

POLÍTICA PÚBLICA DE QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL NA PARAÍBA: DESAFIOS NA EXECUÇÃO DO PLANTEQ

PUBLIC POLICY FOR QUALIFICATION PROFESSIONAL IN PARAÍBA: CHALLENGES IN IMPLEMENTATION OF PLANTEQ

Rejane Gomes Carvalho^()*

RESUMO

Este trabalho objetiva estudar a política de qualificação profissional no estado da Paraíba, a partir do PNQ/PlanTeQ, no período compreendido entre 2003 e 2010, buscando investigar a capacidade destes programas atenderem simultaneamente às necessidades imediatas de qualificação profissional e de orientação para a formação cidadã dos sujeitos, num contexto de desinserções no mundo do trabalho. Diante da conjuntura de transformações na dimensão da política e do trabalho, a partir dos anos de 1990, a política pública de emprego precisou ser reformulada de modo a intensificar o seu papel na intermediação e na formação profissional dos trabalhadores. O PNQ/PlanTeQ-Paraíba considera a qualificação profissional como um direito de cidadania e como política pública, sendo pertinente analisar o modo como os educandos se percebem nesse processo e se os cursos oferecidos vêm formando trabalhadores com capacidade e competência de inserção no mercado de trabalho, ao mesmo tempo em que se propõem formar cidadãos.

Palavras-chave: Política pública. Qualificação profissional. Cidadania.

ABSTRACT

The aim of this work is to study the policy of professional qualification in the state of Paraíba, based on the PNQ/PlanTeQ, in the period between 2003 and 2010, trying to investigate the capacity these programmes have to simultaneously suit the immediate necessities of professional and orientational qualification to the citizen formation of the subjects, in a context of unemployment in the labour world. In face of the conjuncture of transformations in the dimensions of politics and work since 1990, the public policy of employment needed to be reformulated in a way to intensify its role in the intermediation and the professional formation of the workers. The PNQ/PlanTeQ-Paraíba considers the professional qualification as a right to citizenship and public policy, and this is why it is pertinent to analyse how the students perceive themselves in this process and if the courses offered are forming workers with capacity and competence of insertion in the labour market, at the same time it proposes to form citizens.

Key words: Public policy. Professional qualification. Citizen.

(*) Professora doutora do Departamento de Economia/UFPB. Grupos de pesquisa no CNPq: Globalização e crise na economia brasileira — PROGEB e Laboratório de políticas públicas e trabalho — LAEPT. *E-mail:* <rejanegcarvalho@yahoo.com.br>.

1. INTRODUÇÃO

O interesse deste trabalho foi o de estudar a política de qualificação profissional no estado da Paraíba, a partir do Plano Nacional de Qualificação e do Plano Territorial de Qualificação — PNQ/PlanTeQ, no período compreendido entre 2003 e 2010, buscando investigar particularmente a relação estabelecida entre a qualificação profissional dos sujeitos e o impacto dessa formação para o exercício da cidadania. Desse modo, como problema fundamental, apresentou-se o desafio de pensar em que medida o PNQ/PlanTeQ-Paraíba tem sido capaz de atender às necessidades imediatas da qualificação profissional dos educandos e, simultaneamente, contribuir para a sua formação cidadã.

Em sua versão mais recente, o programa de qualificação profissional, com o PNQ, assinala a responsabilidade do Estado para o enfrentamento do problema do emprego e concebe a política de formação profissional como um processo de construção social e como direito de cidadania, buscando resgatar a participação qualitativa dos vários sujeitos envolvidos na edificação da política pública. Todavia, a prática parece revelar impasses e dificuldades na forma como esta participação vem sendo encaminhada, uma vez que as relações de poder, já sedimentadas, tendem a cooptar o Estado e os segmentos desprotegidos aos ideais de eficiência e modernidade, exigidos pelo mercado, em sintonia com os interesses privados. Desse modo, interessa investigar qual cidadão está sendo formado e qual participação está sendo possível acontecer, ante as transformações mais recentes nas relações sociais de trabalho, tendo em vista que o trabalhador encontra-se cada vez mais submetido às condições do capital para sobreviver. Como esperar um sujeito participante se as relações construídas pelo trabalho vão, tendenciosamente, sendo dissolvidas em função da vida moderna, flexível, em que os valores morais confundem-se com os valores do mercado, fazendo do consumismo desenfreado um princípio da felicidade?

Nesta sociedade multifacetária, é importante observar o caráter assumido pela política pública de emprego, especialmente, no tocante ao programa de qualificação profissional, que surge com a proposta de (re)inserção profissional e social dos sujeitos acometidos pelo processo de desinserção. Ademais, é importante analisar se esta inserção pode ser promovida, simultaneamente, pela qualificação profissional e pela formação cidadã dos sujeitos, com o sentido de fazê-los conhecedores do seu lugar social e capazes de proposição e ação na construção da sociedade.

Como principal instrumento metodológico, realizou-se pesquisa de campo sobre o PNQ/PlanTeQ, no estado da Paraíba, buscando analisar como este programa vem atuando em relação ao problema do emprego e da (re)inserção social diante da realidade local, a partir da proposta de qualificação profissional e formação cidadã dos sujeitos. Foram realizadas entrevistas com o corpo institucional do programa e com membros do Conselho Estadual de Trabalho e Emprego (CETE-PB). Também foram abordados educandos que participaram de cursos de qualificação profissional, a partir do acompanhamento de dois casos: o primeiro foi o curso de recepção e atendimento, realizado em João Pessoa e oferecido por uma instituição do

Sistema S⁽¹⁾; e o outro foi o de hotelaria, voltado para o preparo de alimentos e bebidas, promovido pelo PlanTeQ e executado por uma ONG, na cidade de Cabedelo. A intenção era fazer a comparação entre as duas instituições executoras, em termos da infraestrutura oferecida, do conteúdo dos cursos e do perfil do público participante. Junto ao curso de recepção e atendimento, realizaram-se entrevistas diretas, o que se considerou mais adequado, em razão do grande número de alunos matriculados e da pouca disponibilidade dos mesmos em participar da pesquisa. Para o curso de hotelaria, realizou-se a técnica do grupo focal, uma vez que o menor número de alunos e a aproximação com os sujeitos permitiram reunir o grupo em torno das questões centrais da pesquisa, o que possibilitou cruzar as informações com as obtidas pelas entrevistas diretas.

Na primeira parte do artigo, apresentaram-se alguns elementos que assinalaram o desenvolvimento das instituições e dos programas voltados para a formação e intermediação da mão de obra no Brasil. Na segunda parte, considerando o contexto da reforma neoliberal a partir da década de 1990, buscou-se caracterizar o surgimento do PLANFOR (1995) e do PNQ (2003) como ações mais focalizadas sobre a questão da qualificação profissional, demarcando os pontos de tensão presentes em torno dos conceitos de competência e de cidadania. Na última parte, tratou-se diretamente da análise sobre o processo de gestão e execução do PNQ/PlanTeQ no estado da Paraíba, destacando-se o diálogo entre os atores sociais envolvidos no programa (gestores, conselhos de trabalho e emprego, executoras e educandos), bem como as relações de força, as disputas de lugares e os impasses presentes na proposta de relacionar a qualificação profissional com a formação cidadã.

2. PERCURSOS DO SISTEMA PÚBLICO DE EMPREGO NO BRASIL⁽²⁾

Respeitando as características históricas do desenvolvimento econômico e social brasileiro, é importante recordar que a formação do segmento dos trabalhadores no país se deu de maneira muito diversa quando comparada aos países desenvolvidos. Deve-se ponderar a herança escravocrata e oligárquica, como determinantes de relações de trabalho autoritárias e conservadoras.

Na fase em que o país optou pela industrialização, como principal modelo de desenvolvimento, a partir da década de 1930, observou-se a formação de um segmento operário bastante heterogêneo e sem orientação profissional adequada, em parte, como resultado de um contingente de indivíduos, recrutados do meio rural, reunindo baixa escolaridade mas, ao mesmo tempo, oferecendo um reduzido custo para o capital e, sobretudo, com poucas condições de mobilização política, em virtude da falta de experiência e tradição no trabalho urbano industrial (MANFREDI, 1998 e 2002).

(1) Este curso não constou do projeto do PlanTeQ-Paraíba, embora já tenha sido oferecido em outras ocasiões mediante convênios com o setor público.

(2) Embora haja controvérsias a respeito da constituição de um "sistema público de emprego" no Brasil, utilizou-se esta denominação para destacar as políticas e os programas destinados ao mercado de trabalho, como formalmente foi empregado pelo Ministério do Trabalho e Emprego.

