenas, onde múltiplos interesses dos trabalhadores, governos e empresários interagem e se conflitam na busca de soluções para suas divergências e consensos para a operacionalização das políticas públicas partindo de diversas posições de interesse ou mesmo ideológicas.

O CODEFAT e as comissões municipais também podem ser entendidos como atores capazes de operacionalizar diversas ações vinculadas ao MTE e ao PLANFOR e esta dualidade existente no conselho e suas características de descentralizar ações e de comportar a participação da sociedade no processo decisório são por demais importantes por se reproduzirem nas instâncias

estaduais e municipais, acarretando na discussão acerca de uma nova lógica institucional nas políticas públicas, fundamentadas em participação da sociedade, transparência das ações e responsabilidade na alocação dos recursos e um maior controle social sobre os programas.

As comissões podem atuar de forma a pressionar o governo estadual e a secretaria responsável pelo programa em busca de melhores condições e recursos, a depender da capacidade dos seus membros e da burocracia municipal em oferecer condições institucionais adequadas para receber os programas. Claro que existem críticas pertinentes a estes atores, como a assinalada por Theodoro (2002) quanto à composição do CODEFAT onde alerta para o fato que entidades que possuem assento no conselho atuam como entidades executoras também e ainda o processo de escolha dos membros do conselho. E também críticas à baixa capacidade institucional da maioria dos municípios brasileiros, da pouca qualificação dos conselheiros municipais e da burocracia municipal, da maior permeabilidade dos atores e instituições locais com relação aos interesses privados, entre outras.

Apesar destas observações serem pertinentes e válidas, uma vez que toda e qualquer discussão no âmbito da sociedade e de segmentos representativos dela sobre instituições e políticas públicas é relevante, é inegável afirmar houve uma evolução no processo de gestão das políticas sociais no Brasil a partir do modelo desenvolvido baseado na descentralização e participação, uma vez que há pouco mais de 15 anos atrás não havia espaço para esta discussão, nem muito menos se cogitava participação da sociedade na elaboração e gestão de políticas públicas.

O fato é que a sociedade civil enquanto ator social avançou muito dentro do processo decisório, se credenciando não apenas como ator participante, mas também como fiscalizador de ações governamentais, possibilitando um maior controle social sobre as políticas sociais. Imperfeições ainda são latentes e existem problemas sérios como a baixa qualificação dos membros dos conselhos gestores municipais, das desigualdades técnicas e institucionais existentes entre regiões e municípios e, ainda, o desnível de qualificação entre as burocracias locais e a burocracia federal.

As críticas funcionam como incentivos para elevar a preocupação com a avaliação e a transparência dos processos decisórios e de execução das políticas para se observar distorções que podem passar desapercebidas ou, ainda, parecerem avanços, mas que representam interesses específicos e privados conflitando com o interesse da sociedade, como ressalta Garcia (1995)

“O conselho constitui-se em uma arena de discussão e deliberação, tendo em vista as perspectivas diversas advindas dos distintos setores sociais, por outro lado essa arena deve respeitar uma certa unidade, um certo espírito de equipe ou grupo, cuja inobservância poderia colocar em xeque a própria capacidade do conselho em se impor e impor suas deliberações no âmbito das políticas públicas. Isso pressupõe a consolidação do conselho como ator. Mas, ao mesmo tempo, esse ator não pode vir a se tornar mestre dos seus próprios interesses grupais ou corporativos, devendo ter precedência o interesse geral”.

As CMEs são as inovações institucionais inseridas na agenda institucional através da política de descentralização de políticas públicas adotada pelo governo federal e por isto devem ser mais bem estudadas na sua formação institucional,

histórica e no seu funcionamento por representarem, talvez, a mais importante inovação institucional estratégica dentro das políticas públicas.

3.4 Formação dos conselhos gestores: a nova lógica na gestão das políticas públicas

Os conselhos gestores de políticas públicas surgem no cenário político como espaços institucionais que promovem a participação da sociedade no processo decisório em consonância com o estado, definindo desta forma um tecido institucional inovador e estratégico no desenvolvimento dos programas sociais, pode-se inclusive afirmar que a maior inovação institucional dentro desta nova lógica de gestão pública é a implementação dos conselhos gestores dentro no processo decisório. Mas é importante detalhar como surgiu este importante ator e em quais as condições sociopolíticas que norteiam sua atuação dentro do processo de gestão das políticas públicas em geral e especificamente as políticas públicas de formação e qualificação profissional.

Para compreender o surgimento deste ator no novo modelo de gestão de programas sociais é preciso debater alguns aspectos históricos relevantes e alguns conceitos sociopolíticos fundamentais para o amadurecimento desta discussão.

Inicialmente é importante debater a participação¹⁹ da sociedade, o porquê desta participação, sob quais argumentos isto se tornou importante e como se desenvolveu esta questão.

¹⁹ Sobre participação social ver Demo (1988)

Nos trabalhos de autores clássicos como Rousseau (1978), por exemplo, o elemento “participação individual” surge como um fator capaz de salvaguardar os interesses privados e garantir bons governos, os cidadãos de fato seriam aqueles defensores do bem comum e através do contrato social haveria o controle sobre o governo, enquanto para Tocqueville (1962) a participação seria a forma de proteger o sistema democrático no que ele denominou de “tirania da maioria” que representaria uma ameaça as minorias governadas. A participação para este autor tem uma conotação essencial no seu pensamento uma vez que o agir político de cada indivíduo representaria uma forma de controle cidadão sobre os governantes e a diminuição da distância entre governantes e governados. A conscientização, para este autor, levaria a um interesse prático em solucionar problemas comuns e atuar no espaço público deixando de lado interesses da vida privada. Segundo Frey (2000) numa coisa estes dois autores concordam:

“o processo participativo é considerado por ambos como fundamental para manter abertas as chances de, respectivamente, criar ou salvaguardar a liberdade e alcançar o bem comum”.

Este debate é interessante para refletirmos sobre o avanço do modelo dos conselhos gestores ao reservar um espaço institucionalizado de participação onde a sociedade civil tem a sua presença garantida e mais ainda, não apenas como uma instância de consulta, mas como elemento ativo no processo de discussão e execução dos programas. Podemos considerar ainda como um dos componentes representantes de controle social no processo (juntamente com outros atores e instituições como a avaliação externa dos programas, o ministério público, etc)

Nas análises e estudos dos processos políticos, a participação da sociedade organizada²⁰, pode ser compreendida como uma variável fundamental e altamente presente no contexto de qualquer democracia contemporânea. Não é por menos que dentro das principais medidas dos governos ditoriais e autoritários sempre se constata a limitação ou mesmo extinção da participação popular em qualquer situação como um elemento de sustentação daquele governo, afasta-se a população da arena e dos processos decisórios.

Em um ambiente democrático não existe uma dicotomia entre o estado e a sociedade civil organizada, inclusive, as fronteiras de atuação destes dois atores são bastante tênues e flexíveis, um está extremamente presente no outro. Existem situações em que indivíduos representam e participam dos dois, como no caso específico dos gestores públicos que também atuam nos estados e fazem parte da sociedade civil organizada, afora isto, todo e qualquer membro de um segmento social se relaciona como estado e também como receptores de serviços públicos. Isto ocorre claramente com os membros das CMEs que são cidadãos componentes da sociedade civil e ligados a segmentos sociais e ocupacionais e participam das comissões como atores decisivos na gestão de políticas que são voltadas para esta própria sociedade.

O conceito de participação em um processo político pode ir desde uma posição passiva, de observação, até um posicionamento ativo no processo e por

²⁰ Entenda-se sociedade civil organizada através do argumento utilizado por Demo (1988) , onde este autor coloca que por organização da sociedade civil deve-se compreender como: a capacidade histórica de segmentos desiguais de a sociedade assumir formas conscientes e políticas de organização, e sobretudo de consciência da desigualdade, dos seus interesses e dos seus espaços , onde a organização social destes segmentos “desarticulados” se volta para a defesa dos seus interesses numa arena de conflitos com outras organizações sociais e políticas mais coesas e organizadas agregadas à elite e ao poder . Sobre sociedade civil organizada ver Demo (1988).

isso de acordo com Gohn (2001) pode-se classificar três formas distintas de participação dentro do processo político:

“A presencial – forma menos intensa e marginal, com comportamentos receptivos e passivos; A ativação – na qual indivíduos desenvolvem uma série de atividades delegadas a eles de forma permanente; A participação (propriamente dita) – termo reservado para situações em que o indivíduo contribui direta ou indiretamente para uma decisão política” .

Neste debate surgem questões inovadoras como: ampliação da esfera pública e o “*empowerment*”²¹ (onde os espaços de atuação política das comunidades mais pobres são redefinidos). O ‘empowerment’ permite que as comunidades excluídas e mais pobres consigam ter condições de adquirir uma capacidade de escolha dentro de um processo de participação. Já foi comprovado que o ‘empowerment’ tem efeito positivo sobre a eficácia e a eficiência da alocação dos recursos públicos, uma vez que gera a participação, controle social e transparência das ações públicas em função da efetiva condição dada aos grupos sociais de participar do processo e acompanhar os resultados dos programas.

A importância deste conceito se dá através do resgate de segmentos da população, antes excluídos de programas de políticas públicas ativas (no máximo eram alvos de políticas passivas ou assistencialistas e em épocas eleitorais), e que agora diante desta situação de empoderamento de comunidades locais conseguem ter acesso a instâncias decisórias dos conselhos e serem agraciados com recursos e programas. Podemos associar como exemplos comunidades carentes de pequenas cidades do interior, moradores de zonas rurais, jovens

carentes de regiões metropolitanas que são contemplados com cursos de qualificação e formação profissional e que eram constantemente excluídos em outras épocas.

O Brasil passou por um longo período de ditadura, onde os espaços da sociedade civil foram compulsoriamente ocupados pela burocracia estatal e por instituições ligadas ao governo autoritário. A partir da redemocratização iniciou-se uma retomada destes espaços e mais ainda, a ampliação dos espaços institucionais mais antigos de participação popular. Como exemplo disto podemos analisar os conselhos populares oriundos dos movimentos sociais da década de 80 que tiveram uma participação relevante em diversos momentos políticos importantes como o fim da ditadura e a volta das eleições diretas, entre outras situações e foram atores reivindicativos importantes que abriram o “caminho” para as atuais estruturas das comissões e conselhos municipais.

Os atuais conselhos gestores são, instituições mais evoluídas do ponto de vista político-institucional em relação a estes antigos conselhos populares. Os conselhos populares eram atores exclusivamente compostos pela sociedade civil organizada e sua participação era puramente reivindicatória e baseada nos “grupos de pressão”²², enquanto que os conselhos municipais de políticas sociais são atores que contam com o reconhecimento oficial do estado e têm assento nas arenas decisórias e ainda são entendidos como atores ativos no processo de planejamento e execução das políticas públicas, possuem desenho institucional

²¹ Empowerment pode ser compreendido de acordo com Melo (2003) como: “o processo de fortalecimento dos recursos e das capacidades dos setores pobres e excluídos para participar ativamente do processo decisório e das implementações de decisões públicas que afetam suas vidas”.

próprio e atribuições estabelecidas e reconhecidas juridicamente, além de estatuto para escolher e definir o número de seus membros, assim como seus dirigentes e o período pelo qual responderão pelo conselho. As suas reuniões são de caráter periódico e são registradas através de atas oficiais e reconhecidas juridicamente.

A noção de poder local está relacionada diretamente com a influência com que os atores locais atuam sobre governos subnacionais através do poderio econômico e político de famílias e grupos ligados a elas, forjando praticamente a maioria das lideranças locais e até usando da violência política e da truculência para impor sua vontades políticas e seus interesses econômicos. Isto com um espaço geográfico determinado servindo como base de atuação. As elites locais dividem os espaços territoriais para garantir sua influência sobre o governo. A partir dos anos 90 surge uma redefinição deste conceito e desta prática.

