

# Arranjos institucionais “virtuosos” na dinâmica das políticas públicas de trabalho e renda<sup>1</sup>

Antonia de Lourdes Colbari<sup>2</sup>  
Jamila Coco Rainha<sup>3</sup>

## RESUMO

À luz das abordagens institucionalistas, pretende-se rastrear os arranjos institucionais constituídos para executar e articular, no âmbito do estado do Espírito Santo, as políticas públicas de trabalho e renda do governo federal. A Secretaria de Estado do Trabalho, Assistência e Desenvolvimento Social (Setades) foi, no período de 2003 a 2010, o espaço de confluência de ações de cooperação governamental entre agências dos poderes executivos, nacional e subnacional, além de conduzir o movimento de articulação/intermediação entre setor público, organizações do mercado, organizações não governamentais, instituições de ensino e entidades de representação de interesses. Sobressaiu-se como um ator estratégico hábil no desempenho de funções de coordenação e de motivação para a ação coletiva, fato crucial para a construção e a reprodução das ordens sociais locais, nas quais os processos de qualificação profissional eram imperativos. As fontes priorizadas para sustentar esse percurso analítico foram os documentos oficiais, relatórios e informações estatísticas. O resultado explicitou as singularidades desses arranjos institucionais que ensejavam a melhoria de desempenho do mercado de trabalho de forma articulada com a agenda da inclusão social. Palavras-chave: Trabalho e renda; políticas públicas; instituições; Estado do Espírito Santo.

## ABSTRACT

*By using the institutionalism approaches, this article intended to trace the institutional arrangements which perform and articulate the national public policy work and income in a Brazilian specific state (Espírito Santo). The Secretariat of State for Labour, Social Welfare and Development, was in the period 2003-2010, the space for common shares of governmental cooperation between the executive agencies, Federal and State authorities, in addition to conducting the intermediary between the public sector, the market organizations, non-governmental organizations, educational institutions and organizations of interest representation. Stood out as a skilled strategic player in the performance of functions of coordination and motivation for collective action, crucial for the construction and reproduction of local social orders indeed, in which the processes of qualification were imperatives. Sources prioritized to sustain this analytical course were official documents, reports and statistical information. The result explained the peculiarities of these institutional arrangements that expected performance improvement of the labor market in coordination with the agenda of social inclusion.*

*Keywords: Employment and income; public policy; institutions; State of Espírito Santo.*

---

1. Agradecimentos ao CNPq pelo apoio financeiro.

2. Antonia de Lourdes Colbari é Doutora em Sociologia pela IUPERJ, Professora do Departamento de Ciências Sociais e do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da UFES.

3. Jamila Coco Rainha é Mestre em Ciências Sociais pela UFES. E-mail milarainha@gmail.com

## 1. Introdução

As variações nas condições macroeconômicas e as mudanças técnico-organizacionais, ocorridas nas últimas três décadas, tiveram forte impacto na configuração do mercado de trabalho e impuseram novas demandas à agenda governamental. Questões como desemprego, crescimento das formas atípicas e/ou precárias de trabalho, exclusão social e pobreza se tornaram alvo de políticas públicas que mobilizaram diversas instituições sociais, tendo como objetivo promover a articulação entre programas de qualificação profissional, estratégias de inclusão produtiva e de fomento dos pequenos empreendimentos e outras políticas dirigidas aos segmentos sociais mais vulneráveis.

Nesse campo de ação, no plano nacional, assistiu-se ao protagonismo do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), sobretudo na década de 1990, e, na esfera do governo do estado do Espírito Santo, praticamente uma década mais tarde (2003 a 2010), à maior visibilidade da Secretaria de Estado do Trabalho, Assistência e Desenvolvimento Social (Setades)<sup>4</sup>, à qual cabia, no âmbito estadual, implantar a Política Pública de Emprego, Trabalho e Renda, cujas diretrizes eram definidas pelo MTE. Tratava-se, portanto, da agência governamental responsável pela formulação, coordenação, planejamento, articulação e supervisão de políticas públicas de inclusão produtiva e social. Além de ser o espaço de confluência de ações de cooperação governamental entre agências dos poderes executivos, federal e estadual, fora também o núcleo de um movimento de articulação/intermediação entre setor público, organizações do mercado, ONGs, instituições de ensino e entidades de representação de interesses. Coube a essa secretaria a mobilização dos diversos segmentos do mercado e da sociedade e, na condição de representante do poder público, também a presença nos diversos arranjos de concertação, como conselhos, fóruns e conferências de políticas públicas. Embora não seja o foco do artigo, é importante destacar a conjuntura estadual, marcada por ações governamentais focadas em consolidar uma coalizão de forças políticas capaz de sustentar um projeto que combinasse crescimento econômico, desenvolvimento social, governança democrática, e estabilidade e credibilidade político-institucional. A conjuntura econômica internacional favorável às commodities sinalizava promissoras perspectivas de investimentos produtivos capazes de alavancarem um novo ciclo de expansão da economia estadual (SILVA, 2010).

O eixo da presente análise recaiu justamente no rastreamento das ações e nos arranjos institucionais constituídos para executá-las e articulá-las, iniciativas que envolveram a presença

4. A Setades surgiu após a publicação da Lei Complementar nº 316 em 03 de Janeiro de 2005, substituindo a Secretaria de Estado do Trabalho e de Assistência Social (Setas) (ESPÍRITO SANTO, 2003). Em 2011, com o novo desenho institucional do governo do estado do Espírito Santo, as atribuições da Setades foram incorporadas pela Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos (SEADH) e, atualmente, estão localizadas na Secretaria da Ciência, Tecnologia, Inovação, Educação Profissional e Trabalho (Sectti).

da representação da sociedade na concepção e na operacionalização das políticas públicas de trabalho e de renda. No enquadramento teórico, tais arranjos explicitaram um modelo de organização social que acionava padrões de solidariedade, de regulação e de governança, resgatando-se a sociedade civil, o engajamento dos cidadãos e dos *stakeholders*, em contraposição à “solidariedade abstrata da redistribuição realizada pelo Estado” (LÉVESQUE, 2007, p. 51).

A abordagem neoinstitucionalista forneceu o suporte conceitual para o entendimento do lugar das instituições na determinação das políticas públicas em foco no artigo. As instituições estabelecem as regras do jogo no campo político, moldam a maneira pela qual os atores definem seus interesses e estruturam as relações de poder com os outros grupos (STEINMO et al., 1997). Na vertente sociológica, as teorias neoinstitucionalistas, inspiradas no interacionismo simbólico, exploram a construção de ordens sociais locais, denominadas de “campos”, “arenas” ou “jogos”, nos quais as instituições tanto capacitam como coagem os atores sociais (FLIGSTEIN, 2007). As regras institucionais são fatores de constrangimentos, ou seja, restringem a ação individual ou coletiva e, por isso, estruturam as interações entre diferentes atores. Dada a complexidade dos problemas contemporâneos, a formulação e a implantação de uma política pública, não raramente, requerem a interação entre diversos órgãos das instâncias públicas de âmbito municipal, estadual e federal, bem como dessas instâncias com o setor privado. Isso significa que um processo de tomada de decisão quanto à elaboração de uma política pública, por exemplo, não é imune aos constrangimentos de um arranjo institucional.

A elaboração das políticas públicas de trabalho e renda no Brasil, em muitos casos, tem como “carro chefe” os programas de capacitação e treinamento, uma modalidade de política ativa de impactos mais efetivos na geração de emprego e ocupações. No Espírito Santo, no período de 2003 a 2010, essas políticas estiveram associadas à dinâmica das instituições estatais das áreas envolvidas: a Secretaria de Estado do Trabalho, Assistência e Desenvolvimento Social (Setades) e a Secretária de Estado da Educação (Sedu) e as congêneres federais, o Ministério de Trabalho e Renda (MTE) e o Ministério da Educação (MEC). Se as ações e comportamentos políticos são configurados a partir de arranjos rotineiros relativamente estáveis (PIERSON, 1996), a interação entre as instituições supracitadas ofereceria informações importantes a respeito da elaboração das políticas públicas de trabalho e renda, o objeto deste artigo.

Metodologicamente, após a identificação da Setades e da Sedu como instituições estratégicas para a análise das políticas públicas de trabalho e renda no estado do Espírito Santo, o passo seguinte foi mapear as ações e programas relacionados à formação profissional em cada instituição. Por fim, à luz da teoria dos campos de Fligstein (2007), a Setades sobressaiu-se como um ator estratégico hábil no desempenho de funções de coordenação e de motivação para a ação coletiva, fato que, no período em questão, fora crucial para a

construção e reprodução das ordens sociais locais, nas quais os processos de qualificação profissional eram imperativos. As fontes priorizadas para sustentar esses dois percursos analíticos foram os documentos oficiais, relatórios e informações estatísticas, produzidos pelas referidas instituições.

