

A QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL COMO INSTRUMENTO DE REGULAÇÃO SOCIAL: DO PLANFOR AO PNQ

CÊA, Georgia Sobreira dos Santos - UNIOESTE

GT: Trabalho e Educação/n. 09

Agência Financiadora: CAPES

Na última década a qualificação profissional se consolida no Brasil como importante frente de implementação das políticas públicas de emprego, a cargo do Ministério do Trabalho e Emprego. É desse terreno privilegiado do aparelho do Estado brasileiro — fundamentado nas relações sociais de trabalho — que passam a emanar os fundamentos conceituais e as orientações práticas para a efetivação de ações oficiais voltadas para a formação dos trabalhadores brasileiros. Iniciado com a implementação do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (PLANFOR), de 1995 até 2003, tal processo tem continuidade com o Plano Nacional de Qualificação (PNQ), a partir de julho de 2003.

De 1995 a 2003, o governo brasileiro, por meio do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), implementou uma política determinada de formação em massa da mão-de-obra brasileira, através do PLANFOR. A partir de agosto de 2003, em função da ascensão ao poder de uma coalisão política de centro-esquerda, tal política foi substituída pelo Plano Nacional de Qualificação (PNQ), sob o principal argumento da necessidade de ampliação do sentido da qualificação profissional do trabalhador, a qual deve ganhar um caráter de qualificação social, vinculada à cidadania, e deve ser compreendida como uma relação social, um campo de disputa onde os sujeitos sociais envolvidos (governo, empresários e trabalhadores) se fazem representar.

Embora o atual governo anuncie as intenções de conferir à nova política de qualificação do MTE um caráter diferenciado, tendo para isso redefinido conceitualmente os fundamentos e operado algumas modificações na organização e formas de execução das ações de qualificação, este trabalho visa apresentar as principais determinações do PLANFOR, com o intuito de evidenciar elementos capazes de argumentar que a transição do PLANFOR para o PNQ mantém inalterado o sentido da qualificação profissional como uma política de Estado, vinculada às relações entre capital e trabalho, cuja substantividade diz respeito à sua condição de instrumento de regulação social, orientado para a mercantilização das relações entre o Estado estrito

senso e a sociedade civil e para a legitimação do financiamento público da reprodução ampliada do capital.

Para tanto, apresentaremos as principais determinações do PLANFOR, substantivadas pelas mediações do Plano com a reforma do Estado brasileiro implementada nos anos 90 e com a privatização do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), com o intuito de apontar os principais elementos de continuidade entre o PLANFOR e o PNQ.

O sentido do PLANFOR como uma política pública renovada:

O PLANFOR foi elaborado como frente integrante das políticas públicas de emprego, articuladas ao programa do Seguro-desemprego, coordenadas pelo MTE e financiadas com recursos do FAT. Implementado efetivamente a partir de 1996, o Plano foi uma estratégia de qualificação em massa da força de trabalho, visando o desenvolvimento de competências e habilidades para a ampliação das condições de empregabilidade dos trabalhadores. Ao mesmo tempo, o Plano se propôs a colaborar com a modernização das relações de trabalho e com a implementação de uma política pública nos marcos da nova configuração do Estado brasileiro. Essa dupla dimensão constitutiva do Plano na verdade se processou como uma só e apenas teoricamente pode ser dissociada.

Manfredi (2003, p. 153) sintetiza os preceitos fundamentais da concepção de educação profissional que fundamentou o PLANFOR nos seguintes termos: negação da dicotomia entre educação básica e educação profissional; formação do trabalhador que reunisse ao mesmo tempo condições para o desenvolvimento de habilidades e conhecimentos que o tornassem cidadão, competente e consciente; valorização dos saberes adquiridos nas experiências de trabalho.

Entretanto, ao se abandonar o limite fenomênico do PLANFOR (ações de qualificação profissional), tais preceitos se revestem de forte caráter ideológico, no sentido marxiano de falseamento da realidade, uma vez que a implementação do Plano, analisada como parte de um conjunto de políticas públicas determinadas, emanadas da articulação entre as políticas públicas de trabalho e as políticas do campo macroeconômico, revelou a impossibilidade das ações do Plano se concretizarem na direção das concepções que o nortearam.