O poder local começa a ser influenciado pelos espaços urbanos e pelas formas de participação da sociedade nas decisões políticas, extrapolando o espaço meramente territorial, com presenças mais atuantes de sindicatos, associações, ONGs, pastorais da terra, partidos políticos etc. Partindo da redefinição deste conceito que Gohn (2001) afirma:

“O poder local foi redefinido como sinônimo de força social organizada como forma de participação da população, na direção do que tem sido denominado empowerment ou empoderamento da comunidade, isto é, a capacidade de gerar processos de desenvolvimento auto-sustentável com a mediação de agentes externos, principalmente de ONGs do Terceiro Setor”.

²² Entendam-se como grupos organizados e capazes de exercerem pressões sistemáticas e objetivas sobre atores institucionais do governo .

O governo local passa a atuar em parceria com entidades externas ao estado no desenvolvimento de ações e programas sociais e de inclusão social, o que antes era uma iniciativa essencialmente estatal e/ou a partir de grandes pressões populares (que nos municípios pobres e pequenos não havia) passa a ser também resultado de discussão e participação da sociedade civil organizada e de agentes externos (Ongs) no processo decisório de execução de programas sociais.

E para fundamentar esta nova situação política na gestão dos problemas sociais Gohn (2001) assinala:

“a ampliação da esfera pública, por parte de setores organizados da sociedade civil em luta pela construção de suas identidades, e os efeitos das reformas que configuraram novo papel para o Estado na sua relação com a sociedade criaram os elementos para a constituição de um novo conceito na ciência política: o de governança”.

Este conceito surgiu em função de um novo ambiente gerado pela globalização, ou seja, foi pensado para os governos nacionais que precisavam levar em conta a participação de diversos atores fora da sua máquina pública e das suas instituições (agentes econômicos externos, organizações internacionais, coalizões e blocos econômicos, ONGs etc,) para governar e tinham que se inserir em coalizões e blocos para poder atuar de forma cooperada e ter seus interesses negociados e preservados numa situação de extrema competição pelos mercados econômicos.

A noção do conceito de governança aponta para a governabilidade de uma determinada unidade político-institucional relacionada ao conjunto de parcerias com diversos atores sociais e agentes econômicos que estão fora do

aparato político-institucional local, ou extrapolam este ambiente, numa direção de gestão – compartilhada e co-responsabilizada entre o governo e a sociedade local, um governo participativo e democrático garantindo espaços aos diversos segmentos sociais, no sentido de ampliação da esfera pública como centro de discussão e consenso. (Mas que na realidade também se encontram relações privadas e interesses de elites locais superando o interesse público atuando de maneira patrimonialista e usando os bens e espaços públicos em prol de interesses próprios).

A participação de instituições nacionais como judiciário, o congresso e mesmo o governo central na resolução e mediação de problemas, de instituições livres como a imprensa (na fiscalização dos gestores públicos locais e na redução das assimetrias de informações entre os setores mais pobres da população e os gestores públicos) se torna fundamental para diminuir as possibilidades de penetração das elites locais em defesa de seus interesses no tecido institucional municipal. Para que estes problemas não se repitam no nível da representação direta dos setores excluídos nas comissões municipais e nos conselhos gestores, é preciso que se invista na qualidade da representação e na condição de cidadania dos membros do grupo em questão e em publicização das ações das comissões em nível local.

Os conselhos gestores se tornaram atores centrais na consolidação do processo de descentralização e caracterizaram a construção deste processo no Brasil ao longo dos últimos vinte anos, demonstrando que não foi uma ação puramente estatal e nem tão pouco, apenas, uma demanda popular, na verdade se trata de uma necessidade social e política da sociedade como um todo para

operacionalizar dentro desta realidade de escassez de recursos do governo federal, da internacionalização da economia e da redemocratização do país, a execução dos programas sociais. Sobre a esfera pública e o princípio participativo Mehedff (2002) afirma que:

“O princípio da participação faz parte do desenho, da implementação e avaliação das políticas públicas, em geral, e das políticas sociais, em particular. No entanto, essas formas de participação não implicam que os interesses privados e corporativos se apropriam de espaços públicos. Significa, isso sim, que temos que ampliar os espaços públicos, isto é aqueles espaços onde a presença dos interesses privados e legítimos estabelece negociações para alcançar o bem público”.

Resumidamente o empowerment das comunidades mais pobres proporciona inicialmente consultas aos grupos sociais excluídos acerca das políticas. Num segundo momento busca evoluir em direção aos mecanismos de inclusivos de acesso às tomadas de decisões para propiciar uma efetiva capacidade de fiscalização. Numa etapa mais evoluída tende a implementar mecanismos efetivos de accountability e por fim no último estágio de desenvolvimento e amadurecimento social e político propicia a gestão direta dos programas sociais. Estamos na verdade entre a primeira fase (na maioria dos grupos sociais) e a segunda fase, onde através das políticas dos conselhos gestores há a participação de setores não governamentais na alocação dos recursos e formatação dos programas.

Pernambuco é um estado caracterizado por grandes desigualdades institucionais, econômicas, sociais e políticas e, portanto, as CMEs homologadas até agora não estão impermeáveis a esta realidade e por isto mesmo são

representadas muitas vezes de forma deficiente e não conseguem atingir efetivamente seus objetivos. É preciso a clareza de que estamos diante ainda de uma institucionalidade precária, de estruturas deficientes, de conselheiros pouco qualificados e que muitas vezes não têm a devida noção do que representa este espaço institucional e a atuação de um programa de política pública.

O Estado de Pernambuco tem cerca de 150 CMEs espalhadas por todo o território, mas isto não é suficiente para garantir que estes conceitos e situações de participação, controle social, empowerment, debatidos neste capítulo estejam sendo considerados na gestão dos programas. E também não é suficiente para afirmar que este programa no estado atingiu os objetivos de descentralização e participação na sua concepção e ações.

Depois deste debate acerca destes conceitos partiremos para uma análise das CMEs em Pernambuco na tentativa de identificar padrões que denotem algumas destas situações que dizem respeito à participação, independência dos atores nas decisões, ingerências de interesses privados locais nas decisões das comissões, a institucionalidade do PEQ no estado como sinal de amadurecimento institucional e profissionalização do programa.

O objetivo é concatenar o debate acerca da participação da sociedade e o controle social sobre o PEQ com a institucionalidade existente neste programa e as correlações entre ser aliado político com o governo estadual e com isto ter prioridade em ações de homologação de CMEs e/ou benefícios na alocação dos recursos. Isto para buscar aferir uma situação de despolitização do programa no estado ou se o mesmo ainda é passível das ingerências de tradicionais atores da política estadual e local (prefeitos, lideranças e políticos locais).

4. O PEQ em Pernambuco.

Introdução:

Nos capítulos anteriores foram discutidos aspectos conceituais sobre a descentralização das políticas públicas, suas causas, aspectos positivos e negativos, efeitos não antecipados, relações com a retomada do federalismo e com a redemocratização do país entre outras discussões. A EP no Brasil enquanto programa de política pública, suas ações, suas evoluções, mudanças operacionais e institucionais (das suas origens até os dias de hoje), e especificamente a nova lógica institucional adotada nos programas de políticas públicas através da inserção na arena pública do ator - comissões municipais.

Sobre estas comissões associou-se a responsabilidade institucional de viabilizar a participação social no processo e também funcionar como um dos elementos responsáveis pelo controle social na gestão dos programas. Até agora a discussão se deu no âmbito mais teórico e histórico dos programas de políticas sociais e as suas ações no Brasil.

Este capítulo se propõe a discutir de uma maneira mais empírica o PEQ em Pernambuco e as CMEs no estado visando estabelecer alguns parâmetros com o que já foi discutido e identificar padrões e características para oferecer um panorama geral da ação das comissões municipais de emprego no estado. O ambiente político em que as mesmas foram implementadas será objeto de análise por que é de se esperar que uma situação política como a de Pernambuco com constantes mudanças no poder estadual e grande acirramento político entre os

principais grupos políticos do estado não seja o modelo ideal para a institucionalização e profissionalização adequadas de programas de políticas públicas, ainda mais por que existe um consenso geral entre o próprio senso comum, pesquisadores, analistas em geral que os programas são usados politicamente pelos grupos que estão no poder. Com isto a institucionalidade e a participação social estariam comprometidos por estes elementos supracitados.

Esta expectativa geral sobre a captura dos programas sociais pelos grupos que estão no poder justifica os objetivos deste trabalho em testar a relações entre o alinhamento político dos municípios com o governo estadual nas homologações de comissões municipais e também com a alocação dos recursos do programa no estado. Para definir uma estratégia metodológica do capítulo será utilizada, na primeira seção, uma base de dados do Neppu contendo entrevistas feitas aos conselheiros municipais e serão utilizadas considerações acerca dos relatórios da avaliação externa para os anos de 2001 e 2002 realizados por esta instituição.

Em seguida é realizado um panorama resumido das relações políticas entre os dois maiores grupos políticos do Estado entre 1994 e 2000 para contextualizar o ambiente político local por se tratar de uma variável significativa na análise da institucionalidade do programa.

Nas seções subseqüentes é utilizada a base de dados da avaliação externa realizada pelo Neppu com informações para o ano de 2001 acrescidas com informações obtidas na SEFAZ, IBGE, SEPLANDES, Agência do Trabalho e CONDEPE. É feita uma análise das duas hipóteses de trabalho propostas neste

estudo, assim como das estatísticas descritivas relevantes para as conclusões acerca do desempenho do PEQ em Pernambuco. Na última seção deste capítulo é feita uma comparação entre duas regressões lineares múltiplas com o objetivo de analisar e responder questões sobre o grau de institucionalização do programa no estado e da alocação dos recursos do programa.

4.1 Metodologia:

A metodologia escolhida para desenvolver este capítulo consiste em módulos de análise diferenciados pela técnica estatística utilizada. Em cada item é explicada a forma e a técnica utilizada para a análise dos dados. São utilizadas as bases de dados do Neppu acrescidas de dados referentes a indicadores estaduais e municipais coletados em instituições do governo já citadas (SEFAZ, CONDEPE, SEPLAN e IBGE). São feitas análises descritivas das tabelas de freqüências retiradas da base sobre o perfil das comissões municipais de emprego (questionário em anexo) e é desenvolvido um modelo de imobilidade política no estado comparando os pleitos de 1996 e 2000 para demonstrar o quadro de instabilidade política no estado no que se diz respeito às mudanças dos governos locais a cada eleição podendo refletir na institucionalização do programa e na preferência pelas homologações de comissões no estado. Este método analítico é baseado no modelo utilizado por Pastore e Silva (2000) para mobilidade social.

As análises realizadas para o teste da hipótese de que as comissões municipais de emprego foram instaladas preferencialmente nos municípios aliados

do governo estadual foram feitas através das proporções entre as homologações e o fato de ser alinhado ou não do poder estadual em cada ano do programa (1997 a 2001) eliminando da amostra os municípios que tinham comissão homologada no ano anterior, isto para eliminar o efeito causado pelo tamanho da base governista , que sempre foi mais que o dobro dos municípios oposicionistas nos períodos analisados.

Na análise da relação dos recursos alocados e o alinhamento político com o governo estadual foi elaborado um modelo de regressão linear múltipla, onde a variável dependente é o logaritmo neperiano dos recursos recebidos e as variáveis dependentes são: a população dividida por mil habitantes (POP/MIL); se o município tinha comissão homologada ou não por ano de homologação (variáveis dicotômicas representadas por um set de dummies – H1997; H1998; H1999; H2000; H2001); se o município era alinhado político do governo estadual ou não em 2000 (variável dicotômica – aliado 2000) .

A população funciona como variável de controle no modelo em relação às diferenças no tamanho dos municípios; a homologação funciona como uma variável de percepção da importância do nível de institucionalização e burocratização no recebimento dos recursos; e o alinhamento mostra a importância de ser alinhado do governo do estado na distribuição dos recursos. Este mesmo modelo foi repetido com as mesmas variáveis exceto o controle que passou a ser o IDH para se testar se a havia alguma modificação.