Quanto ao desenvolvimento do artigo, inicia-se a exposição com a abordagem da institucionalidade que abriga os programas de formação profissional na sociedade brasileira, a partir da década de 1990, incluindo a cooperação e a sobreposição entre as ações oriundas do MEC e do MTE. A seguir, este arcabouço é transportado para o nível subnacional, como o intuito de analisar a atuação do governo do estado do Espírito Santo no terreno da educação profissional, no período de 2002 a 2010, destacando-se os arranjos entre o setor público e o privado que viabilizaram essas ações.

## 2. O PROTAGONISMO DO MTE

Um ponto de partida para a discussão das políticas de trabalho e dos arranjos institucionais que os viabilizaram pode ser localizado na conjuntura das duas últimas décadas do século XX, marcada por um fenômeno novo na América Latina: o protagonismo do Ministério do Trabalho na definição e na implantação de sistemas de formação profissional, valendo-se da mobilização de diversos segmentos para articular as experiências e os recursos físicos, humanos e financeiros disponíveis (ALMEIDA, 2003; GUILHON, 2005). No Brasil, até a década de 1990, a atuação direta do Ministério do Trabalho no campo da formação profissional fora pouco expressiva quando comparada à dos empreendimentos privados, representados principalmente pelo Sistema S, e a do próprio Ministério da Educação, a quem cabia o ensino geral nos diversos níveis.

Considerando-se o caráter recente da constituição de um sistema de relações de trabalho, fato que incluiu na agenda pública brasileira o debate e a formulação de políticas de qualificação profissional, não parece estranho o baixo envolvimento do Ministério do Trabalho com a questão, tal como registrado no decorrer de várias décadas. Por sua vez, a dinâmica da industrialização brasileira sustentava a ampliação de vagas no mercado formal de trabalho e absorvia parte expressiva da população economicamente ativa, em que pese o tamanho também significativo do contingente inserido no trabalho informal – um reduto da força de trabalho menos escolarizada e de baixa qualificação profissional.

No histórico da atuação do Estado no mercado de trabalho, destacam-se a CLT em 1946; o início da montagem do Sistema S na década de 1940; a criação do FGTS em 1966; e a instituição do Serviço Nacional de Emprego (Sine), na década de 1970. Porém, por se tratar

de iniciativas isoladas, espasmódicas, não se armava um sistema articulado de proteção ao trabalhador (IPEA, 2006; DEDECCA, 2009). Segundo Guilhon (2005), a criação do Sine, em 1975 (decreto nº 76.409), teria marcado uma mudança na abordagem governamental frente à questão do emprego e do mercado de trabalho. Iniciava-se outra forma de gestão governamental na área do trabalho sob a influência da Convenção nº 88 (referente à organização do Serviço Público de Emprego) da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e do então recém-criado Programa Regional de Emprego para a América Latina e Caribe (PREALC).

Cabe lembrar que tradicionalmente a intervenção governamental no mercado de trabalho se faz por meio de políticas ativas (incidência sobre o nível de emprego e de salários) e passivas (garantia de determinado padrão de consumo aos desempregados e aos incapacitados para a atividade produtiva). Ambas as modalidades visam a corrigir as falhas de mercado, atuando em resposta ao desemprego e na inserção/reinserção da mão de obra no mercado de trabalho. A novidade na década de 1990 foi a mudança ou ampliação do foco dos programas de trabalho e renda, incluindo o mercado de trabalho formal e o informal. Foram várias experiências localizadas, em âmbito municipal e estadual, que envolveram a geração de trabalho e renda, entre elas as variações de microcrédito e outras formas de fomento de pequenos e de empreendimentos de trabalhadores autônomos (RAMOS, 2009; MACHADO; HALLAK NETO, 2011).

A Lei nº 8.019, de 1990, estabelecia que as ações do Programa do Seguro-Desemprego, um dos eixos do Sistema Nacional de Emprego, deveriam seguir os princípios da descentralização, isso por meio de execução articulada com os estados e municípios. O Sine aglutina as ações estaduais e federais sob a coordenação do Ministério do Trabalho e atua em três linhas básicas: a criação de uma rede nacional de intermediação de mão de obra; a montagem de um sistema de informações sobre o mercado de trabalho; e a criação de programas de geração de emprego. Apesar de tardio tanto em relação à experiência internacional como também ao próprio sistema brasileiro de proteção social, o Sistema Público de Emprego foi revigorado pela criação do FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador); tornou-se o eixo ordenador da organização de uma nova geração de políticas na área do trabalho: as políticas públicas de trabalho e renda. A criação desse sistema estava inserida em um contexto de discussão e de proposições cujo foco eram as mudanças nas relações de trabalho, principalmente nos aspectos capazes de promover a redução dos encargos patronais, a flexibilização das formas de contratação e a livre negociação, esta em substituição da função mediadora exercida pelo Estado nas relações entre patrões e empregados (IPEA, 2006; RAMOS, 2009).

A incorporação do conceito de sistema de emprego, do qual faz parte o mercado de trabalho, marca um avanço no entendimento do mundo do trabalho. Trata-se de um constructo mais potente para a compreensão da dinâmica da geração de empregos em economias complexas

e heterogêneas do ponto de vista das relações de trabalho, nas quais o emprego assalariado coberto pela legislação trabalhista não se generalizou e convive com um expressivo segmento de trabalho informal. Cabe frisar que a afirmação do marco institucional das relações de trabalho vincula-se à capacidade reguladora do Estado e do seu poder de impor sanções às condutas transgressoras. Porém, o que transborda os limites institucionais – o informal – não compromete o funcionamento do sistema de emprego, justificando a análise do universo produtivo na forma de mosaico, no qual as unidades de produção, grandes e pequenas, formais e informais, estabelecem entre si relações perenes ou fortuitas de concorrência, aliança e/ou complementaridade, podendo conviver, inclusive, em uma mesma cadeia de produção (IPEA, 2006). Repete-se o padrão de articulação entre o “moderno” e o “arcaico-tradicional”, superando-se a aparente dualidade que os modela, tema já bastante explorado nas análises clássicas sobre as especificidades do desenvolvimento capitalista brasileiro.

Essa configuração do sistema de emprego, em parte, explica o protagonismo do Ministério do Trabalho, a partir da década de 1990. O consenso em torno da necessidade de uma política de qualificação profissional tinha como fundamento uma avaliação acerca das mudanças na esfera produtiva desencadeadas pela incorporação de um novo padrão tecnológico e organizacional, indispensáveis para elevar a produtividade e a competitividade empresarial brasileira no atual contexto da globalização econômico-financeira, de abertura comercial e de acirramento da concorrência. Era um momento de forte impacto da reestruturação produtiva das empresas, cujas consequências para o mercado de trabalho (inclusive os conteúdos do trabalho e as qualificações requeridas) já foram fartamente exploradas pela literatura acadêmica. Entre outros desdobramentos, esse fenômeno teria promovido diminuição do peso do trabalho assalariado, considerando-se o conjunto dos postos de trabalho gerados concomitantemente ao aumento das formas alternativas a esse tipo de inserção (trabalho autônomo, emprego doméstico e familiar). O crescimento das oportunidades de ocupação ocorreria, portanto, por meio de relações de trabalho mais flexíveis, com vínculos mais precários, potencializando a vulnerabilidade dos trabalhadores.

Para os trabalhadores, a qualificação impunha-se como estratégia para o enfrentamento das condições adversas do mercado de trabalho e do emprego. Dela dependiam a permanência ou a recolocação no mercado de trabalho, agora mais exigente quanto à escolaridade e ao nível de conhecimentos profissionais (GUILHON, 2005).

O modelo de educação profissional em vigor foi colocado em xeque e o Ministério do Trabalho sentiu-se pressionado a agir, sobremaneira, a favor da população desempregada ou mais vulnerável ao desemprego. A qualificação profissional foi assumida como requisito indispensável tanto para o trabalhador se manter empregado quanto para a empresa se manter competitiva, e as políticas de emprego adquiriram outro significado elevando a importância

das iniciativas públicas no campo da educação profissional. A crise fiscal do estado também redirecionava os sistemas de proteção social tendo em vista assegurar a prioridade de atendimento dos setores sociais mais vulneráveis, valorizando a intermediação de mão de obra e a qualificação profissional (RAMOS, 2009; ARAUJO; LIMA, 2009).

Neste vetor, os programas de formação profissional passaram a ocupar lugar estratégico, pois contribuem para elevar as condições de competir por uma vaga no mercado de trabalho e/ou manter a “empregabilidade” do trabalhador. No arranjo político tripartite que viabilizou o Planfor, ganhou fôlego a concepção de políticas ativas que interferem na oferta e demanda de trabalho, como os programas de formação profissionais e os de geração de emprego e renda (MACHADO; HALLAK NETO, 2011; POCHMANN, 2006).

Se desde a criação do Senai, em 1942, o MTE vinha exercendo um papel secundário em termos de formulação e implantação da política de educação profissional, em 1995, a criação da Secretaria Nacional de Formação e Desenvolvimento Profissional (Sefor) remodelaria esse papel. Ainda nesse ano, na condição de um dos eixos constitutivos das políticas de “mercado de trabalho” que refletiam as tendências internacionais de eleger a educação profissional como forma de combate ao desemprego, o MTE lançou o Plano Nacional de Educação Profissional (Planfor), apoiado especialmente na oferta de recursos – do FAT.