As primeiras conquistas, adquiridas como resultado de movimentos de trabalhadores no Brasil⁽³⁾, foram registradas a partir de 1919, com a lei que estabeleceu a proteção contra acidentes de trabalho; em 1923, foram instituídas as caixas de aposentadoria e pensão e, no mesmo ano, foi criado o Conselho Nacional de Trabalho. Na década de 1930, o fato mais marcante foi a nacionalização do mercado de trabalho, durante a gestão de Getúlio Vargas. Várias medidas contribuíram para isso, como a criação do Ministério do Trabalho, em 1930, a Lei de Sindicalização e a regulamentação do trabalho da mulher, em 1931, a instituição da carteira profissional, em 1932, além de outras determinações, como a regulamentação da jornada de trabalho, férias, previdência social, acidentes do trabalho e o salário mínimo, este último, em 1934. Essas medidas, mesmo representando grande relevância, mostravam-se dispersas, problema que veio a ser solucionado com a Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) em 1940, como sinalizadora e importante referência na delimitação de direitos e proteções no mercado de trabalho brasileiro. O sistema de amparo ao trabalhador foi se desenvolvendo junto com o processo de industrialização no país, que consolidou o trabalho assalariado urbano e gerou novas demandas sociais. Já na fase dos governos militares, a repressão sobre os sindicatos e sobre as representações dos trabalhadores, prejudicou o diálogo e a construção de políticas mais democráticas para o mercado de trabalho (BARBOSA e MORETTO, 1998).

Foi o desenvolvimento da economia industrial que orientou a conformação das relações de trabalho e criou novas demandas, traduzidas na criação de órgãos e programas encarregados de dar forma ao Sistema Público de Emprego (SPE). Até a década de 1930, os cursos profissionalizantes no Brasil eram orientados em torno das atividades dos artesãos, a exemplo dos cursos de corte e desenho, alfaiate, artes gráficas e contabilidade, como expressão do pouco dinamismo da indústria no país, mas também da própria concepção que, na época, era atribuída ao trabalho (MANFREDI, 2002).

Além da legislação trabalhista, havia a preocupação com a formação da mão de obra, composta, em grande parte, por imigrantes da agricultura para o trabalho urbano industrial, sendo fundamental o surgimento das instituições de formação profissional, por iniciativa do setor privado e mediante o apoio do governo, com o chamado “sistema S”, inicialmente com o SENAI/SESI, em 1942, e o SENAC/SESC⁽⁴⁾, em 1943. Mesmo na fase de desenvolvimento mais intenso da produção industrial, a formação profissional, como política planejada das empresas, era encaminhada somente para os segmentos em expansão, objetivando a preparação e a adaptação dos trabalhadores às suas necessidades (MANFREDI, 2002; MORETTO, 1999).

(3) A precária presença política dos trabalhadores foi influenciada pela ação dos imigrantes europeus, já habituados com a opressão do trabalho industrial em seus países de origem (LUCA, 2001).

(4) Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), Serviço Social da Indústria (SESI), Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC) e Serviço Social do Comércio (SESC). Além desses, hoje também fazem parte do Sistema S o Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR), o Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte (SENAT), o Serviço Social do Transporte (SEST) e o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE). Ver Moretto, Gimenez e Proni (2003).

O surgimento das escolas técnicas também exerceu função importante na qualificação profissional, o que ainda se verifica hoje, junto com o sistema S. Até a década de 1960, a maior preocupação destas instituições assentava-se na formação da mão de obra, uma vez que a conjuntura favorável ao crescimento econômico parecia ser suficiente para absorver o contingente de trabalhadores, atraídos pelo emprego urbano. Contemplando, ainda, esta preocupação, durante a gestão de João Goulart, foi criado o Programa Intensivo de Preparação da Mão de obra (PIPMO), em 1963, com o objetivo de acelerar o treinamento da força de trabalho para servir aos vários segmentos da economia.

Ao longo dos governos militares, o PIPMO foi reativado para funcionar como auxiliar no incentivo à formação profissional no período de rápida expansão econômica. Em 1966, foi instituído o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), visando atuar como instrumento de proteção do trabalhador contra a demissão sem justa causa. O Sistema Nacional de Emprego (SINE) foi criado em 1975, seguindo orientação da Organização Internacional do Trabalho (OIT), com o objetivo principal de prestar assistência aos desempregados e promover a intermediação da mão de obra, já que tinha como uma de suas atribuições disponibilizar informações sobre as exigências dos empregadores e, com isso, reduzir os custos e o tempo de espera por uma ocupação, tanto para o trabalhador quanto para o empregador. O Programa do Seguro-desemprego, apesar de previsto desde a constituição de 1946, só foi criado em 1986 e regulamentado pela Carta Constitucional de 1988, sendo viabilizado com o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), este, Constituído em 1990, garantiu parte dos seus recursos⁽⁵⁾ ao financiamento do Seguro-desemprego e de outros programas de proteção ao trabalhador e de formação profissional. Foi por meio do Programa do Seguro-desemprego que as ações básicas da política de emprego, no Brasil, foram encaminhadas, a saber: o benefício do seguro-desemprego, a intermediação da mão de obra e a qualificação social e profissional. As ações deste programa são, até hoje, executadas de forma descentralizada por meio do SINE, por entidades contratadas pelos estados, municípios e consórcios de municípios, além de outras instituições conveniadas com o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), mediante a participação das Comissões de Emprego⁽⁶⁾ locais (MORETTO, GIMENEZ e PRONI, 2003).

No caso do Brasil, considerando a heterogeneidade de seu mercado de trabalho e as características de uma economia instável e dependente, em que o trabalhador geralmente ocupou posição desfavorável, não há como se mencionar a gestão da força de trabalho de forma planejada (DEDECCA, 1998). Do ponto de vista da

(5) A principal fonte de recursos do FAT é originada das contribuições do Programa de Integração Social/Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público — PIS/PASEP, das remunerações dos valores depositados nas instituições financeiras federais e das multas, juros e correção monetária das contribuições recolhidas em atraso. A instituição responsável pela gestão dos recursos do FAT é o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT) e funciona como um órgão colegiado, de caráter tripartite e paritário, composto por representantes dos trabalhadores, dos empregadores e do governo.

(6) As Comissões de Emprego estão presentes em estados e municípios e reproduzem a mesma estrutura do CODEFAT, ou seja, caráter permanente, deliberativo, tripartite e paritário, sendo sua finalidade definir as prioridades da política de emprego e dos investimentos nos programas de assistência e formação da mão de obra.

economia, o problema do emprego foi encarado como consequência do baixo dinamismo da atividade produtiva e de uma formação profissional inadequada por parte do trabalhador. Parte dessas dificuldades seria normalmente solucionada com uma política de estímulo ao crescimento econômico, capaz de gerar emprego e renda. Foi essa visão, de certo modo conservadora, consolidada na noção de economia atrasada e subdesenvolvida, que fundamentou a compreensão sobre o mercado de trabalho e os rumos do planejamento econômico no país. Apesar de não haver claramente um projeto orientado para a geração de empregos, as vertentes mais conservadoras acreditaram que a própria dinâmica do desenvolvimento da industrialização do país funcionava como um forte gerador de postos de trabalho, até o período áureo do “milagre econômico”, tornando “dispensável” uma política exclusiva para o estímulo ao emprego e para sua regulamentação. Assim, o SPE, no Brasil, teve o seu desenvolvimento orientado pela formação profissional, intermediação da mão de obra e seguro-desemprego. Contudo, o planejamento econômico, voltado para a conformação da sociedade industrial e para a organização das relações de trabalho, denunciou a ausência de uma política social preocupada com os desajustes do crescimento, mascarando a questão social já existente (AZEREDO, 1998).

A partir da década de 1980, com o esfriamento da atividade econômica, assistiu-se ao aumento do desemprego, da pobreza, bem como da expansão da informalidade e da precarização das relações de trabalho, iniciando-se uma reestruturação na política de emprego, tendo em vista o agravamento da questão social.

3. POLÍTICA PÚBLICA DE EMPREGO NO BRASIL: PROTEÇÃO, COMPETÊNCIA E CIDADANIA

Até a década de 1970, o crescimento industrial e a intensa urbanização do país funcionaram como importantes absorvedores de mão de obra, tornando menos aparentes os problemas sociais gerados com o crescimento, inclusive a expansão da pobreza, da precarização e da informalização do trabalho (ANTUNES, 2006). Somente a partir da década de 1980, quando a crise econômica e social tornou-se mais evidente, o SINE e o seguro-desemprego passaram a ter outro significado para a política de emprego: o de assistir aos desempregados, manifestando sua limitada capacidade de ação, diante da conjuntura de crise que se fez acompanhar pela baixa geração de empregos. Apesar de o SPE, no Brasil, ter sido montado sob o tripé seguro-desemprego, formação profissional e intermediação de mão de obra, não foram somente os custos da proteção social que implicaram na limitação do modelo, mas a falta de compreensão e de alcance destes programas para com o complexo mercado de trabalho, marcado pela precarização e flexibilização do processo de trabalho (MORETTO, GIMENEZ e PRONI, 2003).

Na segunda metade dos anos de 1980, já era possível observar-se um movimento tendencioso para a abertura do mercado brasileiro e para a modernização das empresas, o que veio consolidar-se na década de 1990. A noção de economia

globalizada passou a ser incorporada às estratégias de expansão das empresas, que definiram como prioridade o aumento da produtividade, providenciando mais investimentos em novas tecnologias e o enxugamento dos custos, requisitos fundamentais para competir no mercado global (SANTOS, 2000). A adaptação do setor produtivo brasileiro à nova dinâmica do processo de acumulação mundial provocou a falência daqueles que não acompanharam o salto tecnológico ou não conseguiram manter-se, diante da concorrência externa com o mercado aberto, dando margem à expansão, concentração e centralização do capital em vários setores, como: alimentos, telefonia, siderurgia, setor bancário, entre outros, movimento reforçado com o projeto de privatização da economia a partir do governo de Fernando Henrique Cardoso entre 1995-1998 e 1999-2002.