O trabalho é feito em cima do universo de 184 municípios do estado de Pernambuco para a análise das homologações e para o primeiro modelo de regressão múltipla. O segundo modelo é feito com 158 municípios por que

eliminamos os que não receberam recursos para testar se os efeitos são os mesmos com o universo completo.

4.2 As comissões municipais de emprego em Pernambuco: a visão dos conselheiros municipais

Nesta seção é analisada a visão dos conselheiros municipais utilizando a base de dados elaborada pelo Núcleo de Estudos em Opinião e Políticas Públicas - Neppu com questionários enviados às 387 comissões existentes no estado de Pernambuco em 2001, sendo que cada questionário foi enviado diretamente ao presidente de cada comissão e este por sua vez encaminhou a um conselheiro por ele determinado para responder às questões contemplando às três bancadas.

Evidentemente que estes dados apresentaram problemas metodológicos e vieses estatísticos, afora isto apenas 206 comissões retornaram com os questionários respondidos, mas mesmo assim foi possível identificar alguns padrões interessantes e representativos de algumas indicações das ações e arranjos institucionais envolvidos na elaboração e execução dos planos de trabalhos. A análise descritiva das questões respondidas no questionário possibilitou condições para se identificar padrões nas respostas. Como fica evidenciado na tabela abaixo sobre os conselheiros entrevistados:

RESPONDENTES: CARGO NA CME

BANCADA	CASOS	%
TRABALHADOR	64	31,1
EMPREGADOR	47	22,8
GOVERNO	86	41,7
TOTAL	197	95,6
N/R	9	4,4
Tabela 4.2.1	206	100,0

A tabela 4.2.1 com os percentuais de respostas dos membros das comissões por bancada ilustra uma situação em que os membros ligados ao poder público tiveram um percentual de participação e interesse pela pesquisa bem mais significativo (42%) do que os membros das bancadas dos trabalhadores (31%) e os membros das bancadas dos empregadores (23%). Os membros das bancadas ligadas ao governo são servidores públicos designados para estas atividades e são remunerados para isto e ainda têm tempo para se dedicar a estas atividades e consequentemente desenvolver um perfil de interesse mais de acordo com o exigido para a participação mais ativa no programa.

Enquanto que os membros das demais bancadas desenvolvem suas atividades profissionais e participam das comissões nas horas livres, ou seja têm menos tempo e motivação para a participação em avaliações e pesquisas relativas ao programa com um custo de oportunidade mais elevado que os membros do governo. Isto mostra uma falha ainda não corrigida no processo de gestão e execução do programa que gera uma distorção intracomissão no que se relaciona ao ativismo efetivo de seus membros dentro da arena de discussão das ações do programa.

Na análise da tabela 4.2.2 é possível identificar que nas tomadas de decisões acerca das diretrizes de cada comissão, aproximadamente **43%** das respostas indicam que a comissão tem o maior peso nas decisões. Os sindicatos e as associações apresentam percentuais significativos de **14%** e **12%** das respostas, demonstrando que são atores relevantes no processo de tomada de decisões. Estes percentuais apontam para uma representação significativa da sociedade organizada dentro deste fórum de discussão e deliberação levando a uma percepção de

participação social no processo, mesmo não sendo possível aferir o grau exato desta participação podemos considera-la com importante do ponto de vista do incremento da institucionalidade do programa. Isto indica que as comissões têm uma institucionalidade razoavelmente consolidada e que os atores mais influentes são representantes da sociedade organizada e de categorias de trabalhadores organizados de acordo com as respostas obtidas. Já atores políticos que tradicionalmente sempre estiveram associados às tomadas de decisões como é o caso dos prefeitos e dos partidos não apresentam percentuais significativos em relação aos já citados e por isto sua influencia direta no processo se apresenta reduz

QUEM TOMA AS DECISÕES EFETIVAMENTE

CATEGORIA	RESPOSTAS	%
CME's	189	43,3
PREFEITO	29	6,7
PARTIDOS POLÍTICOS	3	0,7
EMPRESÁRIOS	19	4,4
SINDICATOS	60	13,8
ASSOCIAÇÕES	50	11,5
OUTRAS CME'S	21	4,8
ONGs	16	3,7
CEE	19	4,4
AGÊNCIA DO TRABALHO/SINE	30	6,9
TOTAL	436	100%

Tabela 4.2.2 fonte : Neppu

Na tabela 4.2.3 é possível encontrar um problema associado por diversos autores e especialistas às comissões de uma maneira geral e ao modelo de descentralização de políticas públicas: a pouca qualificação dos conselheiros

municipais e das burocracias locais no que se diz respeito à organização, capacidade institucional e competência para identificar adequadamente as demandas municipais.

A baixa qualificação dos conselheiros e dos gestores municipais traz problemas consideráveis na elaboração dos planos de trabalhos das comissões por conta da baixa percepção dos problemas locais e de falta de condições para a contextualização do local com o macro nacional e internacional.

Existem dificuldades em se identificar problemas específicos dos municípios e também situações geradas por crises externas a esta unidade, geradas por contextos econômicos distantes. Se os gestores e conselheiros não conseguem concatenar a diversidade socioeconômico macro com a realidade municipal, dificulta a identificação de vocações econômicas e consequentemente a elaboração de planos de trabalho em função da necessidade local. E se os conselheiros não são capacitados se tornam mais permeáveis às ações de grupos locais e também de agentes dos governos estadual e municipais para deliberarem a favor das diretrizes e objetivos de cada instância de governo.

Observamos que quase **65%** dos respondentes apontaram estas dificuldades como obstáculos a uma gestão mais profissional do programa. Isto indica que em Pernambuco é preciso se investir, e muito, na capacitação e treinamento dos conselheiros e também no corpo técnico das burocracias locais por que os dados coletados confirmam a hipótese de que estas burocracias e os atores centrais do processo (os conselheiros) estão ainda muito distantes da organização e qualificação exigida para o perfeito funcionamento do modelo e da realidade da burocracia federal. Inclusive sendo mais capacitados podem ganhar

mais confiabilidade do governo e dos empresários que nesta questão aparecem pouco colaborativos, cerca de **22%** apontam este desinteresse com empecilho na identificação das demandas necessárias.

DIFICULDADES PARA IDENTIFICAR DEMANDAS

CATEGORIA	RESPOSTAS	%
FALTA COOPERAÇÃO DA PREFEITURA	19	6,8
FALTA COOPERAÇÃO DOS EMPRESÁRIOS	63	22,5
FALTA COOPERAÇÃO DOS SINDICATOS	19	6,8
FALTA ORGANIZAÇÃO NA CME	69	24,6
FALTAM INFORMAÇÕES SOBRE AS DEMANDAS DO MUNICÍPIO	110	39,3
TOTAL	280	100%

Tabela 4.2.3 fonte : Neppu

Na tabela 4.2.4 identifica-se a existência de uma posição bastante nítida acerca de quem delibera sobre as prioridades municipais e neste caso a decisão conjunta e negociada aparece com mais de **80%** das respostas. Indica que a comissão municipal exerce sua condição de arena negocial e mediadora na formatação do programa e dos cursos, e atua de forma representativa na elaboração do plano de trabalho em cada município. Isto denota que as comissões estão assumindo seu papel institucional nos municípios onde foram instaladas e ocupam o espaço institucional reservado a elas. Segundo as respostas obtidas podemos concluir que existem indicações de elementos de participação e de controle social no processo , por parte das comissões municipais.

Este percentual mostra que os membros estão participando ativamente dentro das comissões, uma vez que poderia se esperar que um pequeno grupo ou uma bancada específica (principalmente a bancada do governo) determinasse os rumos dos trabalhos por possuírem mais informações ou estarem mais próximos ao poder. No entanto **80,5%** dos entrevistados afirmaram que as decisões são conjuntas, ou seja, ao menos todos são ouvidos nas decisões (contrariando o esperado nesta questão) existe uma equidade nas discussões sobre as prioridades entre as bancadas na opinião da maioria dos entrevistados.

QUEM DEFINIU AS PRIORIDADES.

CATEGORIA	CASOS	%
NÚMERO REDUZIDO MEMBROS DA COMISSÃO	11	7,1
OS MEMBROS DA COMISSÃO CONJUNTAMENTE	124	80,5
UMA BANCADA ISOLADAMENTE	7	4,5
OUTROS	7	4,5
NÃO SABE	5	3,2
TOTAL	154	100%

Tabela 4.2.4 fonte : Neppu

A tabela 4.2.5 ilustra o fato de que a comissão consulta diversos atores sociais, políticos e econômicos com vistas à deliberação de suas decisões. É possível identificar isto como um canal de participação da sociedade (pelo menos parcial) e consequentemente de publicização da atuação e das ações das comissões nos municípios a setores importantes e formadores de opinião. Não

existe uma preponderância de um determinado ator sobre outro na hora dessas consultas.

Os atores mais significativos são representados pelo: poder político local através do prefeito, os sindicatos e associações, empresários e também as outras comissões municipais como os mais ouvidos, justamente os envolvidos na constituição tripartite e paritária da comissão e nas demandas municipais e suas consequências políticas, econômicas e sociais.

Mesmo assim atores representantes da sociedade civil, dos segmentos dos trabalhadores e conselheiros de outras comissões municipais têm percentuais mais significativos do que o prefeito na hora das consultas.

ATORES QUE OPINARAM NO PLANO DE TRABALHO.

CATEGORIAS	CASOS	%
PREFEITO	66	10,6
PARTIDOS POLÍTICOS	7	1,1
EMPRESÁRIOS	58	9,3
SINDICATOS	112	17,9
ASSOCIAÇÕES	85	13,6
OUTRAS CM'S	85	13,6
ONGs	29	4,6
COMISSÃO ESTADUAL DE EMPREGO	55	8,8
AGÊNCIA DO TRABALHO	34	5,4
CÂMARA DE VEREADORES	24	3,8
TÉCNICOS/ PREFEITURA	49	7,8
OUTROS	21	3,4
TOTAL	625	100%

Tabela 4.2.5 fonte : Neppu

A tabela abaixo (4.2.6) pode ser entendida de duas formas diferentes: primeiramente denota que existe uma rotatividade considerável no exercício das

funções de conselheiros, visto que a metade dos casos (50%) registrados se declarou exercendo o primeiro mandato, enquanto 22,3% por cento estão no segundo mandato e apenas 13% exercem pela terceira vez esta função. Isto pode ser encarado como um fator positivo por apresentar uma oxigenação nos quadros da comissão e uma quantidade cada vez maior de cidadãos engajados na participação do processo. Por outro lado isto pode ser visto como uma despolitização dos membros da comissão que desistem de concorrer a novos mandatos e continuar a participar do processo.

De certa forma denota um certo “amadorismo” por parte dos conselheiros e uma fragilidade política das comissões municipais na relação com seus membros. Não é possível com os dados disponíveis identificar os fatores que levam a esta rotatividade, mas percebe-se uma deficiência no modelo das comissões associada à falta de qualificação e preparo das pessoas no exercício da participação na arena decisória.

PARTICIPAÇÃO NA CME

MANDATO	CASOS	%
1º MANDATO	103	50,0
2º MANDATO	46	22,3
3º MANDATO	27	13,1
TOTAL	176	85,4
N/R	30	14,6
	206	100,0

Tabela 4.2.6

4.3 Resumo das alianças políticas no período 1996-2000

Existe um consenso em que estados ou municípios para conseguirem desenvolver programas sociais com êxito necessitam de uma continuidade administrativa que gere um ambiente favorável que possibilite que os programas adotados não serão cortados nem esvaziados por governos posteriores. Em Pernambuco existe uma situação histórica de rodízio no poder entre os dois maiores grupos políticos do estado até o final da década passada.