Por meio da combinação entre políticas passivas e ativas, o sistema público de emprego se revela incapaz de superar dificuldades operacionais e promover mudanças significativas no caráter segmentado do mercado de trabalho brasileiro, pois, mesmo com o crescimento do emprego formal, ocorrido na última década, o mercado de trabalho apenas parcialmente se estrutura mais a partir de profissões e ocupações desenvolvidas por meio de relações assalariadas. Um leque mais abrangente de formas de inserção na atividade econômica justificava uma nova base institucional que acolhesse a organização de um Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR), a denominação atual ao conjunto dos programas governamentais destinados ao combate do desemprego; à qualificação/requalificação e inserção/reinserção no mercado de trabalho e à geração de novos postos de trabalho, de emprego e de renda (CARDOSO JR. et al., 2009; DEDECCA, 2009).

O Planfor foi concebido como uma política nacional de qualificação profissional integrada ao SPETR e sua operacionalização envolvia duas estratégias diferentes: a articulação com os Planos Estaduais de Qualificação, coordenados pelas Secretarias de Trabalho ou congêneres de cada unidade da federação, homologados pelas respectivas Comissões de Trabalho e executados por meio de contratação de entidades de qualificação profissional; e as parcerias nacionais/regionais com a rede de educação profissional do país, englobando seis grandes conjuntos de agências formadoras: os sistemas de ensino técnico federal, estadual e muni-

cipal; as universidades públicas e privadas; o chamado Sistema S; as entidades sindicais dos trabalhadores; as escolas e fundações de empresas; as organizações não governamentais e a rede de ensino profissional livre (GUILHON, 2005; ARAUJO; LIMA, 2009).

A concepção do Planfor embutia um conceito de educação profissional cujas bases metodológicas incluíam continuidade e permanência. Sua implantação refletia a mudança na atuação do Estado: a postura mais diretiva com alto grau de intervenção direta cedia espaço para uma postura ativa de fomento de ações articuladas com instituições e atores da sociedade e do mercado. Estimulava-se, desta forma, a construção de uma rede envolvendo a participação de empresários, trabalhadores e atores locais, ONGs, associações religiosas, centros comunitários, universidades, movimentos sociais (ALMEIDA, 2003; GUILHON, 2005).

A partir de 2003, o Planfor foi substituído pelo Plano Nacional de Qualificação (PNQ), cujas principais inovações em relação ao formato anterior seriam a extensão da carga horária dos cursos e um nível aparentemente mais alto de articulação com outras políticas de inclusão social ou de trabalho e renda. Em 2004, o desenho original do PNQ foi ampliado, com a criação dos planos setoriais de qualificação (Planseqs), dos planos territoriais (Planteqs) e projetos especiais ou emergenciais (ProEsQs) (IPEA, 2006; ARAUJO; LIMA, 2009).

Apesar dos possíveis avanços na concepção, o PNQ teria perdido musculatura financeira. Durham (2010) menciona a reportagem do jornal Estado de São Paulo, na qual é citado um estudo elaborado pelo Ministério do Planejamento e que aponta, no período de 2003 a 2008, a redução dos gastos do governo federal com programas de qualificação financiados pelo FAT: em torno de 97 milhões de reais por ano (em 2009, o gasto foi apenas 40,4 milhões), enquanto a média anual, no período de 1999 e 2003, foi de 768 milhões de reais. Outros dados reforçam essa tendência: em 1999, 2,9 milhões de trabalhadores foram beneficiados com os cursos de formação profissional pelos programas do MTE; em 2004, esse número caiu para 148 mil e, em 2006, para 116 mil; o percentual do FAT canalizado para ações de formação caiu de 5,3% em 1998, para 0,2% em 2007 (RAMOS, 2009).

Ao longo dos anos 2000, a matriz de alocação de recursos orçamentários do Ministério do Trabalho revela aumentos significativos de gastos dirigidos às políticas passivas de trabalho (seguro desemprego e abono salarial), atingindo direta e drasticamente o financiamento das políticas ativas (formação e intermediação), relegando-as a uma condição residual (PAIVA, 2006; MACHADO; HALLAK NETO, 2011; RAMOS, 2009). Completa esse cenário a apatia governamental em continuar o investimento na efetiva integração das funções de um sistema público de emprego, trabalho e renda, cujas diretrizes foram lançadas em 2005 (DEDEC-CA, 2009).



### 3. MEC E MTE: COOPERAÇÃO E SOBREPOSIÇÃO

Arranjos distintos de formação profissional emergem dos dois ministérios – MEC e MTE –, diferenciando-se tanto nos programas oferecidos quanto nas estratégias utilizadas. Grosso modo, a formação profissional regular é ofertada de forma descentralizada, por diversas instituições públicas, dentre elas os institutos federais de educação, ciência e tecnologia, os centros de formação tecnológica, os colégios agrícolas, os órgãos integrantes do “Sistema S” etc. Agrega-se a esse universo a formação profissional ministrada por institutos, fundações e outras entidades não públicas, tais como as comunitárias, filantrópicas, confessionais e particulares. Nesse leque de instituições, além de cursos regulares submetidos às diretrizes do MEC, uma gama de ações e programas de qualificações mais especializadas e de treinamento também é ofertada, e, neste caso, sob a coordenação e supervisão do MTE (IPEA, 2006).

Há pontos de convergência, complementaridade ou sobreposição entre as políticas do MEC e do MTE para o ensino profissionalizante no Brasil. Por exemplo: os cursos de nível básico podem ser ofertados pelos dois ministérios, mas isso não tem motivado estratégias conjuntas no sentido de multiplicar as opções nesse nível de educação profissional. A sobreposição de políticas insinua uma disputa política velada entre as duas agências pela função articuladora no campo da Educação Profissional. Em suma, segundo Almeida (2003, p. 169), apesar do esforço para a criação de um sistema de formação profissional no país – tarefa assumida pelos dois Ministérios –, esse propósito não foi atingindo, permanecendo a coexistência de arranjos sistêmicos específicos a cada um dos ministérios e a fraqueza na articulação de suas políticas, aumentando-se os riscos de duplicidade e de não atendimento de alguns segmentos produtivos e/ou de parcelas da população.

A recuperação dos termos da legislação sobre o ensino médio contribui para se entender a configuração dos arranjos em torno da formação profissional. O Art. 35 da LDB 9394/96 prevê o ensino médio como etapa final da educação básica, com duração mínima de três anos, incluindo a finalidade de “preparação básica para o trabalho e a cidadania do educando, para continuar aprendendo, de modo a ser capaz de se adaptar com flexibilidade a novas condições de ocupação ou aperfeiçoamento posteriores”.

Nesses termos, prevê-se a aproximação entre o ensino médio e a formação para o trabalho, tema historicamente alvo de calorosas polêmicas na sociedade brasileira e de constante re-normatização, como atestam alguns fatos, entre eles a Reforma Capanema (1942-1946) e as LDBs de 1961, 1971 e 1996 (SCHWARTZMAN et al., 2000; SOTERO, 2011). Por outro lado, os dados sobre o desempenho da educação brasileira ainda apontam como muito baixa a cobertura do ensino médio (ABREU, 2010; DURHAM, 2010). Esse é um dos maiores gargalos da escolarização no país: uma barreira ao acesso de conteúdos técnicos e profissionalizantes

que exigem bagagem mais sólida de conhecimentos escolares básicos. Esta exclusão significa também o afastamento da área de cobertura da rede de ensino diretamente vinculada ao MEC, abrindo de espaço para as modalidades de cursos dissociadas da escolaridade. Neste ponto, a matriz de programas e ações ofertadas pelo MTE, ambos mais flexíveis e pontuais, apresenta também um nível maior de acessibilidade.

Do ponto de vista da matriz discursivo-simbólica, os programas do MEC, sobretudo na modalidade do ensino técnico, permanecem associados à dimensão educativa que prioriza a ampliação de conhecimentos e o acesso a determinado código cultural, embora a sua vocação, em tese, seja a profissionalização. Nos programas do MTE, a matriz discursiva incorpora outras significações e embute no seu núcleo central a questão da inclusão produtiva e social. A prioridade no destino dos cursos fica assegurada aos públicos em situações de vulnerabilidade gerada por fatores de ordem biológica, econômica ou social.

Por outro lado, a capilaridade do MTE no mundo do trabalho é mais efetiva, pois congrega o Sistema Nacional de Emprego, e as suas ações se articulam diretamente com a dinâmica do mercado de trabalho, operando como ferramentas de requalificação profissional, tendo em vista o retorno dos desempregados ao universo produtivo. Ao priorizarem grupos vulneráveis e desempregados, as ações de qualificação do MTE se integram também aos programas de geração de trabalho e renda.