No fundo e de fato, o Plano se destacou por ter sido capaz de orientar ações de qualificação profissional que tiveram o mercado como foco, partindo do pressuposto da

identificação entre as necessidades do capital e do trabalho, o que, de forma correlata, levava a supor que as necessidades e interesses das empresas representavam as necessidades e interesses da sociedade em geral.

Como campos de mediação dessa perspectiva mimética, o Plano postulava: a) a necessidade de se oportunizar à massa de trabalhadores condições para o aumento da empregabilidade, por meio do desenvolvimento de habilidades e competências, supostamente exigidas pelo determinismo tecnológico e pela competitividade típica do mercado; b) a elaboração, gestão e execução descentralizada da política pública de qualificação profissional, por meio da articulação, em espaços deliberativos tripartites, de diferentes sujeitos políticos coletivos (governo, empresários e trabalhadores).

Durante seu período de existência, o PLANFOR deixou um expressivo saldo: por exemplo, entre 1995 e 2002, o Plano subtraiu ao FAT cerca de 2,7 bilhões de reais para o desenvolvimento de ações de qualificação profissional que atingiram algo em torno de 20,7 milhões de trabalhadores, tarefa que envolveu mais de 2 mil entidades, sendo a grande e expressiva maioria delas do setor privado, incluindo os segmentos empresarial, sindical e comunitário (PLANFOR, 1997, 1999a, 1999b, 2000b; MTE, 2001/2002).

Entretanto, a expressividade dos dados do PLANFOR e as mais contundentes análises críticas que o tomaram como um plano específico de qualificação profissional (Kuenzer, 1997; Manfredi, *op.cit.*; Oliveira, 1998; Unitrabalho, 1997) são relativizadas quando se transita dessa dimensão fenomênica para o estudo de sua determinação mais complexa de política pública renovada, integrante e constituinte de processos relacionados à reconfiguração do regime hegemônico de acumulação capitalista e de reordenamento político do estado burguês. Esse tratamento metodológico, já experimentado em alguns estudos (Fidalgo, 1999; Batista, 2002; CÊA, 2003), é o que permite a este trabalho destacar os elementos fundantes da qualificação profissional alçada a política pública do Estado brasileiro, num momento de reconfiguração das estratégias de acumulação do capital e da forma de ser da estrutura de comando político do capital (Mészáros, 2002). Esse sentido de política pública renovada, que aqui será apresentado, constitui o principal argumento da continuidade representada pelo PNQ em relação ao PLANFOR.

A especificidade do PLANFOR

A condição do PLANFOR como um plano criado e gestado no âmbito do Ministério do Trabalho não é uma iniciativa recente, conforme indicam diversos estudos (Cunha, 2000; Kuenzer, 1999; Weinstein, 2000).

Já em 1840, visando atender à incipiente necessidade de mão-de-obra para empreendimentos manufatureiros, o então Ministério da Justiça e dos Negócios Interiores instituiu as Escolas de Aprendizes Artífices como espaço para formação de jovens pobres para inserção no mercado. Na primeira metade do século XX, foram decisivos a iniciativa, a ação e o empenho do Ministério do Trabalho para a criação do Sistema S, começando pelo SENAI em 1942. Além desses fatos, a implementação do Programa Intensivo de Preparação de Mão-de-Obra (PIPMO) de forma descentralizada entre os anos 60 e 80 e a definição da Política Nacional de Mão-de-Obra (1982) articulada às perspectivas de desenvolvimento nacional se configuram como antecedentes que atestam a identificação do PLANFOR com outras medidas que também contaram com o protagonismo do Ministério do Trabalho.

O que efetivamente distinguiu o PLANFOR de estratégias pretéritas de formação da força de trabalho foram dois decisivos fatos, possíveis a partir e em função do Plano.