Uma vez tendo o Estado encaminhado o planejamento econômico sob os moldes do projeto neoliberal, em consonância com a política global e com o seu conteúdo ideológico de promover a estabilidade das economias e o livre acesso do capital aos mercados, o segmento dos trabalhadores caminhou para um processo de perda de espaços e de direitos sociais. Registraram-se taxas significativas de crescente desemprego, o enfraquecimento do poder de barganha e a perda de direitos trabalhistas, em nome da manutenção do emprego, estimulando ainda mais a precarização do trabalho⁽⁷⁾ (ANTUNES, 1999; NOGUEIRA, 2005).

Diante dessas metamorfoses e das novas relações do capital com o trabalho na sociedade brasileira, o Estado precisou reorientar sua intervenção, buscando maior efetividade nas políticas públicas. Com referência ao emprego, as ações governamentais continuaram sendo formalizadas a partir do SPE e em consonância com a própria conjuntura econômica, oscilando entre a formação profissional e a intermediação da mão de obra e a assistência àqueles considerados excluídos. Importa considerar qual a evolução da política pública de emprego e as suas ações diante do crescente desemprego e da flexibilização/precarização das relações de trabalho, que marcaram esta nova fase.

Na década de 1990, a globalização e a orientação seguida pela política neoliberal também provocaram reflexos sobre o SPE no Brasil. Ideologicamente, construiu-se uma noção de autonomia dos sujeitos no mercado de trabalho e a política pública de emprego terminou por traduzir esta orientação no fortalecimento dos programas de qualificação profissional e nos programas de geração de emprego e renda.

Uma das principais ações do SPE, neste período, foi a qualificação profissional, em razão das novas exigências de adaptação da força de trabalho às mudanças tecnológicas. Contudo, foi o Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (PLANFOR), criado em 1995, que estendeu essa preocupação, desde a formação de trabalhadores para ocupações específicas até o treinamento daqueles considerados vulneráveis,

(7) A grande expressão do movimento de trabalhadores ao longo da década de 1980, resultando em conquistas importantes para este segmento, foi duramente afetada pela política neoliberal de repressão e silenciamento dos movimentos sociais na década de 1990 (NOGUEIRA, 2005).

desempregados e excluídos do mercado, para torná-los competitivos e recuperar a sua empregabilidade. No PLANFOR, a qualificação profissional passou a ser tratada a partir dos conceitos de empregabilidade e competência, presentes no projeto neoliberal que, sutilmente, povoou a nova mentalidade do mercado de trabalho, justificando-se, pelo menos, na necessidade de aumentar os níveis de escolaridade dos educandos, muito embora tenha tido sua efetividade contestada quanto à inserção dos trabalhadores no mercado.

Ainda na década de 1990, no âmbito do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT), foram criados programas de concessão de financiamentos de pequenos empreendimentos no setor urbano e rural para estimular a geração de emprego e renda, o que se consubstanciou no Programa de Geração de Emprego e Renda (PROGER), em 1994. Este programa contou com recursos do FAT e teve os projetos aprovados e acompanhados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Banco do Brasil (BB), Caixa Econômica Federal (CEF) e Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP). Ainda, segundo resolução do CODEFAT, em 1996, foi criado o Programa de Expansão e Melhoria da Qualidade de Vida do Trabalhador (PROEMPREGO), visando também a criação de emprego e renda, mas com o financiamento de grandes projetos em transportes, saneamento e infraestrutura. Junto com o programa de qualificação profissional, o objetivo dos programas de geração de emprego e renda, orientou-se em criar certa autonomia empreendedora para os sujeitos no mercado de trabalho, como gestores de sua própria força de trabalho, reforçando o sentido individual/liberal aludido aos sujeitos, responsabilizando-os por sua condição de excluídos e estimulando-os, ainda, a criarem suas próprias condições pessoais de inclusão (PAIVA, 2000).

Este momento indicou a idealização de um novo conceito de inclusão nos moldes liberais, atrelando a reinserção no mercado de trabalho à qualificação, à competência e ao empreendedorismo, elementos que podem alterar significativamente a sociabilidade do trabalhador e o lugar do trabalho no processo produtivo. Desse modo, a política neoliberal e as mudanças no mercado de trabalho, com tendência a privilegiar a flexibilização, provocaram também a reorientação da política pública de emprego, que passou a aceitar a autonomização dos sujeitos na formação e gestão da mão de obra, além de se encaminhar para a assistência social dos excluídos. Nesse sentido, o seguro-desemprego também se alinhou aos programas de assistência ao trabalhador desempregado, podendo configurar uma disposição que se orientou ao assistencialismo, garantindo renda e inclusão temporária.

Considerando a fase mais recente da política de formação profissional, o PNQ, criado em 2003, em substituição ao PLANFOR, trouxe também, em suas diretrizes, a preocupação com a inclusão social, na medida em que, além da formação profissional propôs a orientação do sujeito para a formação cidadã. Apresentou-se como política pública visando estimular o exercício da cidadania e o fortalecimento dos princípios democráticos. Como reconhecimento destes princípios, a qualificação profissional passou a ser vista como um direito de cidadania, devendo servir como instrumento de inclusão social e redução das desigualdades sociais. Visto por este lado, tal

abordagem refletiu certa preocupação em se aproximar das lacunas, limites e dificuldades das políticas de emprego e de inclusão social, encaminhadas nos anos de 2000 (OLIVEIRA, 2006).

A década de 1990 ficou marcada por um profundo processo de ajustes políticos, econômicos e sociais no Brasil, após o seu ingresso no caminho irrefreável da globalização. Tais reformas se encaminharam muito além das correções estruturais da economia ou da simples moralização na condução dos gastos do governo representando, sobretudo, um novo pacto de poder entre o Estado e o setor produtivo dominante. A economia buscou o equilíbrio, baseado no enxugamento dos setores menos competitivos, na centralização do capital e na continuidade do processo de flexibilização das relações de trabalho, restando aos trabalhadores empregados apenas a opção de negociar para não ver ainda mais avolumado o contingente de desocupados. Diante dessa conjuntura, a questão social pareceu assumir um novo perfil, em função do aumento do desemprego. As políticas sociais surgiram como uma necessidade emergencial para o enfrentamento do problema da fome, assumindo um caráter mais para a assistência e menos para a formação/educação cidadã, tendo em vista o crescimento da pobreza e das desinserções. Ao lado das políticas sociais, os programas de emprego e renda também foram instados a reelaborar suas ações de forma a atender às novas necessidades do mercado, buscando responder à questão da reinserção social em atenção às demandas de um número crescente de desocupados (SILVA, YASBEK e GIOVANNI, 2006).

A ampliação e a complexidade da demanda social, que se alargou nos anos de 1990 e de 2000, representou um imenso desafio para as políticas públicas, em especial àquelas voltadas para o mercado de trabalho, pois, envolviam conceitos que se mostraram antagônicos, como a tentativa de aproximar a compreensão de empregabilidade e competência à noção de cidadania, acalorando a discussão sobre inclusão social, presente nas propostas de reformulação dessas políticas. Apesar de se perceberem as incongruências que envolveram a reorientação da política de qualificação profissional, sob os princípios da reforma neoliberal da economia, neste trabalho, procurou-se resgatar o processo de construção social dos programas de qualificação profissional e como foi sendo contemplada a dimensão da cidadania. Na seção seguinte, buscou-se observar o resultado da atuação do PNQ/PlanTeQ, enquanto ação da política de qualificação profissional no estado da Paraíba, a partir de pesquisa de campo realizada entre 2007 e 2010.

4. PLANTEQ-PARAÍBA: UM PROGRAMA EM CONSTRUÇÃO

Neste item, foram apresentados e discutidos alguns dos resultados obtidos durante a pesquisa de campo, sobre o processo de construção e execução do PlanTeQ, no estado da Paraíba, tendo a investigação se concentrado nos municípios de João Pessoa e Cabedelo.

Nas análises, procurou-se enfatizar como vem ocorrendo o diálogo entre os atores sociais envolvidos na construção e execução do PNQ/PlanTeQ (gestores,

conselhos de trabalho e emprego, executoras e educandos), as relações de força e as disputas de lugares entre eles, com a intenção de averiguar como os princípios fundamentais do programa vêm sendo atendidos. Além disso, a busca principal foi analisar a capacidade do PNQ/PlanTeQ, no estado, de poder contemplar, ao mesmo tempo, as necessidades imediatas de qualificação profissional, mas com o olhar voltado também para a questão da formação cidadã dos trabalhadores, respondendo ao princípio fundamental de preparar e fortalecer, politicamente, os sujeitos para uma participação mais ativa na sociedade.