Alguns aspectos da atuação dos dois ministérios no campo da formação profissional, na década de 1990, sinalizam estreita convergência entre eles: ambos partem de diagnóstico semelhante que destaca a realidade do mercado de trabalho, agora reconfigurado pelos impactos da reestruturação produtiva e a necessidade de elevar a competitividade das empresas e do país, em um cenário de abertura comercial; assemelham-se na avaliação da insuficiência qualitativa e quantitativa dos programas de formação disponíveis e apontam a necessidade de reformulação no sistema de educação profissional brasileiro visando a sua adequação às demandas do sistema produtivo; e, por fim, as respectivas atuações estão embasadas por um padrão de relação Estado e Sociedade em que se valorizam a descentralização, flexibilização, estabelecimento de parcerias, envolvimento e corresponsabilização da sociedade civil e do mercado (ALMEIDA, 2003).

Ao Estado caberia os papéis de financiador, fomentador e regulador da participação da sociedade e do mercado nas políticas de formação profissional (ALMEIDA, 2003; GUILHON, 2005; ARAUJO; LIMA, 2009). E o principal desafio é formar profissionais com qualificações mais elevadas, capazes de pensar e manusear as tecnologias avançadas cada vez mais presentes no mundo do trabalho. Cabe, por meio de pesquisas e estudos sobre o mercado de tra-

balho, acompanhar as tendências dos perfis profissionais demandados, mantendo-se, desta maneira, a sintonia entre eles e a oferta de cursos.

Quanto às diferenças em relação ao perfil de atuação no terreno da formação profissional, o Planfor e o PNQ incorporaram a questão da exclusão social e fizeram dela o foco central de sua atuação. Investido legalmente de possibilidades de atuar de forma descentralizada e diversificada (muito mais do que o MEC), o MTE assumiu um leque ampliado de ações formativas: abrangeu os segmentos mais modernos da economia, mas garantiu prioridade aos grupos vulneráveis com poucas chances de vir a se inserir no mercado formal; mirou os assalariados, porém incluiu a capacitação para se gerar alternativas próprias de renda, integrando a qualificação profissional à Política Pública de Emprego e Renda. Outra inovação foi a inclusão das Comissões Municipais e as Comissões Estaduais de Emprego na captação das demandas locais, favorecendo a ampliação do leque de consulta nos municípios e nas regiões (ALMEIDA, 2003).

Neste modelo em que o Ministério do Trabalho assume destaque como articulador de ações de qualificação profissional, a flexibilidade tem sido inerente à concepção dos programas: reserva-se certa autonomia aos atores locais na definição de cursos a serem realizados, carga horária, conteúdos e metodologias, desde que sejam respeitadas as diretrizes nacionais; compartilha-se com a sociedade e o mercado as atividades de execução das ações formativas; e mobiliza-se uma diversidade de atores sociais, obtendo-se adesões por meio de estratégias que combinam persuasão e repasse de recursos financeiros (ALMEIDA, 2003; GUILHON, 2005).

No caso dos cursos de formação profissional, no âmbito do MEC, as escolas podem usar mecanismos para captar as demandas que deverão compor a parte das competências específicas dos cursos. Porém, as competências mais gerais e os cursos/habilitações a serem oferecidos são definidos no âmbito central; as redes municipais e estaduais devem seguir as diretrizes curriculares nacionais para a educação profissional. Ressalva deve ser feita quanto aos cursos, dirigidos à população jovem e adulta, nos quais a flexibilidade curricular foi assegurada pela adoção do sistema modular e, no conjunto do sistema, há uma flexibilidade estrutural em decorrência da possibilidade de complementações entre os diferentes níveis oferecidos (básico, técnico e tecnológico) (ALMEIDA, 2003; GUILHON, 2005).

Outra dimensão da formação para o trabalho, e que mereceu destaque no estudo do IPEA (2006), era o grande potencial de demanda para educação continuada, pois cerca de 80% da PEA começava a trabalhar cedo, entre 15 e 16 anos de idade, em decorrência da necessidade de obter renda própria, reforçar o orçamento familiar ou pagar os estudos e melhorar na ocupação, via conclusão do médio e superior, além de muitos cursos profissionais. Consideran-

do-se, também, a instabilidade e a rotatividade – voluntária ou compulsória – do mercado de trabalho brasileiro, entende-se a busca constante de cursos e treinamentos profissionais que possam facilitar o acesso às novas e/ou melhores alternativas de trabalho e renda, “sempre iniciando carreiras e negócios, em diferentes setores ou ocupações” (IPEA, 2006, p. 183).

Por outro lado, ainda segundo o IPEA (2006, p. 183), registrava-se um “vasto mercado paralelo de trabalhadores” que, sem cobertura previdenciária e sem registro em carteira, eram “invisíveis para as políticas públicas e empresariais de formação”, e tinham que buscar outras “saídas” para a profissionalização. Sendo esse setor informal articulado ao setor formal ao longo das cadeias produtivas, ele está sujeito às mesmas imposições quanto aos requisitos de produtividade e qualidade, os quais se estendem a praticamente todos os trabalhadores (cooperados, microprodutores, autônomos, extrativistas e trabalhadores em domicílio, etc.).

Em suma: as ações de qualificação deixam de ser dirigidas a um público muito restrito, pois todos os trabalhadores em algum (ou em vários) momento de sua vida produtiva necessitarão recorrer a processos de aprimoramento profissional, via qualificação ou requalificação (PAIVA, POTENGY; CHINELLI, 1997). A qualificação se afirma como parte da vida profissional de todos, por isso ganha força a ideia da educação profissional como direito, tal como preconiza a OIT.

#### 4. AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE FORMAÇÃO PROFISSIONAL NO ESPÍRITO SANTO

No âmbito do governo estadual, as instituições responsáveis pelas políticas de formação profissional, no período de realização da pesquisa, eram a Secretaria de Estado da Educação (Sedu) e a Secretaria de Estado do Trabalho, Assistência e Desenvolvimento Social (Setades), cujas atuações estavam referenciadas pelo Plano de Desenvolvimento Espírito Santo 2025, publicado em 2006. O ponto de partida era o diagnóstico que ressaltava os “excelentes indicadores econômicos” obtidos pelo estado do Espírito Santo em contraste com os “baixos indicadores de escolaridade, longevidade e acentuada desigualdade social, resultando em crescentes índices de violência”. O IDH refletia o grande descompasso entre o bom desempenho econômico e a precária situação social (ESPÍRITO SANTO, 2006, p. 52).

Alçado à condição de “instrumento de integração e convergência das ações e iniciativas estratégicas, tanto no setor público, quanto no setor privado”, o referido plano se estruturava em quatro eixos estratégicos: “desenvolvimento do capital humano; erradicação da pobreza e redução das desigualdades sociais; diversificação econômica, agregação de valor à produção

e adensamento das cadeias produtivas; e desenvolvimento do capital social e da qualidade e robustez das instituições capixabas” (VESCOVI, 2010, p. 59).

A definição desses eixos alimentou a crença de que as políticas econômicas precisavam estar conciliadas com as políticas sociais sustentadas por “projetos educacionais estruturadores”, considerando-se a importância da educação para alavancar um processo de desenvolvimento mais equilibrado e sustentável. Entre as prioridades estavam as ações voltadas à elevação da escolaridade da população por meio da universalização do ensino médio e do acesso ao ensino técnico e profissionalizante; a melhoria da qualidade do ensino; o investimento na qualificação dos professores; e o fomento à pesquisa, sobretudo daquela focada nas necessidades da cadeia produtiva; e o estímulo à inovação e ao empreendedorismo (ESPÍRITO SANTO, 2006, p. 243).

O conjunto de projetos requeridos para modificar substancialmente o quadro educacional envolveu iniciativas voltadas para: melhoria da qualidade da educação em todos os níveis, com universalização do ensino médio; atenção especial ao ensino infantil; e ampliação do acesso ao ensino técnico e superior. Mais uma vez, reiterava-se a importância da mobilização da sociedade, incluindo a iniciativa privada, e a realização de um esforço continuado e consistente de formação e valorização do docente, bem como da melhoria da gestão do sistema educacional e da implantação de um sistema autônomo de avaliação e monitoramento de todas as escolas (Idem, p. 96; ESPÍRITO SANTO, 2008a).

Na modalidade de ensino técnico, o Plano destaca o projeto de “Expansão e Qualidade do Ensino Técnico”, cujo objetivo era “aumentar a oferta e garantir a qualidade de cursos técnicos voltados para o desenvolvimento das vocações econômicas do Espírito Santo”. Esse aumento da oferta envolvia também a “ampliação da oferta privada e do terceiro setor”. Outras medidas propostas eram a “criação de sistema de certificação e avaliação dos cursos técnicos ofertados em instituições particulares, públicas e comunitárias” e a “concessão de bolsas para assegurar o acesso de jovens carentes” (ESPÍRITO SANTO, 2006, p. 100).