Esta seção objetiva discutir a situação política do estado de Pernambuco nos últimos dez anos e através de um breve histórico na atuação dos dois grupos políticos mais representativos do estado na década de noventa e suas respectivas alianças políticas no período em que o programa de qualificação profissional foi implementado no estado (1996 a 2001) mostrará que as condições políticas em que o programa está ambientado se mostram bastantes desfavoráveis à implementação de um programa despolitizado e profissionalizado o suficiente para atingir um grau de institucionalidade que permita que suas ações e seus impactos estejam livres dos interesses privados locais.

Será montado um panorama geral das mudanças nos municípios a partir de uma comparação do desempenho dos maiores partidos do estado nas eleições municipais de 1996 e 2000.

Neste período o estado mudou de governo em 1998. Antes aliados históricos Miguel Arraes e Jarbas Vasconcelos se tornaram adversários políticos desde os idos da campanha municipal de 1992, onde Jarbas sagrou-se prefeito do Recife sem o apoio de Arraes o que modificou o mapa político-eleitoral do estado

de forma significativa. Jarbas levou o PMDB para a composição de uma aliança inicialmente com o PFL e PPB e posteriormente com o PSDB. Já Arraes levou o PSB a se compor com o PDT e PPS. Estes dois blocos resistiram até as eleições estaduais de 1998. Na verdade a aliança PMDB/PFL/PPB/PSDB perdura até os dias de hoje enquanto que o outro bloco já foi disperso em várias ocasiões a partir do momento que deixou o poder estadual. Ora aliando-se ao PT (eleições de 2000) ora cada partido caminhando sozinho.

O PMDB comandado por Jarbas Vasconcelos migrou em direção ao PFL construindo uma aliança política que viria a conquistar a Prefeitura do Recife em 1996 e o governo do estado em 1998 com a eleição do próprio Jarbas diante de Miguel Arraes com larga margem de votos em seu favor.

A partir da eleição de 1998 o PSDB incorporou-se a aliança que governava o estado e com isto a maioria esmagadora dos municípios migrou em direção a estes partidos por que representavam o poder estadual (PMDB e PFL detinham os cargos de governador e vice) e federal (PSDB e PFL detinham os cargos de Presidente e vice).

O poder estadual deslocou-se para a aliança PMDB/PFL/PSDB/PPB e as coligações políticas dos grupos locais foram na maioria das vezes regidas por interesses específicos de cada liderança local e da estratégia política do governo estadual em ampliar cada vez mais sua base de apoio. Tudo isto foi facilitado por que o estado contava com uma boa reserva de caixa proveniente dos recursos obtidos com a privatização da CELPE – Companhia Elétrica Estadual vendida a um grupo espanhol, atraindo diversos investimentos para Pernambuco.

Eleição de 2000

PARTIDO	CASOS	%
PPB	6	3,3
PDT	3	1,6
PT	4	2,2
PTB	1	,5
PMDB	44	23,9
PSL	1	,5
PSC	1	,5
PL	1	,5
PPS	11	6,0
PFL	48	26,1
PSDC	4	2,2
PHS	1	,5
PSB	31	16,8
PSDB	27	14,7
PC do B	1	,5
Total	184	100,0

Tabela 4.3.1 fonte: TRE

Eleição de 1996

PARTIDO	CASOS	%
PPB	5	2,7
PDT	17	9,2
PT	2	1,1
PTB	4	2,2
PMDB	9	4,9
PSL	1	,5
PL	2	1,1
PPS	5	2,7
PFL	46	25,0
PRTB	1	,5
PSB	80	43,5
PV	3	1,6
PSDB	9	4,9
Total	184	100,0

Tabela 4.3.2 fonte: TRE

Como exemplo destas afirmações observamos os prefeitos eleitos pelos dois grupos em 1996 e 2000. É possível observar através das estatísticas descritivas das tabelas 4.3.1 e 4.3.2 que o PSB partido da base governista em 1996 elegeu quase **44%** dos prefeitos no pleito municipais e somados aos **10%** do aliado PDT conseguiu mais da metade dos prefeitos já no momento do resultado da eleição. O quadro muda vertiginosamente no pleito de 2000 em que a base governista era composta pela aliança PMDB/PFL/PSDB, e que juntos elegeram **65%** dos prefeitos.

Isto denota uma grande volatilidade dos líderes locais que tendem a migrar para os partidos vinculados ao poder estadual e federal após as eleições e migrar em direção aos que têm possibilidade consistente de vitória na eleição que está por chegar, como fica bastante evidente neste quadro de mobilidade política entre os pleitos de 1996 e 2000.

Fazendo um cruzamento entre as tabelas dos pleitos de 1996 e 2000 a **diagonal principal**²³ resultará na imobilidade política, ou seja, o número de prefeituras que cada partido manteve de um pleito para o outro, quem não mudou de partido ou quem não perdeu as eleições. Este método é um modelo clássico de imobilidade utilizado por PASTORE & SILVA (2000)

Constata-se que apenas 29% das prefeituras conquistadas em 1996 foram mantidas em 2000 e 71% dos municípios mudaram de partidos nas suas prefeituras. Existiu na verdade uma grande volatilidade partidária entre um pleito e outro e fica difícil mensurar as razões efetivas desta volatilidade.

Existem diversas hipóteses entre elas a de que muitos prefeitos mudaram de partido e conseguiram a reeleição ou, ainda, a eleição dos seus candidatos e em outros casos estes prefeitos simplesmente foram derrotados, o fato que interessa a este trabalho é a volatilidade dos partidos vencedores nas eleições municipais como demonstrativo da pouca consistência e coerência política dos partidos nos municípios e dos seus líderes, principalmente no interior do estado . O que existe na maioria das vezes é a priorização da sobrevivência política dos líderes políticos e os arranjos estratégicos do governo estadual (e de suas lideranças) para manter e ampliar sua base de poder

Os partidos perdem municípios para outros partidos de um pleito para o outro, mas o fator aliança com o poder estadual tem um peso relevante neste processo uma vez que determina diversos arranjos políticos entre as elites locais,

²³ Esta técnica foi utilizada por Nélson do Vale Silva e José Pastore em importante artigo sobre mobilidade. Ver Silva & Pastore (2000)

variando de eleição a eleição. Resulta num quadro bastante complexo de se identificar padrões para estes arranjos por causa da variável: interesse dos grupos locais em espaços no poder estadual e federal.

Existe uma troca de partidos muito intensa e uma certa dificuldade em se definir e se mensurar os motivos reais destas trocas (este tipo de análise necessita de um estudo qualitativo acurado dos partidos políticos, das alianças e dos arranjos políticos com o poder estadual. O que não é objeto deste estudo). Observa-se na tabela 4.3.3 logo abaixo que a diagonal da tabela possui um percentual muito pequeno de municípios que mantiveram os partidos no poder de uma eleição para outra indicando que sempre que se finda um pleito os arranjos políticos se forjam de acordo com diversos fatores e interesses que não necessariamente são aqueles vinculados aos objetivos partidários.

Lembrando que a variável aliança política entre os partidos influencia de forma intensa também esta mobilidade por que em determinados municípios os partidos aliados se revezam no poder a cada eleição cedendo a cabeça de chapa em troca de arranjos políticos estratégicos. Isto pode ser observado no comportamento eleitoral do PFL e do PMDB que são aliados na esfera estadual e não disputam entre si na prefeitura do Recife.

Nas eleições de 1996 e 2000 o PFL teve a preferência da “cabeça de chapa” ficando o PMDB com a vice em 1996 e o PSDB em 2000, em compensação o PMDB manteve a preferência da “cabeça de chapa” em 1998 e em 2002. Claro que a liderança e o prestígio do governador Jarbas Vasconcelos facilitou este arranjo político.

Tabela de imobilidade política 1996-2000

	ANO 1996																	Total
	PPB	PDT	PT	PTB	PMDB	PSL	PSC	PL	PPS	PFL	PSDC	PHS	PRTB	PSB	PV	PSDB	PC do B	
PPB	1		1										1	2		1		6
PDT		2									1							3
PT			2								1			1				4
PTB				2							1							1
PMDB		5			6				1	2	7				20	1	2	44
PSL						1					1							1
PSC	1																	1
PL									1						1			1
PPS				1						3	4				3			11
PFL	1	6	1		1		1		17						16	2	3	48
PSDC									1						3			4
PHS														1				1
PRTB																		0
PSB		2								9					20			31
PV																		0
PSDB	1	3	2	1					4					13		3		27
PC do B					1													1
ANO 2000	5	17	2	4	9	1	0	2	5	46	0	0	1	80	3	9	0	184

Tabela 4.2.3 fonte: Tre

O exemplo do PSB que das 80 prefeituras conquistadas quando estava no poder estadual em 1996 manteve apenas 20 é bastante ilustrativo do quadro político em Pernambuco e da volatilidade dos políticos que trocam de partido de acordo com seus interesses das composições de novas alianças a cada eleição, indicando um quadro político bastante flexível de um pleito para o outro.

O PMDB que em 1996 conquistou apenas 9 prefeituras , manteve 6 em 2000, mas conquistou 20 que pertenciam ao PSB e somada a outras conquistas passou a 44 prefeituras justamente por ser o partido do governador do estado e este estar numa situação política favorável com uma grande aceitação da população ao seu governo.

O PFL por ser um partido mais ligado às oligarquias do sertão e agreste do estado desde as primeiras décadas do século passado manteve um padrão entre um pleito e outro. Tinha 46 prefeituras e manteve 17. Em 2000 passou a 48 conquistando 16 prefeituras do PSB e 6 do PDT e perdendo apenas 7 para o PMDB, provavelmente por causa de composições e arranjos estratégicos, uma vez que estes partidos coligaram na maioria das cidades importantes e na esfera estadual são parceiros há dez anos.

O PFL tem em seus quadros os políticos mais conservadores e tradicionais do estado e que na época da ditadura davam apoio aos militares, na verdade até a eleição presidencial de 2002 nunca se observou o PFL numa posição política que não fosse de apoio ao governo federal democrático ou não.

Tudo isto denota uma condição de permanente disputa política ultrapassando a situação eleitoral no estado, os grupos estão permanentemente em busca de ampliação dos seus espaços políticos e diante disto é de se esperar que este ambiente desfavoreça a profissionalização e a despolitização do programa. Isto somado ao fato de que se divulga constantemente que programas sociais podem estar à mercê desta constante disputa política, principalmente no interior onde as condições são mais precárias e uma política pública pode funcionar como elemento de cooptação de prefeituras para o escopo da base governista.

Poderemos visualizar isto quando testarmos a hipótese de que o alinhamento político dos governos municipais com o governo estadual determinaria a homologação das comissões nos municípios privilegiando aliados do governo. Existe uma lógica no Brasil de sempre se associar a implementações

de ações de governo com benesses para aliados. Ainda mais num programa que atinge a baixo custo uma parcela considerável da população jovem e adulta (que vota) como veremos adiante que em todos anos a meta de público pelo programa foi superada.

4.4 Aspectos descentralizantes do PEQ em Pernambuco

O Programa Estadual de qualificação profissional foi implementado em 1996 de acordo com as exigências federais para a adesão ao PLANFOR e passou por duas gestões administrativas do governo estadual caracterizando-se por um constante crescimento. Esta seção se dedicará a analisar o desenho do programa no estado utilizando como referencial o relatório da avaliação externa, realizado pelo Núcleo de Opinião e Políticas Públicas – NEPPU – e pelo Instituto de Pesquisas Sociais Aplicadas – IPSA.

A proposta desta seção é apontar os principais aspectos do programa que podem indicar processos descentralizantes das ações e da amplitude do programa no estado.