4.1. Gestão e execução do PlanTeQ-Paraíba

As investigações em relação à posição do governo, quanto à construção e gestão do PlanTeQ, demonstraram uma participação em que se dispôs a privilegiar mais os procedimentos formais e o caráter gerencialista, imprimido pela burocracia e necessários à execução do programa, por vezes, deixando perdidos os objetivos fundantes do PNQ, especialmente, o que trata da política pública como um processo de construção social. Um dos aspectos apontados como prejudicial para este procedimento deveu-se à descontinuidade política, flagrante na alta rotatividade dos gestores que ocupavam cargos de coordenação dos programas da política pública de emprego.

Em seminário realizado pela Secretaria de Estado do Desenvolvimento Humano (SEDH)⁽⁸⁾ para avaliação pedagógica e monitoramento do programa, o representante de uma executora lembrou que, de 2005 a 2009, foi registrada a passagem de seis gerentes operacionais do PlanTeQ no estado. Ao longo dos anos, este rodízio implicou em prejuízos graves de descontinuidade na sua gestão e execução, principalmente, de ordem qualitativa, pois, para cada novo gestor que assumia a responsabilidade sobre o programa, fazia-se necessário decorrer um longo tempo para que pudesse desenvolver intimidade com os princípios que regiam a política, os procedimentos, bem como estabelecer as relações políticas e o diálogo próprio com as instituições executoras e parceiras do programa de qualificação profissional, basicamente, algumas unidades do Sistema S e as ONGs.

Essa dificuldade se mostrou mais grave quando os ranços político-partidários contaminaram e perpassaram a relação meramente formal e profissional entre as instituições públicas, provenientes das filiações partidárias a que estavam ligados os gestores prejudicando, não somente o diálogo político, mas, também, o encaminhamento e a execução da política pública (COHN, 2000). O fato de um gestor ter sido indicado pelo chefe do executivo estadual, com orientação partidária oposta a outro representante do executivo municipal, foi apreendido como um elemento que criou dificuldades na colaboração entre os gestores de programas da política de emprego que deveriam estar integrados para atender à questão do emprego e da inserção social no estado. Foi o que ficou claro com a afirmação de um entrevistado,

(8) Informação verbal (PARAÍBA, 2010a).

que não se constrangeu em negar colaboração profissional, enquanto representante de um dos órgãos responsáveis pela coordenação do PlanTeQ, em um dos municípios atendidos pelo programa, devendo, por isso, prestar esclarecimentos ao Conselho Estadual de Trabalho e Emprego (CETE-PB). Segundo o coordenador do SINE/PB:

Eu não posso dar satisfação da minha casa pra quem não faz parte dela. Eu tenho que dá satisfação pra o Ministério do Trabalho. Eles tão aí ... mandaram até um documento ... eu tava em Brasília. Eu não posso também chegar e tá comparecendo à reunião ... Fui chamado de última hora.⁽⁹⁾

A questão da falta de conhecimento da legislação que rege os programas de emprego e do PNQ/PlanTeQ, a pouca intimidade com o cargo ocupado e o distanciamento com os objetivos do programa de qualificação foram aspectos percebidos em vários momentos nas entrevistas e na observação sobre aqueles que ocupavam os cargos públicos. Além do caráter provisório, assumido pelos gestores públicos na gerência dos programas, alguns elementos serviram de indicadores para caracterizar esta problemática, como a falta de ética e responsabilidade necessárias a qualquer indivíduo que exerça um cargo público. Soma-se a isto, a definição de funções que, em muitos casos, não respeita as competências dos indivíduos indicados para os cargos públicos e privilegia o interesse político-partidário, agindo no sentido de visibilizar as políticas para interesses particulares, comprometendo tanto a execução como a isenção do programa de qualificação profissional. Contudo, apesar da constatação desses desvios de conduta e de falta de ética no interior do aparelho público, como não sendo atributo de exclusividade do governo no estado, ainda foi possível encontrar pessoas comprometidas e preocupadas em corrigir os deslizes e avançar na execução do programa, buscando um diálogo responsável com os agentes envolvidos na construção da política pública.

Alguns gestores também revelaram entender o programa de qualificação profissional como um processo em construção que precisa ter suas arestas aparadas, sem que sejam desconsideradas as suas lacunas. Nesta perspectiva, uma grande preocupação apresentada por um dos gestores do PlanTeQ referiu-se à necessidade de recuperar o diálogo com os conselhos estadual e municipais de trabalho e emprego e com os parceiros envolvidos na execução dos cursos de qualificação, para definir melhor as demandas por cursos e atender aos objetivos do programa de qualificação. O problema nevrálgico, revelado pelos gestores, apareceu na fragilidade e inoperância dos conselhos, tendo consequências negativas diretamente sobre a identificação das demandas e sobre o monitoramento da atuação do programa junto às instituições executoras, o que já havia sido indicado em estudos anteriores como o de Costa, *Prestes e Gomes* (2007).

Outra questão, observada na execução do PlanTeQ, foi quanto à sua pouca visibilidade como ação do Estado na sociedade. A declaração de uma executora deixou

(9) Todas as falas são originárias da pesquisa de campo, realizada junto ao PlanTeQ-Paraíba..

subentendida a pequena projeção dos cursos oferecidos pelo programa junto ao setor privado, ao expressar-se do seguinte modo:

É muuuito difícil! Eu acho que o PlanTeQ deveria é ... destinar tanto no [...] projeto como nos recursos alguma coisa pra se trabalhar a identidade ... do PlanTeQ mesmo ... com os empresários ... (ONG1).

Esta passagem denunciou um problema notório, no âmbito de todas as executoras, fossem elas ONGs ou do Sistema S, ou seja, os cursos oferecidos pelo PlanTeQ, geralmente, não apareceram para o público-alvo como um programa do governo federal, junto ao Ministério do Trabalho, gerenciado e executado pelos estados, mediante parcerias com entidades que trabalhavam com a educação profissional. O que ficou na memória do aluno ou da comunidade foi o seu vínculo direto com a executora, fazendo com que, de certo modo, os créditos ou as críticas ao programa fossem atribuídos à entidade que realizou os cursos, apesar do vínculo institucional desta ter sido registrado nos documentos e no certificado de conclusão do curso recebido pelo educando.

No que se refere à fiscalização e ao controle do processo de contratação das instituições executoras junto ao PlanTeQ, os entrevistados, no âmbito do CETE-Paraíba, revelaram existir um esforço para o seu aperfeiçoamento, como resposta às denúncias de práticas incorretas na atuação de certas ONGs, desvirtuadoras da relação público e privado. Como forma de tentar corrigir algumas falhas, aumentou-se a burocracia e passou-se a exigir, por exemplo, certidões de capacidade da executora a cada ano, quando a parceria era firmada. Este controle causou certa insatisfação por parte de algumas executoras que apresentavam um histórico mais reconhecido e consolidado na sociedade, pois, conforme o membro de uma instituição parceira do PlanTeQ na qualificação profissional declarou: “A entidade precisa mostrar que é apta todo o tempo, e o tempo todo.”⁽¹⁰⁾ (PARAÍBA, 2010a)

De acordo com a avaliação das próprias executoras⁽¹¹⁾, as experiências exitosas com os educandos egressos, voltadas para a criação de associações e cooperativas de trabalhadores, não puderam ser acompanhadas e aperfeiçoadas junto ao PlanTeQ, pelo fato de serem substituídas anualmente por outro projeto, com outras demandas e novos cursos em localidades diferentes. Esta descontinuidade foi ainda mais prejudicial no caso das ONGs, por serem entidades que não dispunham de uma verba permanente, destinada a sustentar um quadro técnico de profissionais. Os educadores geralmente eram contratados de última hora e, mesmo que houvesse a manutenção de alguns nomes, o rodízio era inevitável, podendo prejudicar o processo pedagógico-metodológico, já que nem sempre se disponibilizava de tempo hábil para a sua formação e conhecimento sobre o programa de qualificação.

De um modo geral, as executoras parceiras do PlanTeQ criticaram fortemente a forma como as demandas foram definidas — quase sempre no “achômetro”, conforme

(10) Informação verbal.

(11) Informação verbal (PARAÍBA, 2010a).

expressão utilizada pelos entrevistados —, bem como a falta de atuação dos conselhos municipais. Para estas entidades, os conselhos existiam para levantar a demanda por cursos, no município, e, na prática, as executoras chegavam aos municípios com o curso a que eram incumbidas de ministrar e não havia demanda ou, então, os educandos se matriculavam no curso ofertado por falta de outra opção, manifestando o desejo de fazer outro curso. Em torno dessa realidade, as próprias executoras propuseram uma reflexão a respeito do papel e das atribuições dos conselhos municipais, com a intenção de compreender as causas do seu não funcionamento. Para tentar resolver tais impasses, as executoras mostraram a necessidade do CETE buscar a revitalização destes conselhos, havendo o reconhecimento coletivo de que faltou comprometimento “ético e moral” aos conselhos municipais, tendo sua existência e atuação justificadas pela “politicagem”, além de contestada a representatividade dos conselheiros junto aos seus representados, especialmente, no caso das cidades menores. Contudo, apesar de graves, estas críticas não revelaram nenhuma novidade, já que os representantes das executoras mais antigas, no programa de qualificação profissional, no estado, afirmaram que estas práticas eram comuns e se repetiam desde o PLANFOR, sugerindo o descompasso das demandas indicadas pelos conselhos estadual e municipais com as vocações econômicas e a conjuntura socioeconômica na Paraíba, sendo apenas reafirmadas nas fases mais marcantes das transições políticas de governo.