No âmbito da Sedu, a principal modalidade de educação profissional estava na criação dos Centros Estaduais de Educação Técnica (CEET), que ofereceriam o ensino médio associado ao ensino técnico, e ainda ofereciam cursos que utilizam a infraestrutura das escolas estaduais de ensino médio. Destaca-se ainda o programa Bolsa Sedu, integrante do Plano Emergencial de Qualificação Profissional, cujas ações eram transversais aos dois espaços institucionais (Sedu e Setades). A proposta da bolsa apresentada por empresários capixabas tinha como alvo capacitar o trabalhador local para atender a demanda prevista de mão de obra no decorrente da expansão prevista, naquela conjuntura, pelas grandes empresas atuantes no estado.

A pulverização de órgãos públicos na atuação da educação profissional bem como a carência de informações organizadas sobre essas ações gerou a necessidade de criação do Comitê Estadual de Educação Profissional do Espírito Santo (CEEPES), coordenado pela Sedu e congregando órgãos públicos e entidades representativas no estado. Criado pelo Decreto Nº 2.140-R, de 15 de outubro de 2008, este Comitê tem a finalidade de propor e articular as diretrizes referentes à implantação da Educação Profissional, ou seja, reunir os esforços realizados até então de forma isolada, além de atuar como instrumento de união e comprometimento dos diversos atores interessados na formação profissional. Observa-se a preocupação de se construir uma rede estadual de qualificação cujas ações sejam mais homogêneas em sua cobertura acompanhando o ritmo de crescimento econômico das diversas regiões.

A necessidade de constituir tal conselho correspondia à proposta de ampliação da oferta de cursos profissionalizantes que, por sua vez, visava a atender a demanda crescente de trabalhador especializado, exigência da dinâmica do mercado de trabalho no Espírito Santo. Em suma, o Comitê configurava-se como um espaço propício para a integração entre mercado de trabalho e educação profissional.

## 5. AS AÇÕES DA SETADES

No âmbito da Setades, localizaram-se as políticas públicas de inclusão social e produtiva, destacando-se a sua vinculação com a promoção do desenvolvimento social e humano. Dotada de uma estrutura organizacional, de um aparato técnico administrativo mais adequado a uma função coordenadora, coube a essa instância do governo estadual a articulação de diferentes arranjos entre instituições públicas e/ou privadas com objetivos semelhantes tanto no terreno das políticas públicas de emprego, trabalho e renda, quanto no campo das políticas de assistência social e segurança alimentar e nutricional. Frente às mudanças econômicas e sociais, a referida secretaria tornar-se-ia responsável pelas iniciativas públicas capazes de promover a sintonia entre o bom desempenho da economia, registrado no plano estadual naquele momento, e a promoção do desenvolvimento social cujo foco principal era a redução da pobreza e da desigualdade social.

No período de 2003 a 2010, a visibilidade da Setades reproduzia, no âmbito estadual, o protagonismo que o MTE exercera na educação profissional a partir de 1990. Ao lado das políticas de assistência social, outra vertente de atuação redefiniu a identidade institucional da Secretaria: as políticas de geração de emprego e renda, nas quais estão incorporadas as ações de qualificação profissional e o microcrédito. O desafio da instituição era articular as ações de assistência aos mais desfavorecidos com as políticas sociais destinadas à promoção social, à

inserção dos trabalhadores nos setores competitivos da economia e ao combate da exclusão social.

Coube à Setades a execução, em nível estadual, do conjunto de políticas públicas que integram o Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda. Entre essas ações estão a habilitação ao seguro-desemprego, a intermediação de mão de obra, a qualificação social e profissional, a certificação profissional, a pesquisa e informação na área do trabalho, o fomento às atividades autônomas e empreendedoras, e outras atividades destinadas à inserção e reinserção dos trabalhadores urbanos e rurais nas atividades produtivas (ESPÍRITO SANTO, 2008, p. 7). No âmbito específico da Gerência de Trabalho e Renda da referida secretaria, foram vários os programas oferecidos. Deles, interessa destacar os seguintes: Qualificação Social e Profissional, Observatório do Trabalho e Intermediação de Mão de obra.

No programa Qualificação Social e Profissional, o foco era qualificar trabalhadores em condições desfavoráveis (desempregados ou com baixa renda) por meio de parcerias com as prefeituras e em sintonia com as tendências econômicas das diversas localidades. No período de 2005 a 2010, mais de trinta e três mil trabalhadores realizaram cursos de capacitação em diversas áreas, entre elas: agronegócio, artesanato, alimentação, comércio, confecção, construção civil, educação, mármore e granito, metalmecânica, petróleo e gás, serviços, turismo, entre outros (MARTINUZZO, 2010).

Os outros dois programas – Observatório do Trabalho e o Grupo de Intermediação Massiva de Mão de obra –, sob coordenação da Gerência de Trabalho e Renda, forneciam subsídios às ações de governo por meio da realização de diagnóstico a respeito das demandas de cursos, tendo sempre como referência as expectativas de investimentos nas diversas regiões e municípios e seus desdobramentos na geração de empregos.

O Observatório do Trabalho era um espaço institucional que atuava na área de pesquisa e de planejamento, sendo também uma iniciativa rumo à centralização das informações e de ações relacionadas ao trabalho; envolvia a parceria entre a Setades (gerenciadora das atividades) e o DIEESE, especializado na execução de estudos e pesquisas disponibilizados para os gestores e instituições interessadas, cujo foco é a sistematização e a produção de informações que subsidiam as discussões e a formulação das demais políticas públicas na área do trabalho.

No outro vetor de atuação, registrou-se, em 2006, a parceria firmada entre Governo do Estado, por meio da Setades, e o Centro de Desenvolvimento Metalmeccânico (CDMEC), que deu origem ao Grupo IMMO – Intermediação Massiva de Mão de obra.

Na época, as expectativas de vultosos investimentos privados em projetos industriais de grande impacto na dinâmica econômica local geraram a necessidade de “acompanhamento da movimentação de pessoal” tendo em vista o atendimento das diferentes fases de execução desses projetos (ESPÍRITO SANTO, 2009, p. 3). A previsão era que a realização desses investimentos demandaria por ano, nas diversas regiões do estado, a presença dos seguintes contingentes de trabalhadores: 16.625, em 2010; 35.195, em 2011; 48.375, em 2012; 43.875, em 2014; e 5.920, em 2015. Segundo a mesma fonte, enquanto que, no período de 2006 a 2008, a média de pessoal ocupado nas obras dessas empresas foi de 15 mil pessoas, a estimativa para o período 2010 a 2014 era a duplicação deste número, ou seja, uma média de 30 mil pessoas (ESPÍRITO SANTO, 2009).

Frente a esses números, o desafio era definir “estratégias e diretrizes para melhor aplicação dos recursos e máximo aproveitamento da mão de obra local”, o que tornava imperativa a capacitação dos trabalhadores capixabas para as especialidades requeridas pelas várias fases das plantas industriais: projetos, construção, operação e manutenção. Os objetivos específicos seriam: “acompanhar o Programa de Capacitação de Mão de Obra Local para atender às necessidades das empresas fornecedoras nas fases de construção e montagem dos investimentos previstos”; “garantir uma adequada qualificação de mão de obra capixaba de forma antecipada, para atender a demanda prevista, visando minimizar os custos sociais decorrentes do pessoal que poderá vir de outras regiões”; “desenvolver um cronograma de migração de mão de obra entre as obras, com o objetivo de otimizar o aproveitamento do pessoal treinado”; e “cumprir o papel do Estado e das empresas com geração de renda localmente, visando a melhoria da qualidade de vida” (ESPÍRITO SANTO, 2009, p. 4).

O Grupo IMMO pode ser considerado um dos arranjos institucionais mais expressivos patrocinados pela Setades e, como detalha o Quadro 1, incluía em sua estrutura organizacional as secretarias e órgãos do governo estadual, as empresas investidoras, as entidades de classe (empresários e trabalhadores) e as instituições de ensino. A coordenação executiva desse arranjo dinâmico e complexo era realizada pela Setades, que operacionaliza as ações seguida pela Comissão de Acompanhamento e contando com o apoio de uma consultoria especializada de presença marcante, principalmente durante as etapas de formulação, planejamento e reformulações das ações. Configurava-se um claro exemplo das parcerias estabelecidas no estado com o intuito de fomentar uma rede de incentivo à qualificação para o trabalho e um tímido ensaio, em nível microsocial, do caso alemão em que a integração da educação profissional com o setor produtivo está alicerçada em uma “forte rede social” que articula “a colaboração ativa entre organizações de empresários, sindicatos e governos locais e suas instituições de ensino, e o sistema de aprendizagem” (SCHWARTZMAM, 2005, p. 11).