O primeiro indicador relevante refere-se ao número de indivíduos atendidos anualmente e também no número de municípios contemplados com os cursos de qualificação e formação profissional desde a sua implantação indicando que o PEQ ampliou consideravelmente nestes dois aspectos sua ação, sendo direcionado a atingir um público cada vez maior. Em 1996 o programa atendeu 43.000 treinados e em 2001 já atingia 174.400 treinados e o número de

municípios subiu de 44 em 1996 para 161 em 2001 como podemos observar na tabela abaixo:

ANOS DE EXECUÇÃO DO PROGRAMA	TOTAL DE MUNICÍPIOS	MUNICÍPIOS ATENDIDOS	% DE MUNICÍPIOS ATENDIDOS
1996	177	44	24.86%
1997	185	176	95.14%
1998	185	184	99.46%
1999	185	122	65.95%
2000	185	168	90.81%
2001	185	161	87.03%

Tabela 4.4.1 fonte: Agência do Trabalho

Podemos considerar que o percentual de municípios no primeiro ano do programa é muito pequeno por ser um período de implementação da política. No ano seguinte sobe consideravelmente para mais de 95% e em 1998 atinge quase 100%. Este foi um ano atípico por conta das eleições ao governo do estado e por isto quando o governo muda de mãos o percentual cai para 65%, já que o governo recém eleito começa a dar um novo tratamento às ações do programa.

A partir de 2000 e 2001 o programa começa a sofrer um processo de ajuste institucional por conta das ações da secretaria de planejamento e da inserção, na arena institucional e de gestão do programa do ator - Agência do Trabalho.

Isto causou de imediato uma mudança estratégica das ações do PEQ, onde se verificou uma mudança estrutural no formato do programa que era construído sob a ótica da oferta determinar a demanda. Na verdade esta perspectiva foi invertida e a demanda passou a determinar a oferta e os cursos passaram a ser oferecidos em função das necessidades locais e das demandas específicas de

cada população municipal e mais de acordo com os planos de trabalho elaborados pelas comissões municipais de emprego.

Outro aspecto relevante apontado no relatório da avaliação externa é a questão da ampliação da rede de educação profissional que visa incrementar e sofisticar as possibilidades metodológicas e as técnicas nos cursos oferecidos, além de desconcentrar o atendimento que no inicio do programa estava bastante limitado a algumas instituições públicas e privadas como demonstra a tabela abaixo:

ANO	UNIV/FRS/IDADES	SINDICATOS	SISTFMA S	ONGS	OUTRAS	TOTAI
1996	2	0	1	1	6	10
1997	0	5	3	18	15	41
1998	2	12	2	24	21	61
1999	3	4	4	46	55	112
2000	3	8	3	56	9	79
2001	3	4	7	55	13	82

Tabela 4.4.2 fonte Agência do Trabalho

De acordo com as diretrizes do PLANFOR, o segmento das ONGs foi sendo cada vez mais inserido dentro das ações do programa em Pernambuco, onde se nota que em 1996 as ONGs representaram 10% das entidades e em 2001 eram responsáveis por 67% das entidades da rede de educação profissional

Isto está de acordo com o indicativo de que as instituições do terceiro setor devem ser priorizadas na escolha das entidades que irão oferecer cursos de EP por que têm condições de proporcionar uma maior cobertura espacial em regiões mais inóspitas do ponto de vista socioeconômico e possuem maior agilidade e flexibilidade institucional para oferecer novos padrões de atendimento

(provavelmente este fator inibe a atuação das universidades que têm uma estrutura excessivamente grande e burocrática) aliado a um maior alcance com relação às novas tecnologias para oferecer aos treinandos.

As ONGs trazem para dentro do programa setores representativos da sociedade através de diversas categorias profissionais envolvidas nos trabalhos de uma forma mais “oxigenada” e independente de estruturas e vícios burocráticos tão comuns em instituições estatais “pesadas” e lentas.

O problema é que o controle sobre o nível de capacidade institucional e da competência técnica destas organizações fica mais complexo, uma vez que existe uma heterogeneidade na qualidade e na competência das ONGs. E muitas vezes o poder público não consegue detectar estas falhas e o programa é executado por entidades que não estão aptas a desenvolver adequadamente uma ação de qualificação profissional adequada.

Isto pode alterar o grau de efetividade e eficiência do programa sobre a população focalizada. E justamente por isto que o papel das comissões municipais de emprego se torna cada vez mais relevante dentro do processo, por que estes atores devem funcionar como elementos fiscalizadores das entidades e dos cursos por elas oferecidos em cada município, cabendo alertar o poder público, no caso a Agência do Trabalho, Secretarias de estado ou até o Ministério Público sobre possíveis deficiências operacionais ou do mau uso dos recursos do programa. Isto dá condições aos setores competentes para eliminar entidades que não cumprem as metas exigidas da seleção no ano subsequente.

As hipóteses a serem testadas se reportam as situações onde se pode suspeitar que as variáveis relacionadas aos interesses políticos locais e as

alianças políticas podem adquirir um poder explicativo maior que a institucionalidade do programa, superando a lógica da racionalidade institucional assim como as demandas reais de cada município.

Para testar estas hipóteses de trabalho foi necessário resolver a questão de como determinar os interesses políticos, como mensurar a aliança entre o poder local e o poder estadual para verificar o poder explicativo desta variável sobre a homologação das comissões e sobre a presença ou não de cursos de capacitação nos municípios do estado.

A forma encontrada foi considerar como alinhamento automático do poder local com o governo estadual aqueles partidos que em 1996 estavam dando apoio ao governo estadual no caso o PSB, o PDT, o PC do B e o PPS e compuseram a coligação para a disputa eleitoral. Para 2000 foram considerados os partidos que participaram da aliança estadual nas eleições de 1998 para o governo estadual. Para isto consideramos o PFL, o PMDB, o PSDB e o PPB como partidos oficialmente aliados na eleição de 2000²⁴.

Claro que esta composição apresenta problemas porque nos municípios as composições partidárias nem sempre obedecem à determinação da executiva estadual e nacional dos partidos, em muitas situações geradas pelo personalismo, pelos interesses de elites locais, patrimonialismo, e outras variáveis representantes do corporativismo e do atraso político determinam as alianças em cidades menores e afastadas dos grandes centros.

Mas os partidos da aliança podem até disputar eleições locais entre si, mas independente do resultado continuam aliados do poder estadual que é o que

importa neste trabalho para testar as hipóteses propostas. Siglas menos expressivas em quantidade de prefeituras tendem a se alinhar com o poder estadual para poderem sobreviver politicamente com poucas exceções como por exemplo é o caso do PT em Camaragibe e Mirandiba que foram oposição aos dois governos estaduais em questão.

Estas situações são extremamente complexas de se mensurar, é preciso estudar caso a caso para se determinar o padrão de aliança local, o que não é proposta deste estudo, sendo assim tive que assumir como aliados ao governo estadual os partidos dos prefeitos eleitos em 2000 que fizeram parte da aliança vencedora do pleito estadual em 1998 juntamente com o PSDB que veio a apoiar a base aliada no pleito municipal de 2000.

Dentro desta perspectiva é possível se considerar a possibilidade de que o PEQ em Pernambuco esteja sujeito a ingerência política daqueles que fazem parte da aliança com o governo estadual e de interesses de elites locais ligadas a estes partidos quando da realização dos cursos e da distribuição dos recursos no estado. Isto se concretizado depõe contra a capacidade institucional do programa, uma vez que este ao ser construído sob uma lógica de descentralização institucional e de gestão transparente deveria estar impermeável a este tipo de ação e interesses.

²⁴ fonte: Tribunal Regional Eleitoral

As hipóteses de trabalho contemplam estas preocupações e estão relacionadas abaixo:

HIPÓTESE 1

- As variáveis de aliança política entre o poder local e o poder estadual propiciam uma correlação positiva e significante com a homologação de comissões municipais de emprego no Estado. As comissões foram homologadas preferencialmente nos municípios aonde o poder local está alinhado ao governo estadual.

Esta primeira hipótese almeja detectar o processo político que norteou a homologação das comissões municipais de emprego nos municípios por que este ator é por demais importante na obtenção de recursos por parte dos municípios, uma vez que ele funciona como elemento condicionante dos municípios para o credenciamento junto ao governo estadual para ser agraciado com o programa. E seria por demais lógico imaginar que os municípios aliados do governo estadual seriam priorizados para a homologação das CMEs, inclusive, com objetivos de caráter eleitoral , por que obteria maior visibilidade e créditos por ter sido contemplado pelo programa.

Por outro lado se o programa já atingiu o amadurecimento institucional e a sua gestão é pautada por critérios técnicos e pelas demandas reais dos municípios esta hipótese não deve ser confirmada, ao contrário, o governo estadual não teria tanto poder em determinar ou privilegiar determinado aliado, uma vez que sua burocracia teria uma postura profissional e o programa teria atingido sua proposta ao colocar comissões em todos os níveis paritárias e tripartites, onde qualquer

ação de intencional de privilegiar grupos políticos seria identificada e conseqüentemente viria a público e desgastaria a imagem de qualquer governo.

HIPÓTESE 2

- A aliança política entre o governo municipal e o governo do Estado tem um efeito positivo e significante na alocação dos recursos para os municípios no ano de 2001 e conseqüentemente na demanda de treinandos atendida pelo programa, controlando pelo tamanho do município .

Esta hipótese tem como objetivo principal verificar se os municípios agraciados com o programa e que são aliados do governo estadual recebem mais recursos e conseqüentemente oferecem treinamentos a mais pessoas. Isto por que quanto maior o universo atingido por determinada política pública, maior vai ser a possibilidade do prefeito e das elites locais, assim como também o governo de estado colherem maiores dividendos políticos sobre os eleitores.

A tendência central desta hipótese é verificar, através de sua negação a institucionalidade do programa no seu quinto ano de execução, se os recursos realmente estão distribuídos de acordo com as diretrizes descentralizadoras do programa e com as metas da agência do trabalho em priorizar os municípios com comissão municipal instalada.

A confirmação desta hipótese indicaria que o programa não estaria suficientemente institucionalizado no estado e aponta que dentre os municípios selecionados os agraciados com cursos, aqueles pertencentes à base de sustentação do governo receberiam mais recursos e teriam, portanto, melhores condições de oferecer treinamentos a um maior número de treinandos e

conseqüentemente ampliaria o universo de pessoas atingidas, causando um impacto positivo e direcionados para dividendos políticos e eleitorais àqueles líderes locais ligados ao poder executivo estadual. Em suma a pouca institucionalização do programa.

4.5 A relação do alinhamento político com o poder estadual e a homologação das comissões municipais de emprego.

Com relação à primeira hipótese foram utilizadas duas variáveis: o ano de homologação da CME e a variável dicotômica aliado (valor 1) e não aliado (valor 0) do governo estadual. Após isto foi realizado um cruzamento destas duas variáveis para detectar a diferença na proporção entre ser aliado e não aliado do governo estadual na homologação de CME's através dos anos de execução do programa.