Uma preocupação presente no processo de gestão e execução do PlanTeQ, referiu-se aos aspectos pedagógicos da relação ensino-aprendizagem, uma vez que não se conseguia apurar, precisamente, a forma como as executoras e os educadores vinham desenvolvendo seus procedimentos metodológicos. O próprio gerente operacional do programa, na ocasião da pesquisa, admitiu que, ao longo da sua execução, não se desenvolveu um acompanhamento sobre as estratégias pedagógicas e nem sobre a sua prática, o que veio comprometer o monitoramento da execução da política pública e o atendimento dos seus objetivos.

Outro elemento negativo apontado, relacionado à execução do programa de qualificação, referiu-se à insuficiente formação dos educadores, considerando que estes são os responsáveis diretos na finalização do processo de formação dos educandos. Estes sujeitos, em muitos casos, transpareciam não ser suficientemente preparados e, por isso mesmo, não dispunham de bom domínio da relação ensino-aprendizagem, nem dos princípios fundamentais do PNQ. Esta falta de orientação prévia, por parte dos educadores, constituiu um dos grandes problemas, uma vez que eram eles os agentes e transmissores diretos dos conteúdos e objetivos do programa de qualificação profissional, principalmente, no tocante aos aspectos relacionados com a formação cidadã, um dos elementos centrais perseguidos pelo PlanTeQ.

Esta dificuldade, verificada, principalmente, no âmbito das ONGs, terminou por classificar o Sistema S como instituição mais adequada na oferta de cursos de qualificação, tendo em vista o reconhecimento de uma melhor infraestrutura, com conteúdos mais apropriados e profissionais mais bem capacitados. Para os

entrevistados, foram estes aspectos que fizeram com que o Sistema S sempre estivesse presente nas estatísticas como principal executora dos cursos do PNQ/PlanTeQ e aparecesse como instituição responsável por agir e transformar a realidade social dos educandos por meio da qualificação profissional.

Evidenciou-se, também, que a gestão do PlanTeQ encontrava-se desarticulada com outros programas da política de emprego e de assistência social. Este fato contrariou um dos objetivos centrais do PNQ/PlanTeQ, quanto à necessidade de integração entre as políticas públicas. Se a articulação entre as ações desenvolvidas, no âmbito dos estados, pudesse ocorrer em sintonia com os projetos dos governos municipais, sem que as descontinuidades políticas e as ambições político-partidárias estivessem em primeiro plano, em detrimento dos interesses da sociedade, talvez o programa de qualificação profissional apresentasse uma maior efetividade (OLIVEIRA, 2006).

O reconhecimento, por parte dos sujeitos, da destacada desenvoltura do Sistema S, comparada aos programas da política de emprego, contribuiu para demonstrar a pouca habilidade do setor público em estabelecer a continuidade das ações, voltadas para a geração de emprego e renda na relação com o segmento empresarial. Ademais, também se constatou a dificuldade na criação e no aperfeiçoamento da infraestrutura e dos instrumentos necessários para promover a formação e a inserção social e profissional. As investigações junto aos gestores do PlanTeQ reafirmaram a flagrante falta de integração efetiva entre os programas da política de emprego, requisito indicado pelo PNQ como necessário para o atendimento dos seus objetivos. Além disso, apontaram a grande rotatividade dos gestores destes programas, mediante os humores e os interesses político-partidários, contribuindo para a não continuidade dos trabalhos realizados e, menos ainda, para a correção e aperfeiçoamento das ações construídas. Esta dificuldade na integração dos programas da política de emprego e de outras políticas públicas apareceu como uma crítica recorrente, registrada nas falas dos representantes do governo, assim como nas dos empresários e dos trabalhadores.

Tanto a gerência do programa de qualificação como os membros do CETE-Paraíba, reconheceram a necessidade de “oxigenar” as executoras dos cursos do PlanTeQ, para se permitir abrir oportunidades para outros agentes privados, bem como proporcionar a competição entre elas quando da seleção dos seus projetos proponentes para executar os cursos, privilegiando as experiências positivas na formação dos educadores, nos aspectos pedagógicos e metodológicos e nos equipamentos utilizados. A este aspecto está ligada a questão do monitoramento e avaliação do programa, o que tem sido deixado sob a responsabilidade de ONGs que, por sua vez, também são executoras. Esta atribuição vem sendo criticada, porque a mesma instituição, diretamente envolvida na formação dos educandos, também se encarregava do monitoramento da execução dos cursos o que, no entendimento dos conselheiros, terminou comprometendo, pela falta de isenção e idoneidade, o próprio processo avaliativo do programa de qualificação.

As falas ainda revelaram restrições quanto à credibilidade das ONGs, enquanto parceiras na execução de políticas públicas, tendo em vista o registro, em certas

ocasiões, de práticas incorretas no uso de recursos públicos por parte de algumas destas entidades criadas para fins políticos e, algumas vezes, até fictícios, servindo de instrumentalizadoras no desvirtuamento de alguns programas sociais do governo. Na fala de um conselheiro, representante do segmento dos empregadores, que acompanhou a execução do programa de qualificação profissional, do PLANFOR ao PNQ, na Paraíba, foi reafirmada a questão de que havia mais credibilidade na época em que se fazia o monitoramento dos PEQs, por ter sido realizado por instituições, aparentemente, de maior isenção:

Naquela época ainda ... tinha bastante recursos, se contratava ... algumas fundações ligadas [...] a Universidade Federal pra fazer o monitoramento, pra fazer avaliação externa e supervisão. Então, existia uma supervisão que acontecia [...] Pra você ter uma ideia, foi eliminada uma ONG que era ligada a uma central sindical cujo dirigente fazia parte do conselho, mas nem a presença dele no conselho evitou que a entidade tivesse que devolver os recursos sob pena que não pode mais entrar para a qualificação, pra você ver a seriedade do processo (Empresário Conselheiro).

As declarações dos sujeitos, envolvidos na execução do PlanTeQ na Paraíba, indicaram que os impasses políticos, presentes no processo de definição das demandas e na relação com as executoras, ainda permanecem como uma problemática a ser enfrentada. As posturas pouco transparentes continuam sendo reproduzidas, demonstrando a forma clientelista e conservadora que influenciou a condução do programa de qualificação no estado, como reflexo de uma cultura política que, por muito tempo, fortaleceu o assistencialismo, como forma de controle político, não reconhecendo o acesso dos pobres ao trabalho e a melhores condições de vida como um direito de cidadania. Esta mesma tradição política conservadora foi a que permitiu a naturalização de práticas incorretas por parte de algumas instituições e gestores de políticas públicas na sociedade, promovendo a desqualificação das ações do Estado no enfrentamento da questão social, assim como da participação cidadã no controle social das políticas públicas. Neste sentido, é que se devem reconhecer os conselhos de trabalho e emprego como importantes espaços de participação popular, como mecanismo de fortalecimento do processo de consolidação da democracia (Cohn, 2002).

4.2. A atuação dos conselhos de emprego

Quando consideradas as declarações dos gestores públicos sobre a atuação dos conselhos de trabalho e emprego, registrou-se que o CETE-Paraíba tem funcionado com dificuldades e os Conselhos Municipais de Trabalho e Emprego (CMTE), apesar de estarem formalmente registrados no MTE⁽¹²⁾ e criados com poder de homologar e deliberar sobre a política pública de emprego, têm recebido denúncias sobre a sua

(12) No Ministério do Trabalho, estão registradas formalmente 80 Comissões Municipais de Trabalho e Emprego para o estado da Paraíba.

quase que completa inatividade, na maioria dos municípios. Segundo eles, esta constatação trouxe consigo duas questões fundamentais: a primeira refere-se ao papel de identificar e definir as demandas dos cursos e as executoras parceiras na execução do PlanTeQ; e a segunda trata do papel político de representação, preconizado com a criação dos conselhos de trabalho e emprego.