QUADRO 1 – A COMPOSIÇÃO DO IMMO

Governo estadual
Secretaria de Estado do Trabalho, Assistência e Desenvolvimento Social – SETADES; Instituto Estadual de Meio Ambiente e de Recursos Hídricos – IEMA; Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico – SEDES / Agência de Desenvolvimento em Rede do Espírito Santo - ADERES; Instituto Jones dos Santos Neves – IJSN; Secretaria da Educação do Espírito Santo – SEDU.
Empresas Investidoras
Petróleo Brasileiro S/A - PETROBRAS; Samarco Mineração S/A - SAMARCO; Fibria Celulose S/A - FIBRIA; ArcelorMittal Tubarão S/A - ARCELORMITTAL TUBARÃO; Vale S/A - VALE.
Instituições de Ensino
Universidade Federal do Espírito Santo - UFES; Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - SENAI; Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte - SENAT; Instituto Federal do Espírito Santo - IFES; Sindicato dos Estabelecimentos de Ensino Privado do Espírito Santo - SINEP.
Entidades de Classe
Federação das Indústrias do Espírito Santo - FINDES; Federação do Comércio de Bens, Serviços e Turismo do Estado do Espírito Santo -FECOMÉRCIO; Federação das Empresas de Transportes do Espírito Santo - FETRANSPORTES; Sindicato dos Metalúrgicos - SINDIMETAL; Sindicato dos Trabalhadores da Construção Civil - SINTRACONST; União Geral dos Trabalhadores - UGT; Central Única dos Trabalhadores - CUT; Força Sindical; Nova Central Sindical dos Trabalhadores – NCST.

Fonte: ESPÍRITO SANTO (2009).

Nesse arranjo, reconheciam-se a responsabilidade pública no exercício das atividades clássicas de intermediação de mão de obra, razão pela qual o IMMO atuava como suporte para a sua efetividade: almejava equilibrar a demanda com a produção das qualificações necessárias ao seu atendimento. Sem sobreposição ou competição, realizava um complexo entrelaçamento de instituições. Atuava como instância de planejamento de monitoramento das tendências de geração de demanda de trabalho e se antecipava às ações de formação necessárias para a produção dos perfis profissionais demandados. Foi um caso emblemático de articulação entre setor público e setor privado em torno da formulação e da implantação de ações de formação profissional.

Um dos resultados das atividades do grupo foi a produção de diagnósticos sobre as ocupações, as qualificações demandadas pelos projetos de expansão das empresas e, consequentemente, dos programas de treinamento a serem desenvolvidos. O monitoramento da dinâ-

mica econômica e de seus impactos no mercado de trabalho, sobretudo quanto ao número de vagas ofertadas, favorecia o desenvolvimento de estratégias para cumprir o objetivo de melhor aproveitamento da força de trabalho local; embasava a atuação do SINE e das instituições de ensino.

A vitalidade da atuação do IMMO pode ser constatada pela capacidade de mobilização do público participante dos eventos promovidos: no biênio 2008-2009, foram realizadas 16 reuniões com 273 participantes e 5 seminários com 707 participantes (ESPÍRITO SANTO, 2009, p. 7).

No caso do IMMO, apesar de seu caráter engenhoso e participativo, pouco se pode anteciper sobre os resultados específicos dessa tentativa de integração entre setor produtivo, entidades educacionais e órgãos públicos. A interrupção de suas atividades na gestão estadual iniciada em 2011 continua sem explicação satisfatória entre os representantes do governo, embora seja evidente o refluxo no entusiasmo com as perspectivas de expansão econômica que alimentaram a concepção do IMMO. É certo também que arranjos como ele, ao mapear as demandas de mão de obra, facilitam a formulação e a implantação de políticas públicas de qualificação, porém, em geral, não são acompanhados de mecanismos consistentes para aferir os resultados dessas próprias políticas, a sua efetividade como mecanismo de inclusão produtiva e social.

Apesar da dificuldade de uma avaliação mais precisa dos impactos desses cursos, alguns indicadores apontam a efetividade das ações de qualificação profissional na melhoria do desempenho do mercado de trabalho, entre eles a taxa de desemprego apurada, o nível de informalidade e o rendimento do trabalho. Observa Reis (2010) que, na década de 1990, os resultados encontrados no Espírito Santo, em termos de nível de emprego, rendimentos do trabalho e informalidade, ficavam abaixo dos números apurados para a Região Sudeste e para o Brasil. No período 1992-2008, esses resultados se igualaram à média nacional em alguns indicadores e, em outros, chegaram a uma posição mais destacada. Em “rendimentos do trabalho”, os dados indicam que, no âmbito estadual, o aumento teria sido de 44%, enquanto para a média do país foi de 20%; a proporção de trabalhadores informais teria diminuído 7,8 pontos percentuais, enquanto a redução no país como um todo foi de 3,3 pontos percentuais; e a taxa de desemprego caiu no período, em tendência contrária ao pequeno aumento registrado no Brasil como um todo (REIS, 2010, p. 406).

Ressalva deve ser feita quanto ao mérito da Setades na melhoria do desempenho do mercado de trabalho. Indicadores como rendimentos do trabalho, níveis de emprego e redução da informalidade mantêm estreitas relações com os níveis de qualificação atingidos, que, por sua vez, são fortemente impactados pelo grau de escolaridade da população economicamente

ativa. E mais: não cabe menosprezar a contribuição de vários autores em apontar os limites das políticas ativas de trabalho como estratégias de combate ao desemprego, um fenômeno fortemente atrelado às dinâmicas macroeconômicas (CACCIAMALI, 2005; CARDOSO et al., 2009; POCHMANN, 2000).

Os dados disponíveis não permitem apurar separadamente, na avaliação de desempenho do mercado de trabalho, qual teria sido a contribuição da escolaridade, sob a responsabilidade da Sedu, e qual a das ações específicas de qualificação executadas pela Setades. E quanto a esse aspecto, as evidências indicam a significativa elevação da escolaridade no período. Em 1992, a média de educação no Espírito Santo (5,14 anos) era menor do que a da região Sudeste (6,03), e menor até do que a do Brasil (5,43); em 2008, essa média (7,7 anos) já estava próxima da média nacional (7,8 anos), embora ainda bem inferior à média da região Sudeste (8,4 anos). Em suma: o aumento da média de escolaridade registrado no estado, entre 1992 e 2008, foi de 2,55 anos (50%), enquanto na região sudeste foi de 2,35 (39%) e, no Brasil, de 2,33 anos (43%) (REIS, 2010, p. 407).

No campo da intermediação e qualificação de mão de obra, apesar da preocupação com o equilíbrio entre oferta e demanda, nos diferentes perfis de qualificação, isso se fazia de uma maneira precária, pois faltava uma gerência única que congregasse as informações de todas as instituições públicas e privadas que executavam alguma ação relacionada à educação profissional. E mais: apesar de a constituição do FAT ter sido um alento financeiro para o fortalecimento do Sistema Público de Emprego, a atuação do Sine é tímida, permanece insatisfatória e restrita à intermediação de parte residual das contratações (RAMOS, 2009; MACHADO; HALLAK NETO, 2011).

Em 2010, durante o I Fórum Capixaba de Inclusão Social e Produtiva, foi lançada a proposta de instalação de uma rede de inclusão produtiva que atingiria diretamente treze municípios capixabas organizados em três polos centrais (Grande Vitória, Norte do Estado e entre Anchieta e Guarapari). A rede seria mais um instrumento capaz de estimular as parcerias entre poder público e privado tendo em vista a extensão dos impactos do crescimento econômico a todas as cadeias produtivas e, desta forma, estimular a inclusão produtiva e social.

Considerando a sua configuração institucional, a Setades alimentava expectativas ousadas de articulação de todos os programas na área social, bem como das instituições públicas por elas responsáveis, combinando sinergicamente a operacionalização das políticas ativas e passivas de trabalho e as políticas de combate à pobreza, de inclusão social e de promoção da qualidade de vida. Desta forma, as ações dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e as do Sine deveriam estar articuladas tanto com

aquelas executadas pelas instituições que atuam no campo da educação e da saúde<sup>5</sup>, quanto para as voltadas para o fomento do empreendedorismo. A sinergia decorrente deste esforço resultaria em maior abrangência e eficiência das políticas públicas, favorecendo estratégias de combate à pobreza pela via da inclusão produtiva, desde que vinculadas à dinamização da economia local e aos programas de qualificação e de capacitação social (BARROS et al., 2011; MACHADO; HALLAK, 2011).

No entanto, é oportuno destacar que a inclusão produtiva ainda tem o mérito de ser uma alavanca do desenvolvimento social, ao valorizar a autopromoção pessoal, a emancipação dos indivíduos, tornando-os capazes de gerarem a própria renda. A pesquisa realizada pela Secretaria de Estudos Estratégicos, em âmbito nacional, indicou ser a inserção produtiva dos segmentos mais vulneráveis um fator decisivo para o crescimento da renda per capita da população mais pobre, pois sua eficiência foi comparável ao impacto conjunto de dois outros fatores: os programas de transferência públicas de renda e as transformações demográficas (BARROS et al., 2011). No estado do Espírito Santo, essa situação se reproduziu: a diminuição da pobreza e da desigualdade deveu-se principalmente ao crescimento na produtividade, ainda inferior à dos estados mais desenvolvidos, mas suficiente para elevar a remuneração do trabalho dos ocupados em famílias pobres (BARROS et al., 2010).