Isto foi utilizado para atenuar o efeito de que nos dois governos analisados a base governista sempre representou a maioria das prefeituras no estado, provavelmente por causa do viés de aliança por interesses políticos privados o que compromete um pouco os resultados por se tratar de uma amostra com apenas 184 casos (municípios). Os resultados destas proporções foram

1997 -

Aliado	88% não formou CME	11% formou CME
Não aliado	93% não formou CME	6% formou CME

Tabela 5.3.1

1998 -

Aliado	86% não formou CME	14% formou CME
Não aliado	88% não formou CME	12% formou CME

Tabela 5.3.2

1999 -

Aliado	81% não formou CME	18% formou CME
Não aliado	75% não formou CME	24% formou CME

Tabela 5.3.3

2000 -

Aliado	62% não formou CME	38% formou CME
Não aliado	70% não formou CME	30% formou CME

Tabela 5.3.4

2001

Aliado	69% não formou CME	31% formou CME
Não aliado	70% não formou CME	30% formou CME

Tabela 5.3.5

Os resultados obtidos não permitem a confirmação da hipótese porque a diferença da proporção de formação de CME's nos partidos da base aliada é não representativa, e em todos os anos oferece um padrão pouco consistente no comportamento, exceto 1999 em que a diferença se inverteu em favor dos não aliados, o que se confirma a falta de um padrão de ação política nas homologações pr parte do Governo do Estado. Não foram detectados padrões de ação política na formação de CME's com os dados disponíveis. Como fica evidenciado pelo gráfico abaixo:

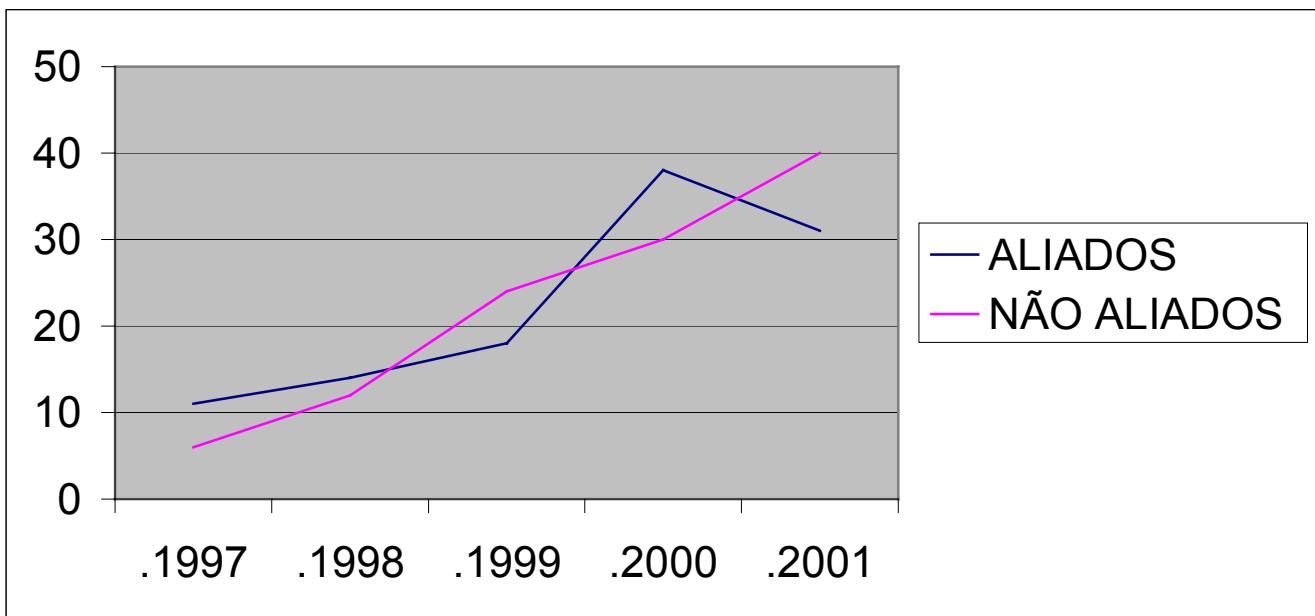


gráfico 1

Como podemos perceber as linhas de aliados e não aliados ao governo estadual não são suficientemente próximas e não são tão diferentes para que se possa estabelecer um padrão para determinar a formação das CME's com os dados aqui disponíveis. Observa-se apenas um pico na linha dos aliados em 2000 isto se explica, talvez, pela influência do processo eleitoral e isto é confirmado pela diferença da proporção para aquele ano.

Na verdade a agenda do programa vem sendo cada vez mais consolidada e as comissões estão presentes em mais 2/3 dos municípios o que termina por dificultar qualquer inferência estatística mais complexa. E a tendência, como mostra as diferenças entre as proporções, é diminuir cada vez mais, aproximando os índices entre aliados e não aliados ao governo estadual na questão referente à homologação das comissões municipais de emprego restantes do estado de Pernambuco.

Estes percentuais apresentam alguns problemas por se tratar de um pequeno número de municípios que recebem comissão a cada ano, não sendo possível determinar um padrão para a situação de aliado ou não aliado, mas como indicativo da falta de politização continuam válidos. Uma observação pertinente é que com o passar dos anos o programa em Pernambuco caminhou em direção a uma capilarização das homologações e isto como um efeito natural fez a variável “alinhamento com o poder estadual” ir perdendo sua força explicativa.

4.6 A relação do alinhamento político com o poder estadual e a alocação dos recursos do programa para o ano de 2001

Inicialmente é preciso inserir as variáveis da regressão linear múltipla que operacionalizam o modelo de que o alinhamento político com o governo estadual teria um efeito positivo sobre o valor dos recursos alocados pelo programa em cada município. O teste desta variável permitirá verificar se a alocação dos recursos é feita de acordo com a recomendação técnica ou se existe alguma variação que indique ingerência ou ação política no sentido de canalizar recursos para determinado município da base aliada.

VARIÁVEIS DO MODELO:

A variável população dividida por mil habitantes (POP/MIL) foi escolhida para o modelo para atuar como controle do tamanho dos municípios, grau de urbanização e IDH. O IDH, O grau de urbanização e a população apresentam um

alto grau de correlação entre si como demonstra a tabela abaixo, e por isto não foram colocadas juntas para não gerar problemas de colinearidade.

		IDH- 2000	GRAU DE URBANIZAÇÃO	POPULAÇÃO 2000
IDH- 2000 - seplan	Pearson Correlation	1	,550**	,508**
	Sig. (2-tailed)	,	,000	,000
	N	123	123	123
grau de urbanização	Pearson Correlation	,550**	1	,455**
	Sig. (2-tailed)	,000	,	,000
	N	123	123	123
População em 2000 -	Pearson Correlation	,508**	,455**	1
	Sig. (2-tailed)	,000	,000	,
	N	123	123	123

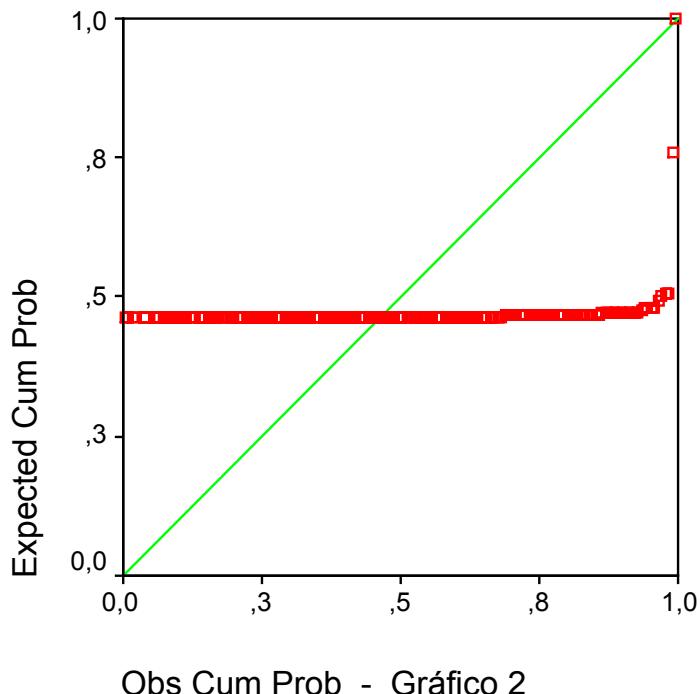
** correlações são significantes no nível de 0,001 (2-tailed).

1- variável dependente: logaritmo dos recursos alocados por município.

(foi tirado o logaritmo da variável *recurso por município* para resolver os problemas de heterocedasticidade²⁵ bastantes comuns em variáveis representativas de renda ou que envolvem recursos) como fica bastante evidenciado nos gráficos 2 e 3 abaixo:

²⁵ sobre heterocedasticidade ver wannacot & wannacot (1994)

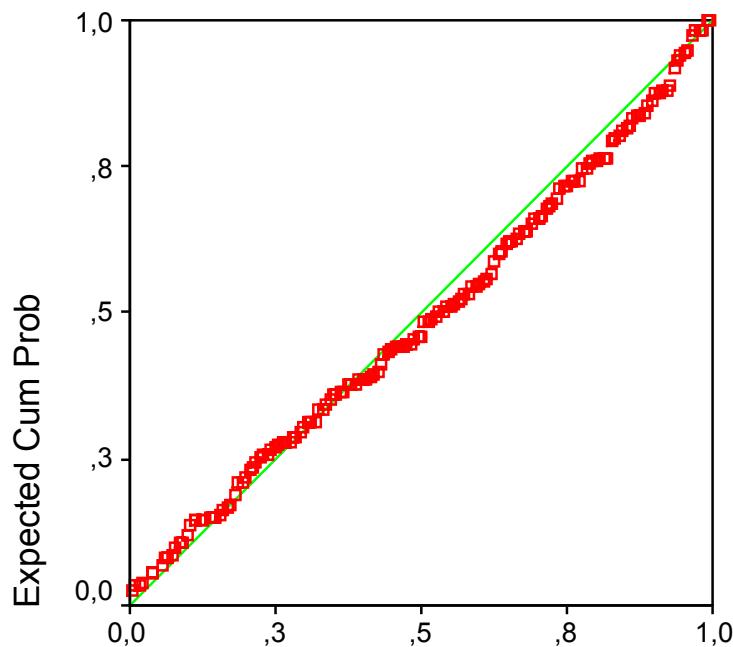
Normal P-P Plot dos recursos do PEQ p/ o ano 2001



Obs Cum Prob - Gráfico 2

O gráfico 2 mostra que a probabilidade observada (linha vermelha) não se ajusta à linha (linha verde) da probabilidade esperada justamente por problemas de heterocedasticidade. Já no gráfico 3 que se refere ao LOG dos recursos o problema é eliminado e visualmente é facilmente percebido.

Normal P-P Plot do log dos recursos p/ ano 2001



Obs Cum Prob - Gráfico 3

Neste gráfico é perceptível o quanto a curvas observada e a esperada se ajustam ficando bastante próxima uma da outra o que denota um bom ajuste do modelo.

2- Variáveis Independentes:

- 2.1 **Aliança com o Governo Estadual** - Variável dummy²⁶ contendo o valor 1 para os aliados e 0 para os não aliados.
- 2.2 **População dividida por mil (pop/mil)** : variável de controle espacial e populacional
- 2.3 **Ano de homologação da CME** – um set de dummies para comparar cada ano de homologação das CME's para os anos de 1997, 1998, 1999, 2000, e 2001 e como categoria de referência os municípios que não tinham CME homologada em 2001.

Interpretação do modelo

O R quadrado, ou seja, o poder explicativo do modelo, dado pelo percentual da variância explicada é de 61,7% dos dados. O que é um excelente índice de explicação para os dados em questão.

resumo do modelo

MODEL	R	R ²	R ² AJUSTADO	ERRO PADRÃO ESTIMADO
1	,786	,617	,597	,86328

	B	EXP	EFEITO %	IC95 LIMITE SUPERIOR	IC95 LIMITE INFERIOR	STD. ERROR	BETA		SIG
(Constant)	9,03	8386,45				0,18		49,63	0,00
aliado 2000	-0,12	0,89	-11,05	-10,77	-11,32	0,14	-0,04	-0,83	0,41
H1997	1,69	5,41	441,09	441,60	440,59	0,26	0,39	6,57	0,00
H1998	1,70	5,46	445,73	446,20	445,26	0,24	0,43	7,02	0,00
H1999	1,21	3,34	234,43	234,86	233,99	0,22	0,34	5,44	0,00
H2000	1,21	3,37	236,99	237,38	236,60	0,20	0,39	6,12	0,00
H2001	0,68	1,98	97,54	97,99	97,09	0,23	0,17	2,98	0,00
POP/MIL	0,0001	1,00	0,31	0,31	0,31	0,00	0,29	5,39	0,00

Modelo 1

ANÁLISE DOS RESULTADOS DO MODELO:

A variável população por mil habitantes apresentou significância tendo para cada mil habitantes acréscimo de **0,3%** nos recursos recebidos pelos municípios, indicando uma boa distribuição nas populações alvo.