A função de identificar e definir demandas, atribuída aos conselhos de trabalho e emprego, não vem sendo realizada de forma adequada. De acordo com os relatos dos próprios conselheiros, expressados geralmente sem nenhum tipo de constrangimento, este problema foi associado à forma como os conselhos foram criados e como vêm sendo operados, especialmente, com referência aos municipais. Seria função dos conselhos estudarem as necessidades locais e identificar o público prioritário para, de tal modo, ter uma melhor definição das demandas dos cursos, em correspondência com a realidade. No entanto, esta função não tem sido realizada, em razão do modo instrumental que marcou a sua formação, sendo os seus membros indicados, na maioria, pelo próprio executivo municipal, que também realiza a definição de demandas sem fundamentação, apenas com o interesse de se beneficiar politicamente com a realização dos cursos no município. Os conselheiros reconheceram, assim, a prática de interesses clientelistas na criação dos conselhos municipais, como pôde ser constatada na fala de um gestor do PlanTeQ no estado que, na ocasião desta pesquisa, ocupava o cargo de presidente do CETE, da bancada do governo:

(...) a maioria das demandas elas vêm das comissões municipais de trabalho e emprego mas, eu tenho a percepção ... eu tenho a ideia de que essas comissões na maioria das vezes são cartoriais, certo? E elas são ... digamos assim, um braço do executivo municipal. Naquela lógica de que tudo que é política pública, tudo que é programa ... tudo que é do governo tem que ser apropriado, né? Como uma extensão que tem que ser capitaneado pelo gestor municipal, certo? Eu tenho essa percepção. Uma outra questão ainda é ... dessas demandas, é que elas não têm fundamentação, certo? Não têm base. É ... não é exagero dizer que é achismo não. Mas é achismo, tá certo? Se a gente for olhar o quadro das demandas, muita coisa vai de achismo, de vontade ... é mais achismo. Não se tem um estudo, não se tem um referencial teórico, certo? (Gestor Conselheiro).

Pela fala de um dos membros do CETE, representando a bancada dos trabalhadores, foi possível perceber, também, a frustração com a forma como se conduziu a escolha das demandas dos cursos pelo conselho. Esta ponderação, só reafirmou a postura sem transparência e pouco democrática que vem sendo ainda mantida; impeditiva, portanto, de práticas mais participativas na execução do programa. A fala seguinte traduziu este problema:

(...) teoricamente se há um planejamento, uma planilha ... que chama ... a demanda qualificada, né? Teoricamente. Mas, na nossa concepção, a gente não entende que realmente isso acontece concretamente, ou seja, não ... se

percebe ... se ... vem o recurso pra depois se pensar a demanda. Deveria ser o inverso, né? Se pensar a demanda pra depois se ter o recurso prás suas devidas aplicações. Então você me perguntou se no Conselho na nossa concepção ... na minha concepção como membro ... Eu confesso a você que eu não consigo perceber que aconteça essa ... essa questão. Demanda ... Programa de qualificação com demanda real (Trabalhador Conselheiro 1).

Em seguida, o representante demonstrou, igualmente, que a ausência de planejamento adequado das demandas para o uso eficiente dos recursos, não foi um problema eventual, mas recorrente, tornando-se uma prática que vem se arrastando há vários anos seguidos, marcando, com isso, o perfil da atuação do conselho. Conforme seu depoimento:

(...) eu particularmente sempre percebi um descompasso em você ter uma responsabilidade de tá aprovando demandas, né? Só que num tempo ... quase inexistente. Não existe tempo hábil pra que você pegue uma planilha, ou seja, sempre aquela correria. Vamos aprovar porque se não aprovar não vêm recursos. E, por outro lado, a gente teria que minimamente analisar e não tem tempo. Aí sempre vem o dilema. Se o Conselho não aprovar não vem o recurso. Aí fica aquele círculo vicioso ... [...] eu sempre colocava nas reuniões de ... Tudo bem, a gente cometeu esse erro esse ano, vamos já pensar pro próximo ano; aí vinha próximo ano ... do mesmo jeito (TFA).

Em outro depoimento, também ligado ao segmento dos trabalhadores, apareceu a mesma insatisfação:

Tem uma falha ... tem uma falha que é grande. Geralmente, é uma falha nacional. Então, os recursos, aí quando chega a liberação dos recursos, chega de última hora. Todo ano é assim. Aí de última hora você tem que programar aqueles cursos. Aí o que se faz ... não dá tempo ... mas aí para o ano ... aí todo ano é a mesma coisa. (Trabalhador Conselheiro 2)

Este desvirtuamento de funções foi, do mesmo modo, ratificado pelo segmento do setor privado que, além disso, desmascarou certas práticas incorretas por parte de alguns gestores, apontadas desde o exercício do PLANFOR, o que não se fez diferente para o PNQ. Foi lembrado o caso em que a demanda de cursos, bem como a escolha das cidades contempladas onde eles se realizariam, já vinham definidas pelo secretário de estado sem o conhecimento dos membros do conselho estadual de trabalho e emprego. Apesar de tentar garantir a seriedade do gestor, o relato de um conselheiro, representante do segmento dos empresários, deixou clara a forma errada de condução do programa de qualificação:

(...) o doutor Evaristo⁽¹³⁾ [Secretário da pasta de Desenvolvimento Social na época], que foi quem assumiu a Secretaria Estadual de Trabalho, na ocasião SETRAS, né? Ele, uma pessoa muito séria ... Ele não deixava

(13) Com exceção dos gestores do poder executivo federal, todos os nomes próprios aqui mencionados são fictícios.

ninguém roubar. Se tivesse fazendo coisa malfeita, era pra punir. Pessoa extremamente séria. Mas ele foi o autor de algumas coisas que ainda existem hoje e que são erradas. Por exemplo: eu disse a forma de negociação que era ... anteriormente. Aí ele chegava, no primeiro ano ... no segundo ano ... foi uma beleza. Mas, no segundo ano, ... ele ... tá aqui: curso disso, disso, disso em tal canto, na hora de assinar o contrato. Eu vou dizer um caso: o SENAI tem lá um curso, enfermagem veterinária. — Doutor Evaristo, o SENAI só atua na área de indústria e alguns serviços; a área de veterinária é do SENAR. — Amigo velho, a planilha é essa; se você não quiser ... tá aqui, se não quiser tem quem queira. Então, passou-se muitos anos e os vícios continuam (...) (Empresário Conselheiro).

A partir do depoimento do conselheiro, ficou evidente que a utilização de práticas não democráticas e sem transparência, por parte de alguns gestores, fez parte da definição e da execução do programa de qualificação no estado da Paraíba. Reconhecer este fato significa admitir que houve prejuízo no processo de construção social da política pública, na medida em que o gestor obstruiu o envolvimento dos sujeitos na defesa dos interesses coletivos, quanto à delimitação das demandas, sobrepondo-se aos conselhos de trabalho e emprego e tornando nula a participação cidadã. Por outro lado, as falhas na realização das funções do CETE, também se tornaram visíveis, tendo em vista o tratamento descuidado quanto à definição das demandas e das executoras, assim como na fiscalização e avaliação do programa de qualificação profissional.

Em relação aos conselhos municipais, as colocações dos sujeitos, no espaço das reuniões do CETE, denunciaram a sua inoperância, predominando a compreensão de que não participavam da construção e execução do PlanTeQ, indicando a paralisia dos sujeitos e a inutilização destes espaços de participação. Essa falta de ação, por parte dos conselhos municipais, foi verificada na ausência de diálogo com o conselho estadual, na falta de integração das políticas públicas de emprego e de educação, entre outras, e nos vícios políticos, que impediram de colocar o interesse coletivo acima das ambições pessoais e partidárias, típicas da cultura política local. Entretanto, não foi ignorado pelos conselheiros que o papel do CETE seria, também, estabelecer diálogo coletivo com os conselhos municipais e, juntos, realizarem estudos de mercado para identificar as potencialidades das localidades proponentes a serem atendidas pelo PlanTeQ e definirem demandas mais realistas para a comunidade. No entanto, pairou a apatia e se estabeleceu um imobilismo vicioso que terminou por caracterizar o histórico do CETE-Paraíba, comportamento que se estendeu do PLANFOR ao PNQ. Com isso, não se criaram estratégias para atingir as potencialidades econômicas do estado e ainda foram cometidos equívocos ao oferecer cursos mediante o “achismo” dos gestores, que também desconsideraram as particularidades do público a ser atendido.

4.3. Sobre a execução dos cursos de hotelaria e de recepção e atendimento

Quanto ao curso de hotelaria (alimentos e bebidas), puderam-se constatar sérios problemas, tanto de conteúdo como de infraestrutura, demonstrando a forma descuidada

com que ocorreu a sua execução. Primeiramente, identificou-se a utilização inadequada do título do curso — hotelaria, quando de fato estava voltado somente para o item de preparação de alimentos (carnes, massas, saladas e sobremesas) e bebidas (coquetéis e *drinks*), não abrangendo as outras especialidades próprias à formação de um profissional em hotelaria (camareira, lavanderia, recepção, entre outras). Por outro lado, o item relativo à formação social, que deveria abordar as questões referentes aos direitos dos trabalhadores e com a discussão da formação cidadã, ficou prejudicado, por conta da inabilidade do educador em abordar estes temas, conteúdos, justamente, que representariam o diferencial do PlanTeQ em relação aos cursos profissionalizantes, oferecidos por instituições privadas. As aulas da formação social concentraram-se mais nas atividades lúdicas, a fim de buscar a integração do grupo sem, no entanto, aprofundar e preparar o aluno para a vida profissional e estabelecer o vínculo com a questão da cidadania.