Embora com índices ainda elevados da pobreza e da extrema pobreza, bem como nos níveis de desigualdade, entre 1988 e 2008, o Espírito Santo registrou expressivo progresso na sua redução. No segundo quinquênio do período, foi a unidade da federação que mais reduziu desigualdade. No quinquênio 1998-2003, o crescimento na renda média dos 20% mais pobres oscilou de 2% no primeiro quinquênio contra 10% no segundo (2003-2008). Nesse quinquênio, a pobreza declinou 12% ao ano e a extrema pobreza declinou 14% ao ano. São evidências favoráveis à efetividade da política social que opera combinando ações de melhorias na produtividade e na remuneração dos trabalhadores mais pobres com investimentos na construção da rede de proteção social (BARROS et al., 2010).

Por fim, apesar da retórica enaltecida do caráter integrado/articulado e democrático/participativo na gestão de políticas públicas, são desafiadoras as dificuldades para o alcance de uma efetiva articulação de ações e de participação dos diversos segmentos da sociedade nesse campo. Em 2009, a Setades inaugurou a Casa dos Conselhos e comemorou o fortalecimento dos seis conselhos estaduais a ela vinculados e com os quais compartilhava as principais decisões e aos quais submetia suas ações à fiscalização. Além de espaço físico, essa iniciativa mirava a qualidade da atuação dos referidos conselhos na função de controle social das ações do poder executivo, o que envolve articulação, negociação e decisão. Atribuições essas cujo

5. "Instituições governamentais e sociedade civil debateram inclusão social e produtiva nesta sexta-feira(26)". Assessoria de Comunicação/SETADES. 26/03/2010. Disponível em: <www.es.gov.br>. Acesso em: 27 mar. 2010.

desempenho depende da capacitação dos conselheiros por intermédio de treinamentos, palestras, fóruns e cursos (ESPÍRITO SANTO, 2010).

Araújo e Alves (2009, p. 109) sintetizam os “elos frágeis dessa rede institucional” apontados em diversas análises, entre eles: a “dependência formal e política das comissões” em relação aos governos; a pressão dos poderes executivo e legislativo, das lideranças políticas e sindicais; o déficit de escolaridade não raramente compromete o desempenho de funções dependentes de capacitação técnica adequada; e a regulamentação das comissões que tende a promover a rotatividade de componentes, dificultando o aprendizado e a consolidação de um aprendizado coletivo duradouro.

Vale reiterar que a institucionalidade subjacente aos programas de combate ao desemprego, no qual se incluem as ações de qualificação profissional, torna obrigatória a descentralização decisória/deliberativa e a formação de comissões de concertação de formato tripartite, cujas funções incluem definição de prioridades dos setores a serem contemplados e da consultoria acionada. As comissões estaduais e municipais de trabalho reproduzem o modelo corporativista e reduzem a distância institucional entre os principais atores coletivos organizados que representam interesses do mundo da produção e do trabalho (governo, empresários e trabalhadores), configurando um espaço de negociação coletiva em busca da produção de consensos a respeito das ações e dos públicos envolvidos nos programas de qualificação profissional. Tem sido frequente a realização de debates, seminários, fóruns e outros eventos públicos, contando com o apoio e a participação de representantes da tríade institucional do modelo sindical corporativista brasileiro (CARDOSO, 2003).

A outra face dessa tendência descentralizadora/participativa tem sido a sobreposição de competências e um mosaico de ações e programas construídos de forma mais autônoma ou mais interativa, embaralhando a visão sobre o seu raio de alcance e sua efetividade. Observa-se o desperdício de energia e de recursos, pois vários órgãos, nos níveis federal, estadual e municipal dos poderes públicos, as centrais sindicais e as agências privadas, atuam tanto na intermediação de mão de obra, na qualificação e na promoção social (MELLO E SILVA, 2011). Essas tendências de fragmentação, desarticulação e esvaziamento e de baixa efetividade das políticas públicas de trabalho, emprego e renda, dificultam a sua universalização de forma articulada para o conjunto do mercado de trabalho formal e informal. Prevalece o seu caráter defensivo e residual, pois focalizam os segmentos sociais já em situação de precarização sócio-econômica, bem como a sua desvinculação da política educacional (YAZBEK; SILVA, 2006).

## 6. COMENTÁRIOS FINAIS

As políticas públicas, especialmente aquelas ligadas ao trabalho e à geração de emprego e renda, se tornam cada vez mais visíveis como forma de enfrentamento dos impactos contínuos do movimento de desestruturação/reestruturação do mercado de trabalho. Um dos desafios do poder público tem sido integrar e coordenar uma agenda de trabalho operada em arranjos complexos que envolvem diversos atores políticos e administrativos, em vários níveis de governo e outras instâncias, como as instituições do mercado e da sociedade. Não menos importante é a necessidade de investir na construção de indicadores, de matrizes analíticas, potentes para o controle e a aferição do alcance das ações públicas – os impactos na elevação da qualificação profissional, nas condições de acesso ao emprego e/ou na promoção social.

No período 2003-2010, a Setades foi a instituição pública que, no âmbito subnacional, atuou na governança do mercado de trabalho, sendo o eixo estatal de uma concertação que incluía outros atores coletivos organizados, as entidades representativas dos empresários e dos trabalhadores. Introduzir nessa concertação social as necessidades dos segmentos mais vulneráveis dependia do grau de autonomia e da capacidade de mobilização/convencimento dos órgãos estatais para atrair os agentes coletivos privados (corporações sindicais de empresários e de trabalhadores) para as metas de inclusão social. Seu papel foi destacável não só em relação à cooperação governamental entre agências do poder executivo (em âmbito municipal, estadual e federal), como no caso do PNQ (Plano Nacional de Qualificação), mas também no esforço em fortalecer o seu enraizamento social, via convênios e parcerias.

A configuração institucional da Setades acompanhava a do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, refletindo as tendências contemporâneas de deslocamento das ações e dos programas de qualificação e de inclusão social. Anteriormente centrados no mundo do emprego, são agora alargados para o mundo do trabalho. Atuou em dois eixos: no primeiro, viabilizou ações e programas de intermediação de mão de obra em resposta direta às demandas das empresas e dos candidatos a emprego e os programas de capacitação e de qualificação profissional (reciclagem, atualização ou formação profissional) necessários à conciliação desses dois polos de demandas; e no segundo, gerenciou os programas de transferência de renda, entre eles o seguro-desemprego, o microcrédito, os mecanismos de fomento da economia popular e solidária e o Bolsa Família. Por este segundo vetor, o foco era o mercado formal e informal de trabalho e a atuação era mais defensiva: acionava os mecanismos de proteção social que garantiam a sobrevivência do trabalhador e sua família em situação de desemprego ou de subemprego. Reitera-se a tendência de deslocamento do foco das políticas públicas de geração de trabalho, emprego e renda estruturadas a partir do FAT, cujo financiamento

advém do trabalho assalariado, para ações genéricas de geração de ocupações nas atividades informais e no trabalho por conta própria (MELLO E SILVA, 2011).

No vetor da articulação entre diversos setores da sociedade para a intermediação de mão de obra em sintonia com programas de qualificação profissional, a Setades abrigou o IMMO: um arranjo institucional que se interpunha entre empregadores e demandantes de emprego, em mais uma evidência de que a crença em um mercado autorregulado (ajuste automático entre oferta e demanda de trabalho) está cada vez mais distante da realidade. Outra suposta virtude do IMMO era ser uma instituição cujo formato lhe assegurava uma atuação além dos parâmetros corporativistas, embora seus propósitos racionalizadores, sobretudo o de equilibrar as demandas de força de trabalho com as ações de qualificação necessárias para atender essa demanda, eram limitados pelas diretrizes nacionais do PNQ e seu foco nos setores vulneráveis socialmente. Foi um breve ensaio de articulação das políticas ativas de trabalho com as estratégias de desenvolvimento em curso no estado do Espírito Santo; de inserir as ações do Sistema Público de Emprego na perspectiva de desenvolvimento

No enquadramento analítico das formulações de Evans (2007), a agenda da Secretaria envolveu a articulação de arranjos que reproduzem um tipo de hibridismo tendo em vista a “integração sinérgica” dos três eixos da vida social: o mercado, as ações governamentais e a participação da sociedade. A capacidade das instituições públicas em promover o desenvolvimento depende de um “equilíbrio integrado” entre as três modalidades de controle, cujos interesses podem até ser antagônicos: a competência dos quadros burocráticos; a lógica do mercado, representada pela alocação eficiente dos recursos; relação custo/benefício, responsabilidade fiscal e a participação da sociedade tendo em vista a manutenção da sintonia entre a ação pública e os interesses dos cidadãos, assim como a garantia de um grau mais elevado de transparência do poder público.

No estado do Espírito Santo, no período compreendido por este estudo, um ângulo relevante nas análises das políticas públicas de educação profissional foi certamente o que privilegiava as posições de determinadas instituições estratégicas no processo de desenvolvimento local. Nesse contexto, é compreensível o fato de que a Setades ocupasse um papel de destaque: era a agência governamental responsável pela formulação, coordenação, planejamento, articulação e supervisão de políticas públicas de inclusão social e produtiva, transcendendo a qualificação profissional. Nessa instituição, as ações de formação profissional se articulavam com as políticas públicas de emprego, trabalho e renda no estado do Espírito Santo.