A variável ‘alinhamento político com o governo estadual em 2000’ (aliado 2000) não apresenta significância uma vez que o valor da probabilidade do teste

²⁶ Sobre variáveis dicotômicas (dummy’s) ver wannacot & wannacot (1994)

“t” é de **0,41** ou **41%**, sendo o valor máximo admitido neste tipo de estudo de 0,05 ou 5% , onde se aceita a hipótese nula de **não influência dos agentes políticos na alocação dos recursos para o ano de 2001**, indicando que estes recursos seguem a lógica institucional, aportando de acordo com o estabelecido pelas metas do programa. Isto sugere que o programa atingiu, ao menos em uma análise preliminar com os dados disponíveis, um certo grau de institucionalização dos recursos no ano pesquisado.

Esta análise permite afirmar que a variável “alinhamento político” não representa um elemento capaz de confirmar a hipótese de que o alinhamento político interfere na alocação dos recursos do programa dentro do modelo.

O fato de ter comissões formadas desde 1997 aumenta em até **441%** o volume de recursos por habitante em relação aos municípios que não têm CME instalada, mesmo controlado pelo tamanho do município supondo-se que cidades maiores têm uma maior capacidade institucional (Arretche, 2000).

Isto denota que os municípios que primeiro buscaram a institucionalização através da implantação do ator “comissão municipal de emprego” agindo dentro da nova lógica de gestão pública voltada para descentralização obtiveram ganhos significativos no volume e na probabilidade de receberem recursos do programa, isto em relação àqueles municípios que não formaram comissões e serviram de padrão comparativo no modelo.

Seguindo esta tendência, o fato de ter comissões formadas desde 1998 aumenta em até **445%** o volume de recursos por habitante em relação aos municípios que não tem CME instalada, e o fato de ter comissões formadas desde 1999 aumenta em até **234%** o volume de recursos por habitante em relação aos

municípios que não tem CME instalada, sendo de **237%** para o ano de 2000 e de **97%** para o ano de 2001, quando comparados aos municípios sem CME.

A grande diferença presente entre os anos de 1997-98 com relação aos anos de 1999-2000 e especialmente o ano de 2001, pode ser atribuída a uma virada institucional no programa, como fica patente na comparação dos relatórios das avaliações externas e pode ser explicado pelo fato de que na hora da mudança do programa com o novo governo quem já possuía comissão formada em 1999 tem uma vantagem comparativa sobre que não tinha comissão formada.

Este percentual vem caindo a cada ano por que os municípios que não tem CME homologada no presente momento estão menos preparados institucionalmente para receber os cursos e captar os recursos do programa. Isto de certa forma fortalece a hipótese de que esta política pública vem sendo cada vez mais consolidada e a sua institucionalidade ao longo deste espaço de tempo vem assumindo um formato cada vez mais delineado.

Na verdade o modelo 1 demonstrou ser robusto no sentido de verificar estatisticamente o que se percebe através das teorias e das análises dos relatórios de avaliação: que o programa em Pernambuco está razoavelmente consolidado institucionalmente para os dados de 2001 e que a aliança política com o governo estadual não representou vantagem significante na alocação dos recursos do programa.

O modelo 1 tem a virtude de demonstrar que o tamanho dos municípios é uma variável importante e considerada pelos gestores do programa uma vez que fica evidenciado que quanto maior a população municipal maior será a quantidade de recursos alocados. Isto é importante do ponto de vista estratégico do programa a

fim de evitar distorções onde municípios com grandes populações recebem relativamente menos recursos que os municípios com populações menores, e uma vez que as taxas de desemprego nos municípios maiores, são também mais elevadas por conta da atração econômica que os grandes municípios exercem sobre os demais estabelecendo rotas migratórias de pessoas em busca de ocupação, principalmente oriundas das áreas rurais.

É mais um indicativo do grau de institucionalização do programa por que permite ao analista de políticas públicas mapear através desta variável a coerência na distribuição orçamentária do programa comparando os recursos recebidos com a população do município.

Diante destes resultados, bastante conclusivos, sobre a alocação dos recursos foi construído um novo modelo utilizando a variável IDH como controle dentro do modelo e repetindo as mesmas variáveis testadas no modelo anterior (modelo 1) para verificar se o comportamento da variável alinhamento político (aliado 2000) permanece o mesmo ou sofre alguma alteração consistente diante da nova variável de controle.

resumo do modelo

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate
1	,652	,425	,402	3,56648

	Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.
	B	Std. Error	Beta		
(Constant)	-8,979	3,555		- 2,525	,012
Aliado 2000	,159	,583	,016	,272	,786
H1997	5,446	1,096	,343	4,969	,000
H1998	5,554	1,025	,392	5,420	,000
H1999	5,359	,888	,425	6,036	,000
H2000	4,744	,777	,429	6,106	,000
H2001	3,758	,880	,280	4,271	,000
IDH- 2000 – seplan	22,243	5,796	,263	3,838	,000

Modelo 2

Resumidamente concluímos que o **modelo 2** apresenta um percentual de explicação muito bom (mais de 40% dos dados para 2001) e a variável - “aliado 2000” – também não é significante dentro do modelo, ou seja, não tem poder explicativo sobre a alocação dos recursos do programa de qualificação **para o ano de 2001**.

Não existem grandes alterações nas demais variáveis referentes às homologações de comissões. Todas elas apresentam significância dentro do modelo e têm efeitos similares ao do modelo 1 na alocação dos recursos (LOGREC).

A variável IDH tem significância e apresenta um efeito considerável na alocação dos recursos do programa , tal como a variável “População em 2000” utilizada no modelo anterior (modelo 1). Ou seja o modelo 1 e o modelo 2 são

similares e apresentam conclusões semelhantes quanto aos resultados da alocação dos recursos em 2001, explicado pelos anos de homologação das comissões municipais e o fato de não ter comissão municipal (como referência comparativa) e as variáveis de controle IDH e população em 2000. (os testes realizados para grau de urbanização como variável de controle apresentaram resultados similares bem como os testes retirando Recife da amostra, por ser um município diferenciado em população também apresentou resultados similares aos encontrados nos dois modelos (colocados acima)).

5. Conclusões:

As conclusões acerca das análises dos dados são orientadas para o sentido de se abordar questões que, antes não tinham sido objeto principal de estudos desenvolvidos por diversos especialistas da área. No artigo tido como referência na área de estudos sobre descentralização, desenvolvido por Arretche (1999), a preocupação central consiste em verificar o grau de descentralização existente em Pernambuco, Bahia, São Paulo, Paraná e Rio Grande do Sul e as variáveis que, isoladamente, poderiam explicar as diferenças entre os níveis de descentralização nesses estados citados. A autora desenvolve um estudo bastante ilustrativo da realidade dos programas sociais no Brasil e suas evoluções na década de noventa.

O trabalho de Arretche (1999) é realizado em cima da construção de vários índices de descentralização para os Estados. O score global é altamente consistente, apresentando um valor de estatística alfa de Chronbach de 0,9 aproximadamente, embora não seja possível realizar o teste de aditividade de Tukey pois algumas variáveis são dicotômicas.

Porém é difícil mensurar os efeitos reais destes tipos de índices em modelos de correlação, uma vez que existem diversos fatores que atuam sobre a variável “grau de descentralização” que podem influenciar seu comportamento. Quanto a encontrar explicações através de efeitos isolados se torna uma tarefa incompleta, pois o efeito resultante é reduzido à ação de apenas uma variável

sobre outra, simplificando a relação e muitas vezes explicando pouco sobre os dados. Nos estudos realizados por Arretche os resultados são eficientes e relevantes para a análise do processo de descentralização, mas como se trata de análise bivariada fica a dever ao método de regressão linear múltipla por mínimos quadrados ordinários, que se mostra mais satisfatório e eficiente para a análise dos dados disponíveis..

A preocupação deste estudo segue uma perspectiva diferente: primeiro verificar a condição anterior para que os programas de descentralização da política de qualificação profissional no estado fossem implementados: a criação das comissões municipais de emprego. Estes atores surgiram como pré-condições nos municípios para que os mesmos fossem contemplados com os cursos oferecidos pelo programa e por isto é importante uma análise de como estas comissões foram homologadas. Se os critérios de preferência para as homologações nos municípios foram norteados por interesses políticos ou não, de acordo com a estratégia do governo estadual.

O interesse por esta questão se deve ao fato de que em Pernambuco o programa de qualificação profissional se encontra descentralizado espacialmente pelo estado e atuando em todas as regiões de desenvolvimento e na maior parte dos municípios (em 2003 já existem 150 CMEs homologadas), então é importante aferir as condições políticas em que estas comissões foram instaladas e a realidade dos recursos alocados.

Porque através desta indicação pode-se chegar a uma conclusão sobre a institucionalização do programa e a estabilização desta política pública em Pernambuco, permitindo uma otimização dos recursos disponíveis para cada

município. Em resumo, se o recurso que chega a cada localidade é realmente aquilo que foi designado pelo programa e se está de acordo com a institucionalidade burocrática instalada no município (no caso se o município possui mesmo a comissão municipal) e se os recursos estão de acordo o tamanho do município.

Para isto a primeira hipótese de trabalho faz referência à relação entre ser da base de apoio do governo e a preferência na homologação das comissões e não foi confirmada visto que no período de 1996 até 2001 não foi possível identificar um padrão coerente entre o alinhamento político com o governo estadual e a homologação de comissões municipais. Não foi possível relacionar positivamente o fato de ser alinhado político do governo estadual com uma preferência na homologação das comissões. Isto pode ter diversas fontes de explicação desde a um certo descaso no inicio do programa (primeiro ano) por que não se sabia ao certo o que era e o que poderia vir a representar politicamente para o governo estadual um programa deste tipo, o que pode ter gerado um certo desinteresse por parte do governo estadual. No segundo ano o programa foi estendido a mais de 99% dos municípios, quando na época apenas 22% dos municípios possuíam comissões municipais.

Isto indica que nos três primeiros anos o programa funcionou em relação à oferta de cursos não havendo preocupação com a demanda uma vez que não havendo comissão municipal não havia os planos de trabalhos sugerindo os tipos de curso de acordo com as necessidades e vocações econômicas dos municípios e das regiões de desenvolvimento. Isto dá uma conotação de pouca

institucionalização do programa, apesar dele estar extremamente descentralizado espacialmente e atender praticamente todo o estado.

A distribuição espacial do programa não serve, isoladamente, como um indicador de descentralização e institucionalização do programa porque é preciso verificar se a distribuição dos recursos está de acordo com o porte dos municípios (população, desenvolvimento econômico, etc.) e se o programa está devidamente institucionalizado pra garantir que a demanda seja atendida adequadamente (para isto é importante verificar se o município atendido tem comissão municipal homologada porque isto indica um mínimo de institucionalização e de participação dos segmentos sociais interessados).

Com a não confirmação da primeira hipótese de trabalho não se deve , simplesmente desconsiderar a ocorrência de influências e ingerências de atores com interesses privados e de integrantes da base governista. Estes interesses apenas não refletiram diretamente na homologação das comissões. Existem indicativos de uma (re) articulação em torno de entidades executoras na primeira fase do programa (1996 a 1998) quando as entidades eram selecionadas pelo próprio Secretário do Trabalho e a base estrutural e logística do programa ainda não tinham sido montadas. As entidades neste período eram selecionadas diretamente pelo Secretário da pasta ou por técnicos da secretaria.

De acordo com entrevista realizada com a diretora da Agência do Trabalho Cláudia Lira “No período de 1996 a 1998 o PEQ era centralizado na figura do secretário. Quem indicava as entidades para ministrar os cursos era o secretário titular da pasta do trabalho e ação social. Por mais que a equipe da secretaria recebesse os documentos para a habilitação que definia era o critério político”.

Houve uma melhora na institucionalidade do programa uma vez que foram criados critérios mais democráticos para as entidades se candidatarem como por exemplo : publicação de edital de convocação, publicização do processo, dos prazos, exigências técnicas e burocráticas, etc.