A falta de uma postura profissional adequada, por parte dos educandos, no trato com os colegas, com o próprio instrutor e as falhas na educação doméstica, foram outros aspectos apreendidos dos contatos obtidos. Estas posturas se repetiram em todas as atividades realizadas, mas, infelizmente, não foram trabalhadas pelos educadores como comportamentos a serem corrigidos no exercício da vida profissional e social. Do mesmo modo, o conteúdo relacionado aos direitos e deveres, não recebeu a devida importância. Observou-se, assim, uma falta de preocupação, por parte dos educadores, com os procedimentos pedagógicos e metodológicos, na ministração dos conteúdos e na relação com os educandos.

Outro problema, apresentado na execução do curso de hotelaria, foi quanto à inexistência de infraestrutura apropriada para a sua realização. A ONG responsável em ministrar o curso ficou na dependência de um espaço cedido por outra instituição de ensino da rede pública, o que veio prejudicar sensivelmente o andamento das atividades. Primeiramente, no módulo correspondente à parte teórica da formação social, as aulas ocorreram em uma sala emprestada pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia (IFET) de Cabedelo. Para o desenvolvimento das aulas práticas, as dificuldades foram ainda maiores. As atividades destinadas à preparação das bebidas ocorreram na própria sala de aula do IFET, lugar onde se improvisou a arrumação dos ingredientes e dos instrumentos sobre a mesa do professor, sem nenhuma condição de higiene e segurança para os educandos. Na parte de elaboração de alimentos, em que se fazia necessário fogão a gás, forno, *freezer*, pias, panelas e outros instrumentos, a ONG transferiu as atividades para a cozinha de uma escola pública de ensino médio, com instalações completamente precárias e igualmente inadequadas para a efetivação das tarefas. Em todos os procedimentos referentes ao preparo de alimentos e bebidas, foi comum a falta de equipamentos e instrumentos para manusear os ingredientes, recorrendo, muitas vezes, à boa vontade do instrutor, para emprestar seus materiais, e dos alunos, para buscarem utensílios de suas casas, a fim de viabilizar a feitura das receitas. O instrutor teve seu trabalho comprometido pela insuficiência na infraestrutura oferecida, tendo que retirar ou adaptar receitas, diante das condições existentes.

Um quadro de semelhante precariedade não pôde deixar de comprometer seu objetivo primordial que era o de formar alunos para o mercado de trabalho, muito menos para atender as demandas requeridas pela atividade hoteleira que, cada vez mais, precisa responder com maior eficiência e o bom atendimento aos seus clientes, para não perder espaço diante do ritmo competitivo a que está submetida nos últimos anos. Apesar de todos estes problemas, mesmo assim, os educandos consideraram válida a experiência e o “aprendizado” obtido no curso, revelando, com esta atitude, uma falta de postura crítica e naturalizando uma atividade oferecida em condições tão deficientes. Esta naturalização pôde ser associada à própria situação socioeconômica do público participante. As privações que enfrentaram em suas histórias de vida foram tantas, que as deficiências apontadas no curso terminaram não sendo percebidas, acabando por prevalecer a mensagem de que é melhor isso do que nada, diante da falta de alternativas que vivenciam. Com estas posturas, tornam-se aceitáveis as formas precárias de inserção pelo trabalho, assim como o descaso de alguns gestores públicos para a questão social.

De acordo com as colocações dos educandos, observou-se a predominância de uma atitude não reivindicativa e não propositiva, expressando um imobilismo político (COHN, 2002), impedindo-os de terem garantido o direito a uma qualificação profissional de qualidade e em condições de preparar para o mercado de trabalho. Neste sentido, a qualificação profissional, como um “direito de cidadania”, deixou de se efetivar por conta da condição de passividade dos educandos, resultante das várias situações de desqualificação social as quais vivenciaram, repercutindo, diretamente, em sua subjetividade com o desenvolvimento de uma atitude retraída, diante das questões sociais (TELLES, 2001; TEIXEIRA, 2001). Esta condição terminou por contribuir para formar, nos educandos, uma postura de não reconhecimento de sua condição de cidadão, detentor de direitos, prejudicando, assim, a capacidade de cobrar e reivindicar, junto aos gestores, o cumprimento das condições necessárias à execução de um curso de qualidade. Estes elementos só vieram confirmar a pouca capacidade que os cursos de qualificação, realizados nas condições descritas anteriormente, apresentaram, em orientar os sujeitos para uma formação profissional e para a participação cidadã, contrariando os princípios do PNQ/PlanTeQ.

Outra experiência importante para ajudar a compreender a dinâmica da formação profissional e a ação direta das executoras, com os educandos, foi a observação do curso de recepção e atendimento, ministrado por uma unidade do Sistema S. As aulas tiveram seu conteúdo teórico organizado, basicamente, com temas relacionados à recepção e administração de empresas e às regras de comportamento e educação doméstica. De forma insistente, o instrutor formado na área de recursos humanos, ressaltou a importância de o indivíduo desenvolver uma boa autoestima e um comportamento individualista e “indiferente” para com os possíveis desentendimentos que viessem acontecer por parte de clientes e colegas no ambiente de trabalho. Sobre as prováveis insatisfações no trabalho, os educandos foram instruídos a resignarem-se, pois aquela situação poderia representar um momento passageiro e servir como experiência a outras oportunidades de trabalho. Tal como esta, a ideia da transitoriedade

na ocupação, assim como a necessidade permanente da qualificação profissional, foram igualmente encaradas com naturalidade. A mensagem constantemente reproduzida pelo educador, para os alunos, destinava-se ao desenvolvimento de uma atitude incansável para se alcançar o sucesso profissional, determinando uma compreensão coletiva de que para “crescer” não se pode “parar” de fazer cursos e buscar melhores oportunidades de trabalho.

A parte teórica do curso tampouco contemplou nenhum conteúdo relacionado à formação cidadã do sujeito e nem aos direitos trabalhistas, limitando-se a abordar temas relacionados aos princípios de ética, educação doméstica e postura no ambiente de trabalho. Esta orientação esteve o tempo todo reforçada com o intuito de formar um profissional com um perfil proativo, adequado às condições de trabalho exigidas pelos empregadores e sempre disposto a colaborar.

Quanto aos recursos técnicos, os equipamentos e a infraestrutura utilizados, não foram observados problemas graves. Sobre o conteúdo do curso, alguns alunos apontaram para a necessidade de haver mais aulas práticas, mas foi unânime a aprovação dos educandos sobre os procedimentos adotados e a capacidade do instrutor, manifestando o desejo em fazer outros cursos de qualificação. Esta postura, tal como a que se observou nos alunos do curso de hotelaria, também demonstrou o comodismo político e acrítico diante das condições oferecidas pela instituição executora que, por ser do Sistema S, aparentemente com melhores condições técnicas para funcionar, não gerou, nos educandos, nenhuma manifestação para reivindicar melhores condições pedagógicas e de formação cidadã. Os educandos, reproduzindo um comportamento acrítico, por causa dos déficits sociais em sua formação educacional, colocaram-se como receptores das informações e pouco envolvidos com as exigências do mercado de trabalho.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir das investigações realizadas, observou-se que o conteúdo da formação cidadã foi ressignificado e absorvido pelas executoras dos cursos de qualificação profissional, principalmente, no que se referia ao Sistema S, com o sentido de formar indivíduos para uma cidadania instrumental, prática, comportamental, para a civilidade, e não exatamente como formação de um sujeito reivindicativo, propositivo, participativo e transformador do seu meio, mas adaptado, “acomodado” na sociedade. A dimensão política da vida social tem sido relegada a uma convivência civilizada, substituindo o sujeito crítico pelo indivíduo “colaborador”, competente no domínio das mais novas tecnologias, mas incapaz de se reconhecer verdadeiramente como cidadão.

A formação social e cidadã encontrou-se restringida às instruções de educação doméstica e de comportamento social, requisitos que visam “adequar” ou “domesticar” o trabalhador às exigências do mercado, criando um sujeito resignado às situações diversas de trabalho que lhes são impostas. Por outro lado, conforme a pesquisa de

campo demonstrou com o curso de hotelaria, em razão das circunstâncias inadequadas em que funcionou, não houve condição sequer de oferecer uma formação instrumental que pudesse atender às exigências de um mercado de trabalho dinâmico. Presenciou-se a formação de sujeitos despreparados, quer para o desempenho de uma atividade profissional quer para a cidadania.

A efetivação da formação profissional e cidadã, nos cursos profissionalizantes, encontrou obstáculos, não somente por causa das falhas constatadas na forma de condução da execução do PlanTeQ na Paraíba e nos processos de ensino/aprendizagem, mas, também, identificou respostas na própria realidade social dos sujeitos que carregavam déficits sociais históricos, resultantes de governos com escolhas políticas e econômicas conservadoras que vieram aprofundar o processo de desigualdade social.

De um modo geral, os educandos não identificaram os problemas didáticos, metodológicos e até a falta de conhecimento dos instrutores, o que foi atribuído à deficiência de criticidade destes sujeitos, prejudicados por um sistema educacional que não formou para a vida e nem para a contestação da realidade. Os cursos que foram acompanhados, por meio da pesquisa, apresentaram conteúdos técnicos e práticos elementares, com poucas condições de preparar realmente o sujeito para uma atividade profissional. Daí a necessidade do indivíduo estar sempre buscando uma nova formação para complementar a instrução recebida anteriormente, embora os alunos tenham avaliado os educadores e os cursos sempre positivamente.