A intencionalidade do MTE de articular as ações de qualificação profissional com o projeto político macroeconômico, de forte marca neoliberal, encontrou respaldo no consenso social formado em torno da importância do resgate da qualificação profissional como condição para o desenvolvimento nacional (Leite, 1995), consenso este forjado nos anos iniciais dos anos 90 a partir de articulações políticas envolvendo as estruturas de poder do Estado brasileiro e as classes fundamentais do capitalismo (capitalistas e trabalhadores) presentes e atuantes na sociedade civil. Tais classes, representadas por diferentes sujeitos políticos coletivos (confederações, sindicatos, associações, ONGs, etc), tornaram-se os gestores e agentes das ações de qualificação profissional, por intermédio do PLANFOR, juntamente com órgãos públicos e privados ligados ao campo educacional.

O segundo decisivo fato vincula-se às condições materiais que permitiram ao MTE assumir a responsabilidade e o protagonismo das ações de qualificação em massa da força de trabalho brasileira. Tais condições passam a adquirir, nos anos 90, um novo significado – que demarcou uma linha divisória em relação às perspectivas anteriores – em função da criação de um fundo público – o FAT, a partir de 1990, que possibilitou a estruturação, consolidação e sistematização de um conjunto de ações em torno do

Sistema de Seguro-Desemprego, as quais compõem as políticas públicas de emprego (PPE), incluídas nelas as ações de qualificação profissional, juntamente com a intermediação de mão-de-obra e programas de geração de emprego e renda.

Sem paralelismo com quaisquer ações do Estado brasileiro que o antecederam, o PLANFOR se caracterizou como a primeira inserção das ações de qualificação profissional num conjunto de políticas consideradas estratégicas do ponto de vista macroeconômico; foi, ainda, tornado objeto de financiamento de um fundo público específico, o FAT, que tem a peculiaridade de ser gerido por um conselho deliberativo tripartite e paritário, o CODEFAT, no interior do qual os recursos necessários à implementação do Plano passam a ser, desde então, disputados pelos seus próprios gestores e executores.

No território do MTE, o PLANFOR se afirmou como a mais visível das frentes da PPE, não como uma tentativa de articulação com as demais políticas, conforme postulam algumas análises (Posthuma, 1999; Azeredo, 1998), senão como sua parte integrante e, como tal, determinada pelas necessidades de regulação social da relação entre capital e trabalho, num delicado momento de redefinição e aprimoramento da hegemonia econômica e política do capitalismo. Foi a esses processos que o PLANFOR esteve ligado por “fios invisíveis” – diferentes mediações –, que, uma vez identificados e percorridos, permitiram desvelar a sua condição de instrumento regulatório do Estado estrito senso.

As mediações do PLANFOR com a Reforma Gerencial do Estado brasileiro

Os processos de reconfiguração das formas de reprodução e concentração do capital, em função do esgotamento do regime fordista de acumulação, compõem um complexo contexto histórico no qual se estabelece a hegemonia do regime de acumulação flexível do capital (Harvey, 1999). Como mais expressiva evidência desses processos encontra-se uma forma determinada de reprodução do capital que aprimora a poupança de trabalho vivo, ao mesmo tempo em que refina a sua exploração. A combinação desse processo com formas de organização do trabalho desvinculadas do compromisso com acordos coletivos, ou qualquer outra prerrogativa dos trabalhadores, tem como resultados imediatos o crescente desemprego e a precarização das formas e relações de trabalho. Com o aprimoramento e intensificação da exploração do trabalho que dá origem ao capital, abre-se espaço para que este transforme a esfera financeira no

principal espaço de sua destinação e reprodução, aparentando perder seu lastro produtivo.

Tais modificações envolveram, organicamente, a forma de ser da estrutura de comando político do capital que serviu aos mecanismos da regulação fordista (estado de bem-estar social, nos países de capitalismo central, e outras formas de estado interventor, como foi o caso dos governos militares no Brasil).

No Brasil, o breve e representativo momento histórico de disputa por distintos projetos de desenvolvimento e inserção na divisão internacional do trabalho, cujo ápice se deu com as eleições diretas de 1989 (Oliveira, 1992), foi seguido pelo movimento de alinhamento do Brasil às recomendações, condicionantes e acordos estabelecidos com as entidades e organismos multilaterais que tentam, ainda hoje, compor um pretense “governo global” (Harvey, *op.cit.*) por meio de uma “democracia” fictícia (Mészáros, 2003, p. 49).