Com relação à distribuição dos recursos é importante uma análise mais refinada para responder principalmente a duas questões fundamentais: primeira questão consiste em verificar se a distribuição foi realizada de acordo com critérios não políticos, ou seja, independendo se o município pertence à base aliada ao governo estadual, se as verbas realmente obedecem ao critério técnico do programa.

A segunda questão é analisar se essa distribuição está respeitando os critérios de importância econômica dos municípios na relação com o volume de recursos disponibilizados. Isto pode ser aferido com a utilização do tamanho da população de cada município como uma variável de controle no modelo de regressão linear múltipla e eliminar o efeito esperado causado pela diferença econômica e populacional dos municípios e obter o efeito preciso da variável alinhamento político com o governo estadual na distribuição destes recursos.

Aqueles municípios que se preocuparam com as exigências institucionais mais cedo acabaram por adquirir uma maior probabilidade de receber os recursos do que aqueles municípios que não buscaram a institucionalização do programa.

A descentralização e a existência de CME são condicionantes para o recebimento do programa e de seus recursos. É uma afirmação lógica e até previsível mas que com estes modelos e com a análise de suas variáveis e dos

efeitos destas sobre os recursos do programa permitiu que fosse comprovado estatisticamente **para os dados do ano de 2001**, que a institucionalidade do PEQ em Pernambuco apresenta um grau desenvolvido de implementação e consistência **para o período de 2001**.

Claro que não pretendemos com isto afirmar que as elites políticas e os interesses específicos e privados tradicionais na política pernambucana e brasileira estão alijados deste processo e que esta política pública estria “blindada” contra este tipo de ação, onde o tecido institucional do programa seria impermeável à ação de agentes externos capazes de direcionar e manipular os recursos e as ações do PEQ.

Não se trata disto, provavelmente existem situações onde os interesses políticos de atores ligados ao poder estadual direta ou indiretamente ainda são capazes de interferir no processo de forma concreta. E até mesmo pressionar e/ou influenciar membros das comissões municipais e estaduais como parte de uma estratégia traçada para objetivos eleitorais e de manutenção de espaços políticos.

O importante nesta avaliação é que estes atores que antes eram representados pela elite local e também pela figura do prefeito (como membro desta elite ou representante político dela) tiveram que renovar suas estratégias de ação uma vez que esqueleto institucional montado para executar esta política pública norteada pelas formas descentralizadas e reguladoras acabou por dificultar a ação na sua condição mais tradicional.

E que o programa , em Pernambuco para os dados de 2001, atingiu uma situação onde é possível afirmar que a ação do mesmo está pautada na

focalização da demanda , ou seja , os cursos são oferecidos de acordo com necessidades e realidades específicas dos municípios.

A distribuição dos recursos está obedecendo a um critério não-político no estado denotando um institucionalidade latente desta política em Pernambuco. Isto certamente tem um poder de inibir às ações articuladas dos atores políticos locais interessados em capturar os recursos e dividendos políticos do programa, e associado ao emprego de exigências técnicas (competência e qualificação) e formais (publicação de editais de seleção para as entidades se candidatarem) dificultaram mais ainda a atuação de grupos locais na esfera desta política pública.

Claro que estes atores têm uma grande capacidade de articulação dentro da máquina estatal estadual e são capazes de encontrar alternativas para atuarem e se beneficiarem dos resultados das políticas públicas de uma forma geral, mas também é inegável que o quadro de hoje comparado com o que existia anteriormente é bastante evoluído do ponto de vista institucional.

6.Bibliografia

- AGÊNCIA DO TRABALHO. Termo de Referência para Formação Profissional e Emprego Em Pernambuco PEQ. Recife, 2000.
- ARRETCHE, Marta T.S. (1999). Políticas Sociais no Brasil: Descentralização em um Estado Federativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol.14, nº 40, pp111-141.
- _____(2002). Relações Federativas nas Políticas Sociais. Campinas: Educação Social, vol. 23, nº 80, pp. 25-48.
- _____(2003) Dossiê agenda de pesquisas em políticas públicas. *Rev. bras. Ci. Soc.*, fev. 2003 vol.18, no.51, p.7-10. ISSN 0102-6909.
- BECKER, G. (1964). *Human Capital*. New York: Columbia University Press.
- BELLONI, Isaura. (2000). *Metodologia de Avaliação em Políticas Públicas: uma experiência em educação profissional*. São Paulo: Ed. Cortez.
- CONHECENDO O PLANFOR: como o Governo Federal e o Ministério do Trabalho e Emprego estão qualificando o Brasil. (2001) – Brasília: Mte, SPPE.

- DEMO, Pedro. (1988) Participação é conquista: noções de política social participativa. São Paulo : Ed Cortez : autores associados.
- GARCIA, Ronaldo Coutinho (1995). Descentralização: um processo a ser acompanhado e avaliado (ou do finja que eu finjo ao faça que nós vemos). Rio de Janeiro. Texto para discussão número 364. ed.IPEA.
- GREMAUD, Amaury Patrick (1999). Descentralização na América latina: benefícios, armadilhas e requisitos. Trabalho desenvolvido na Escola de Administração Fazendária - ESAF, sob a coordenação da própria ESAF, do Instituto do Banco Mundial, do IPEA e da FIPE-USP. Brasília, Departamento de Economia, Universidade de São Paulo, 1999.
- GOHN, Maria da Glória (2001). Conselhos gestores e participação sociopolítica. São Paulo , Ed. Cortez. (Coleção questões de nossa época ; v. 84)
- GOUNET, Thomas (1999). Fordismo e Toyotismo na Civilização do Automóvel. São Paulo, Ed. Boi tempo.
- IBGE. Síntese de Indicadores Sociais 2000. Rio de Janeiro, 2001.
- IPSA/NEPPU. Relatório de Avaliação Externa do Programa Estadual de Qualificação Profissional de Pernambuco 2001. Recife, 2001.
- IPSA/NEPPU. Relatório de Avaliação Externa do Programa Estadual de Qualificação Profissional de Pernambuco 2002. Recife, 2002.

- JACOBI, Pedro Roberto.(2000) Políticas sociais e ampliação da cidadania. Rio de janeiro : Ed. FGV.
- FREY, Klaus.(2000) Descentralização e poder local em Alexis de Tocqueville. Rev. Sociol. Polit., nov. 2000, no.15, p.83-96.
- MEDEIROS, José Adelino de Souza. (1982). Alcance e Limitações da Teoria do Capital Humano: diferenças e ganhos no Brasil em 1973. São Paulo: Instituto de Pesquisas Econômicas – IPE.
- MEHEDFF, Carmem Guimarães (2002). Trabalho, renda e participação social :questões básicas para a atuação de conselheiros e técnicos municipais. (Coleção Políticas Públicas de Trabalho, Emprego e Geração de Renda, 124p) Brasília – Plano Editora.
- MELO, Marcus André (1996). Crise Federativa, Guerra Fiscal e “Hobbesianismo Municipal”: Efeitos Perversos da Descentralização? São Paulo em Perspectiva, Fundação SEADE, vol. 10 Nº 3 , 1996.
- _____(2003). Empowerment e Governança no Brasil: Questões conceituais e análise preliminar de experiências selecionadas. Background paper. World Bank – Brazilian Office. DRAFT.
- MENDONÇA, Sérgio E.A. (2002). Macroeconomia e Políticas de Emprego no Brasil. In: Painel Políticas de Emprego, 50 anos do BNDES. Brasília.

- MINISTÉRIO DO TRABALHO/PLANFOR (1999) Educação Profissional: Um projeto para o desenvolvimento sustentado. Série Avanço Conceitual. Brasília, 1999.
- MINISTÉRIO DO TRABALHO /PLANFOR. A Política Pública de Qualificação Profissional. Brasília, 2000.
- OLIVEIRA, Ramon de. (2003). A (des) qualificação da educação profissional brasileira. São Paulo. Ed Cortez, (Coleção questões de nossa época; vol.101) .
- UFPE. Núcleo de Estudos em Opinião e Políticas Públicas – NEPPU. Relatório de Avaliação Externa PEQ-PE 1996 –2001. Recife, 2002 130 p.
- PAES de BARROS, Ricardo; CORSEUIL e LEITE, (2000). Mercado de Trabalho e Pobreza no Brasil. In: desigualdade e pobreza no Brasil. Phillippe G. HENRIQUES, Ricardo (org.). Rio de Janeiro: IPEA, cap.7, pp.177-230.
- PAES de BARROS e FOGUEL, Miguel Nathan. (2000). Focalização dos gastos sociais e erradicação da pobreza no Brasil. In: HENRIQUES, Ricardo (org.). Desigualdade e Pobreza no Brasil. Rio de Janeiro: IPEA, cap.25, pp.719-739.
- PASTORE, JOSÉ. (2002) Ingredientes das Políticas de Emprego. O Papel das Instituições. In: painel políticas de emprego, 50 anos do BNDES: Brasília.

- PIORE, M.J. (1994) The Dual Labor Market: Theory and implications. In: GRUSKY, D. B. Social Stratification: Class, Race and Gender in Sociological Perspective. pp. 359-361. San Francisco: Westview Press.
- POCHMANN, Márcio. (2001). A Década dos Mitos: o novo modelo econômico e a crise do trabalho no Brasil. São Paulo: Ed. Contexto.
- REIS, Elisa P. (2003) Reflexões leigas para a formulação de uma agenda de pesquisa em políticas públicas. *Rev. bras. Ci. Soc.*, fev. 2003, vol.18, no.51, p.11-14. ISSN 0102-6909
- REIS, Bruno P.W. (2001). Mercado, Democracia e Justiça Social: a economia política do Brasil contemporâneo. In: Teoria e sociedade. Belo Horizonte. Revista dos Departamentos de Ciência Política e de Sociologia e Antropologia – UFMG, nº.7, cap.1, pp.9-69,
- REZENDE, Fernando & OLIVEIRA Fabrício A. (ORG). (2003) Descentralização e federalismo fiscal no Brasil: desafios da reforma tributária. Rio de Janeiro: Fonrad Adenauer Stiftung.
- RIOS-NETO, Eduardo Luiz G e OLIVEIRA, Ana Maria H.C. (2000). Políticas Voltadas para a Pobreza: o caso da formação profissional. In: HENRIQUES, Ricardo (org.). Desigualdade e pobreza no Brasil. Rio de Janeiro: IPEA, pp.589-614, cap.21.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques (1978). Do contrato social. Ensaio sobre a origem das línguas : Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens : Discurso sobre as ciências e as artes. São Paulo, 2..edição: ed. Abril Cultural, 1978.

- SCHULTZ T.W. (1977). Investment in Human Capital. In: KARABEL, J. and HALSEY, A.H. Power and Ideology in Education. New York: Oxford University Press. pp 313-324.
- SOUZA, Celina (1998). Intermediação de Interesses Regionais no Brasil: O impacto do Federalismo e da Descentralização. *Dados*, 1998, vol.41, No 3. ISSN 0011-5258
- _____ (2003) "Estado do campo" da pesquisa em políticas públicas no Brasil. *Rev. bras. Ci. Soc.*, fev. 2003, vol.18, no.51, p.15-20. ISSN 0102-6909
- TEIXEIRA, Aloísio & AZEREDO, Beatriz. (1999). Impactos sobre o emprego dos programas apoiados pelo FAT. In: Abertura e Ajuste do Mercado de Trabalho no Brasil. São Paulo . Ed.34
- THEODORO, Márcio (2002). Participação social em políticas públicas: os conselhos federais de política social – o caso do CODEFAT. Brasília. Texto para discussão número 931. Ed. IPEA.
- THUROW, L.C. (1975). Generating Inequality: Mechanisms of Distribution in the U.S. Economy. New York: Basic Books.
- TOCQUEVILLE, Alexis de, 1805-1859 (1962) A Democracia na América. Belo Horizonte: Itatiaia, 1962.