O discurso, presente no mercado, de que a qualificação profissional é importante, pareceu contaminar a mente e os ideais dos indivíduos, como algo capaz de conduzi-los a um lugar melhor, mas os incapacitou a assimilarem, qualitativamente, os efeitos da qualificação profissional e da formação cidadã em suas vidas. Interessava apenas ter a instrução para, com isso, conseguir uma ocupação que promovesse uma inserção imediata. Perante as exigências do mercado de trabalho e a urgência para ter emprego e renda e tornar-se um consumidor, não havia tempo para desenvolver estratégias voltadas para uma formação profissional que proporcionasse a estes sujeitos um trabalho com maior remuneração.

A noção de instrução profissional pareceu adaptar-se muito melhor a esse ambiente do trabalho temporário, flexível, volátil, de homens também temporários e flexíveis que não necessitavam, no seu conjunto, de uma formação mais elaborada para desenvolver uma profissão, até porque o mercado passou a privilegiar mais o sentido de habilidades ou capacidades, em detrimento da profissão, como formação social. A mensagem simbólica que povoa o mundo do trabalho na contemporaneidade é de que o sujeito tem que ser “proativo”, ou seja, tem que estar disposto a toda espécie de exigência no trabalho e considerar isso como sendo competência, eficiência e produtividade. É uma espécie de indivíduo que não cria, não pensa, apenas realiza uma instrução própria para o momento, já que o trabalho assume um caráter cada vez mais efêmero.

A partir destas considerações, verificou-se que a formação cidadã dos sujeitos, enquanto proposta presente no PNQ/PlanTeQ-Paraíba, encontra-se comprometida,

tendo em vista os cursos não oferecerem condições para preparar os educandos para uma atuação política participativa. Além disso, a inserção social e profissional dos trabalhadores, apresentou-se cada vez mais condicionada às normas estabelecidas pelo mercado de trabalho.

Assim, é difícil esperar um sujeito consciente do seu lugar social e exercendo plenamente a sua cidadania, pois, da forma como a qualificação profissional vem sendo conduzida, apresentando fissuras graves no processo de construção e execução da política pública, pode estar ocorrendo a continuidade de uma formação profissional instrumentalizada para acolher os interesses do capital, privilegiando instruções elementares para se adequarem às engrenagens da reprodução capitalista, em detrimento da formação do saber. Nesse contexto, o processo da qualificação profissional, mediante políticas públicas, faz-se perverso por alimentar a fé no sujeito participante, competente e independente.

Sabendo que a ideologia capitalista se organiza de modo a perpetuar a dominação e exploração do trabalho, inibindo os sujeitos, em sua capacidade de sentir, pensar e agir, qualquer política pública que vise recuperar parte da visibilidade e da ação desses sujeitos só poderá fazer-se mais efetiva se construída enquanto um conjunto de estratégias integradas em torno da revitalização do sistema de educação, saúde, habitação, segurança, emprego, cultura, entre outros. Para isso, o interesse do coletivo tem que se fazer como uma premissa na gestão pública, inibindo a gerência favorecedora das ambições individuais e político-partidárias, os desvios de funções e de objetivos e que os representantes políticos, indubitavelmente, possam ser reconhecidos pelos segmentos sociais que os escolheram pelo exercício livre da cidadania. Tudo isso será possível no momento em que a sociedade brasileira compreender que a satisfação das necessidades básicas do cidadão não pode ser encarada pelo Estado, por alguns políticos e até mesmo pelo público-alvo, como moeda de troca, de compra de consciência e dignidade, e passe a ser considerada, verdadeiramente, como direito de cidadania.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, R. *Os sentidos do trabalho: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho*. São Paulo: Boitempo Editorial, 1999.

_____. (Org.). *Riqueza e miséria do trabalho no Brasil*. São Paulo, Boitempo: 2006.

AZEREDO, B. Políticas públicas de geração de emprego no Brasil: limites e possibilidades. In: OLIVEIRA, M. A. de (Org.). *Reforma do Estado e políticas de emprego no Brasil*. Campinas: Unicamp-IE, 1998.

BARBOSA, A. de F.; MORETTO, A. *Políticas de emprego e proteção social*. São Paulo: ABET — Associação Brasileira de Estudos do Trabalho, v. 1, 1998.

BRASIL. *Plano Nacional de Qualificação — PNQ: repasse de recursos — Planos Territoriais de Qualificação — PlanTeQs e Projetos Especiais de Qualificação — ProEsQs*. MTE/SPPE/DQ, 2005. Disponível em: <http://www.mte.gov.br/pnq/recursos> Acesso em: 26 jan. 2010.

_____. Ministério do Trabalho e Emprego. *Avaliação do PEQ-PB: avaliação do programa de 1997. Relatório Final*. MTE/SEFOR/FAT/COCEFAT/UFPB/ATECEL/CCSA/CE, João Pessoa, fev., 1998.

_____. *Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador — PLANFOR*. MTE/SPPE/DQP/FAT, Brasília, junho, 2001b. Disponível em: <<http://www.oitcinterfor.org/public/spanish/region/.../exp/.../planfor.doc>>. Acesso em: 26 jan. 2010.

_____. *Relatórios gerenciais do FAT: 1995-1999*. Disponível em: <<http://www.mte.gov.br/fat/relatoriogerencial.asp>> Acesso em: 30 jan. 2010.

COHN, A. A questão social no Brasil: a difícil construção da cidadania. In: MOTA, C. G. (Org.). *Viagem completa: a experiência brasileira (1500-2000): A grande transação*. 2. ed. São Paulo: SENAC São Paulo, 2000.

COSTA, C.; PRESTES, E.; GOMES, V. *et al.* Controle social da política pública de emprego, trabalho e renda no Brasil: desafios e potencialidades. In: OLIVEIRA, R. V. de (Org.). *Novo momento para as comissões de emprego no Brasil? Sobre as condições da participação e controle sociais no sistema público de emprego em construção*. São Paulo: A+ Comunicação, v. 2, 2007.

DEDECCA, C. S. Emprego e qualificação no Brasil dos anos 90. In: OLIVEIRA, M. A. de (Org.). *Reforma do Estado e políticas de emprego no Brasil*. Campinas: Unicamp-IE, 1998.

LUCA, T. R. de. *Indústria e trabalho na História do Brasil*. São Paulo: Contexto, 2001.

MANFREDI, S. M. *Educação profissional no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2002.

_____. Trabalho, qualificação e competência profissional — das dimensões conceituais e políticas. *Revista Educação e Sociedade*, Campinas, n. 64, ano XIX, set. 1998.

MATUSITA, A. P.; GIMENEZ, D. M. O capitalismo avançado no pós-guerra e a experiência recente das políticas públicas de emprego. In: DIEESE. *Emprego e desenvolvimento tecnológico: artigos dos pesquisadores*. São Paulo: DIEESE; Campinas: CESIT, 1999.

MORETTO, A. J. Políticas de emprego no Brasil: algumas considerações sobre os anos 90. In: DIEESE. *Emprego e desenvolvimento tecnológico: artigos dos pesquisadores*. São Paulo: DIEESE; Campinas: CESIT, 1999.

MORETTO, A. J.; GIMENEZ, D. M.; PRONI, M. W. Os descaminhos das políticas de emprego no Brasil. In: PRONI, M. W.; HENRIQUE, W. (Orgs.). *Trabalho, mercado e sociedade: o Brasil nos anos 90*. São Paulo: Editora UNESP; Campinas, São Paulo: Instituto de Economia da UNICAMP, 2003.

NOGUEIRA, M. A. *Um Estado para a sociedade civil*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

OLIVEIRA, R. V. de (Org.). *Qualificar para quê? Qualificação para quem? Do global ao local: o que se espera da qualificação profissional hoje*. São Paulo: Fundação UNITRABALHO; Campina Grande: EDUFCG, 2006.

PAIVA, Vanilda P. Novos padrões econômicos e demanda de qualificação e competências. *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*, Venezuela, año 6, n. 12, 2000.

PARAÍBA. Secretaria de Desenvolvimento Humano. *Apontamentos acerca da Dimensão Político-pedagógica*. João Pessoa, Hotel Marinas. SEDH, FAT, MTE, Governo da Paraíba. Seminário realizado em 12 de março de 2010a.

_____. *Relatório circunstancial de avaliação, supervisão e monitoramento dos cursos do PlanTeQ/PB*. João Pessoa, Casa Caiada, PNQ/PlanTeQ-PB, 2010b.

SANTOS. *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. 2. ed. Rio de Janeiro: Record, 2000.

SILVA, M. O. da S. e; M. C. YASBEK; GIOVANNI, G. di. (Orgs.). *A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

TELLES, V. da S. *Pobreza e cidadania*. São Paulo: USP, Curso de Pós-graduação em Sociologia, Editora 34, 2001.

TEIXEIRA, E. *O local e o global: limites e desafios da participação cidadã*. São Paulo: Cortez; Recife: Equipe; Salvador: UFBA, 2001.

Recebido em 13 de fevereiro de 2011.

Aceito em 24 de novembro de 2011.