## 7. REFERÊNCIAS

ABREU, M. A. A. Educação: um novo patamar institucional. **Novos Estudos CEBRAP**, n. 87, p. 131-142, julho 2010.

ALMEIDA, M. L. de. **Da formulação à implementação**: análise das políticas governamentais de educação profissional no Brasil. Tese (Doutorado em Política Científica e Tecnológica), Universidade Estadual de Campinas, Campinas, São Paulo, 2003.

ARAÚJO, T. P.; LIMA, R. A. Qualificação profissional no Brasil: controle social e reorientação. In: MACAMBIRA, J.; CARLEIAL, L. M. F. (Org.). **Emprego, trabalho e políticas públicas**. Fortaleza: Instituto de Desenvolvimento do Trabalho, Banco do Nordeste do Brasil, 2009.

BARROS, R. P.; CARVALHO, M.; FRANCO, S.; MENDONÇA, M.; ROSALÉM, R. Pobreza no Espírito Santo. In: IJSN. **Espírito Santo**: instituições, desenvolvimento e inclusão social. Vitória: [s.n.], 2010.

BARROS, R.; MENDONÇA, R.; TSUKADA, R. **Portas de saída, inclusão produtiva e erradicação da extrema pobreza no Brasil**. Brasília: Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE/PR), 2011.

BRASIL. LEI n.º 9.394, de 20/12/96. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB).

CACCIAMALI, M. C. As políticas ativas de trabalho no Mercosul. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 19, n. 55, 2005.

CARDOSO, A. M. **A Década Neoliberal e a crise dos sindicatos no Brasil**. São Paulo: Boitempo, 2003.

CARDOSO JR. J. C.; GONZALEZ, R.; MATOS, F. Políticas Públicas de Trabalho e Renda em contexto de baixo crescimento econômico: a experiência brasileira recente. In: MACAMBIRA, J.; CARLEIAL, L. M. F. (Org.). **Emprego, trabalho e políticas públicas**. Fortaleza: Instituto de Desenvolvimento do Trabalho, Banco do Nordeste do Brasil, 2009.

DEDECCA, C. S. O Sistema Público de Emprego e a estratégia de desenvolvimento. MACAMBIRA, J.; CARLEIAL, L. M. F. (Org.). **Emprego, trabalho e políticas públicas**. Fortaleza: Instituto de Desenvolvimento do Trabalho, Banco do Nordeste do Brasil, 2009.

DIMAGGIO, P.; POWELL, W. The iron case revisited. **American Sociological Review**, n. 47, p. 147-60, 1983.



DURHAM, E. R. A política educacional do governo Fernando Henrique Cardoso. Uma visão comparada. **Novos Estudos CEBRAP**, n. 88, p. 153-179, novembro 2010.

ESPÍRITO SANTO (Estado). **Plano Plurianual da SETAS, 2003-2006. (SETAS)**. Vitória: a Secretaria, 2003. (mimeo)

ESPÍRITO SANTO. **Plano de Desenvolvimento Espírito Santo 2025: Síntese do Plano**. Espírito Santo: Macroplan, 2006.

ESPÍRITO SANTO (Estado). **Cartilha informativa**. (SETADES). Vitória: [s.n.], 2008.

ESPÍRITO SANTO (Estado). **Plano Estratégico Nova Escola**. (SEDU). Vitória: [s.n.], 2008a.

ESPÍRITO SANTO (Estado). **Relatório Grupo IMMO**. (SETADES). Vitória: [s.n.], 2009.

ESPÍRITO SANTO (Estado). **Relatório de Gestão 2009**. Inclusão Social e Produtiva. (SETADES). Vitória: [s.n.], 2010.

EVANS, P. La búsqueda del Hibridismo como Estrategia Administrativa: la combinacion de La Capacidad Burocrática com las Señales del Mercado y la Democracia Deliberativa. In: EVANS, P. **Instituciones y Desarrollo em la Era de la Globalizacion Neoliberal**. Colección En Clave de Sur. 1ª Edición, Bogotá: ILSA, 2007.

FLIGSTEIN, N. Habilidade Social e a Teoria dos Campos. **RAE: Revista de Administração de Empresas**, v. 47, n. 2, p. 61-80, abr./jun. 2007.

GUILHON, M. V. M. **Avaliação do Planfor entre a adesão de sujeitos sociais e a acomodação de interesses em torno da política**: uma trajetória em direção à tecnificação. Tese de doutorado – Unicamp, 2005.

IPEA. **Brasil: o estado de uma nação** – Estado, crescimento e desenvolvimento: a eficiência do setor público no Brasil, 2007. Brasília: IPEA, 2008.

IPEA. **Brasil: o estado de uma nação**. Rio de Janeiro: 2006. Disponível em: <[www.ipea.gov.br](http://www.ipea.gov.br)>. Acesso em: 21 ago. 2008.

LÉVESQUE, B. Contribuição da Nova Sociologia Econômica para repensar a Economia no Sentido do Desenvolvimento Sustentável. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 47, n. 2, p. 49-60, 2007

MACHADO, D. C.; HALLAK NETO, J. Políticas ativas e passivas de mercado de trabalho: panorama atual. Texto para Discussão nº 39, CEDE (Centro de Estudos sobre Desigualdade e Desenvolvimento, Abril 2011. Disponível em: <[www.proac.uff.br/cede](http://www.proac.uff.br/cede)>.

MARTINUZZO, J. A. **Caminhada de travessia. Percurso de conquistas – Novo Espírito Santo: oportunidades para todos e sustentabilidade.** Vitória: Governo do Estado do Espírito Santo, 2010.

MELLO E SILVA, L. Governança do emprego realmente existente: o caso dos Planos de Qualificação Profissional. 35º XXXV Encontro Anual da Anpocs. Caxambu (MG), 2011.

PAIVA, L. H. O dilema do financiamento orçamentário das políticas públicas de emprego. Nota técnica Mercado de Trabalho, Brasília, IPEA, maio de 2006.

PAIVA, V.; POTENGY, G.; CHINELLI, F. Qualificação e Inserção Alternativa no Mundo do Trabalho: A Sociologia do Trabalho para além da Indústria. In: **Novos Estudos CEBRAP**, n. 48, 1997.

PIERSON, P. The new politics of the welfare State. **World Politics**, n. 48, v. 2, p. 143-179, 1996.

POCHMANN, M. Rumos da política do trabalho no Brasil, 2006. In: SILVA, M. O. S; YAZBEK, M. C. **Políticas Públicas de Trabalho e Renda no Brasil Contemporâneo.** São Paulo: Ed. Cortez, 2006.

RAMOS, C. A. Auge e decadência das Políticas de Emprego no Brasil. In: MACAMBIRA, J.; CARLEIAL, L. M. F. (Org.). **Emprego, trabalho e políticas públicas.** Fortaleza: Instituto de Desenvolvimento do Trabalho, Banco do Nordeste do Brasil, 2009.

REIS, M. C. O mercado de trabalho no **Espírito Santo: uma análise para o período 1992-2008.** In: IJSN. Espírito Santo: instituições, desenvolvimento e inclusão social, Vitória: [s.n.], 2010.

SCHWARTZMAN, S. **A expansão do ensino superior, a sociedade do conhecimento, e a educação tecnológica.** Brasília: SENAI. Departamento Nacional, 2005. Disponível em: <<http://www.iets.org.br/>>. Acesso em: 28 nov. 2009.

SCHWARTZMAN, S.; BOMENY, H. M. B.; COSTA, V. M. R. **Tempos de Capanema.** 2. ed. São Paulo, Rio de Janeiro: Paz e Terra; Editora da Fundação Getúlio Vargas, 2000.

SILVA, M. Z. Trajetória político-institucional recente do Espírito Santo. In: IJSN. **Espírito Santo: instituições, desenvolvimento e inclusão social,** Vitória: [s.n.], 2010.

SOTERO, E. Reformas no ensino técnico brasileiro: diferentes concepções e modelos de desenvolvimento para a nação. 35º Encontro Anual da ANPOCS. Caxambu (MG), 2011.

STEINMO, S.; THELEN, K.; LONGSTRETH, F. **Structuring politics: historical institutionalism in comparative analysis.** Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

VESCOVI, A. P. et al. Espírito Santo de 2003 a 2010. In: MARTINUZZO, J. A. **Caminhada de travessia. Percurso de conquistas – Novo Espírito Santo: oportunidades para todos e sustentabilidade.** Vitória: Governo do Estado do Espírito Santo, 2010.

YAZBEK, M. S.; SILVA M. O. Políticas públicas de trabalho e renda no Brasil no contemporâneo: tema e conteúdo do livro. In: SILVA, M. O.; YAZBEK, M. S. **Políticas Públicas de Trabalho e Renda no Brasil Contemporâneo.** São Paulo: Ed. Cortez, 2006.