Nos anos 90, e com mais intensidade a partir de 1995, a reconfiguração da estrutura de comando político do capital ganha a forma de Reforma Gerencial do Estado brasileiro. Como dimensões de um mesmo processo, a reforma do Estado e do seu aparelho técnico-burocrático significou, do ponto de vista econômico, a afirmação do país na semi-periferia da divisão internacional do trabalho, sustentada pela convicção governamental da importância dessa condição e alimentada pela ilusão de que o país poderia rumar para espaços mais destacados e centrais naquela divisão. Do ponto de vista político, a reforma do Estado brasileiro representou a redefinição das relações entre a sociedade política e a sociedade civil, sob o marco da compreensão da democracia como um excesso desqualificador, e pressuposta pela interpretação do processo de reabertura democrática dos anos 80 como um “caso clássico de resposta voltada para trás” (Pereira, 1998, p.43), que não deveria ser repetido.

O PLANFOR, na sua condição de instrumento de regulação do Estado brasileiro, estabeleceu mediações de diversas ordens com a Reforma Gerencial. Pode-se definir o Plano, no marco da referida reforma, como uma política prestadora de serviços sociais (sua área de atuação), de caráter público não-estatal (sua forma de propriedade), pautada numa perspectiva gerencial (sua forma de administração) e executada de forma descentralizada pelo Estado, organizações sociais e empresas privadas (sua forma de implementação).

Essa condição de política pública renovada parte de uma nova relação entre Estado estrito senso e sociedade civil, pautada na descentralização das ações, propiciada

pela distribuição de um fundo público específico, o FAT, configurando uma espécie de “terceirização” das políticas públicas. Na linguagem da Reforma Gerencial, o PLANFOR representa uma exemplar experiência de constituição do espaço semi-público, supostamente considerado a meio caminho entre o público e o privado, entre o Estado estrito senso e o mercado (*id.*).

Além de se desenvolver e se manifestar como uma política estruturante do Estado Gerencial, o PLANFOR serviu, ainda, como significativo espaço de formação dos agentes da citada reforma. Para se ter uma idéia, entre 1996 e 2000 o PLANFOR desenvolveu ações de qualificação profissional envolvendo 769,2 mil servidores públicos, das mais diversas áreas e localidades do país. No período, os servidores públicos representaram, em média, 7,1% do total dos trabalhadores alcançados pelo Plano, em ações de qualificação profissional que absorveram cerca de 5,2% dos recursos do FAT investidos no conjunto das ações do PLANFOR (índices resultantes das análises dos dados apresentados em Planfor, 1999a; 2000b; 2001).

Vale ressaltar que nesse conjunto se inclui a qualificação de cerca de 94 mil servidores públicos imediatamente envolvidos com as estruturas administrativas basilares da reforma do aparelho do Estado brasileiro. Tal empreendimento resultou da articulação do PLANFOR com a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), que formou e informou, entre 1995 e 2000, “diversos [mais de 40 mil] segmentos de funcionários (das áreas administrativas, gerentes operacionais e intermediários) sobre as novas proposições para a reforma do setor público” (ENAP, 2001, p. 12-13).

Além da relação do PLANFOR com empresas e entidades públicas, muitas outras do setor privado participaram da implementação do Plano, num total que extrapolou o número de 2 mil entidades executoras, das mais diversas áreas, abrangências, localizações e objetivos. Esse conjunto, objetivado desde o projeto original do PLANFOR na forma de um processo denominado de “articulação institucional” (Planfor, 1997, 1999a), representou a capacidade do Plano para mobilizar e dar visibilidade a um mercado de insumos de mão-de-obra, espaço caracterizado pela reunião de “um novo gênero de empresa capitalista (ou mesmo empresas capitalistas estabelecidas) [voltadas para] explorar as reservas de mão-de-obra desempregada, não-remunerada e de mão-de-obra remunerada de tempo parcial (...)” (Arrighi, 1997, p. 48).

A análise da configuração desse mercado específico, denominada pelo PLANFOR de rede de educação profissional (REP), evidenciou que em tal mercado, a distribuição do fundo público mediatizada pelo Plano teve como principais favorecidas

as entidades privadas. No biênio 1997/1998, por exemplo, o setor privado abarcou 75% dos recursos e qualificou 70% dos trabalhadores atingidos pelo PLANFOR (Planfor, 1997). Dessa forma, vê-se que a participação das entidades públicas na execução do PLANFOR acabou por servir a dois propósitos: legitimar a destinação de verbas públicas para entidades privadas e tornar o FAT uma fonte de recursos para entidades públicas – qualificada como recursos externos –, desobrigando, de certa forma, o Estado estrito senso de prover integralmente as necessidades orçamentárias de tais instituições.

Dentro do setor privado que compõe majoritariamente o mercado de insumos de mão-de-obra, é notória a preponderância do Sistema S (Senai/Sesi, Senac/Sesc, Senat/Sest, Senar) na recepção de recursos e execução de ações de qualificação. Entre 1997 e 2000, esse conglomerado das classes empresariais recebeu, em média, 19% dos recursos totais do PLANFOR, contra 14% destinados às centrais sindicais. Isso sem considerar que os recursos anuais do Sistema chegam perto de R\$ 3 bilhões, um montante cerca de “seis vezes maior do que o orçamento do Ministério do Trabalho para capacitação profissional” (Fesesp, 2003).

Considerando a distribuição de recursos entre as centrais sindicais representativas dos trabalhadores, verifica-se que também aí as classes empresariais extraíram maiores vantagens. Entre 1995 e 2000, por exemplo, a Força Sindical (FS), a Central Geral dos Trabalhadores (CGT) e a Social Democracia Sindical (SDS), entidades explicitamente alinhadas às demandas empresarias, receberam, juntas, 68% das verbas destinadas às centrais sindicais, contra 32% dos recursos recebidos pela Central Única dos Trabalhadores (CUT) (Planfor, 1997, 1999a, 2000b, 2001).

A capacidade potencializadora do PLANFOR para dinamizar e dar organicidade ao mercado de insumos de mão-de-obra estimulou as centrais sindicais a ampliarem as possibilidades de acesso aos recursos do FAT, para além do financiamento das ações de qualificação profissional. Isso porque, a partir de 1998, estruturou-se uma forma de sistema público de emprego não-estatal, complementar às atividades antes restritas às agências públicas do Sistema Nacional de Emprego (SINE) (Codefat, 1995/2000). Dessa forma, cada uma das centrais sindicais passou a ofertar, além de serviços de qualificação profissional, pela via do PLANFOR, serviços de intermediação de emprego e de cadastramento de trabalhadores para o seguro-desemprego, em espaços denominados de Centro de Solidariedade do Trabalhador (da FS), Agência Integrada de Apoio ao Trabalhador (da CGT), Centro de Apoio ao Trabalhador (da SDS) e Central de Trabalho e Renda (da CUT). Atualmente, a privatização do SINE, por intermédio

dessas entidades, alcança 14 municípios de quatro estados brasileiros (Rio de Janeiro, São Paulo, Minas Gerais e Pernambuco).

Por fim, no que tange às relações do PLANFOR com a Reforma Gerencial do Estado brasileiro, vale destacar o poder de centralização que o Plano exerceu nas disputas pelo fundo público (FAT) que se estabeleceram no interior dos espaços deliberativos das políticas públicas de emprego (CODEFAT, no âmbito federal; conselhos estaduais e municipais do trabalho). Tal poder, verificado a partir da análise das atas das reuniões do CODEFAT e revelado nas manifestações de muitos conselheiros de todo o Brasil submetidos a processos de qualificação (Fausto, 2001), obscurece o significativo fato de que a capacidade decisória dos sujeitos políticos representados nas instâncias tripartites deliberativas se restringiu (e vem se restringindo) a cerca de 5% do FAT, parcela do fundo destinada às ações de qualificação profissional por intermédio do PLANFOR. Enquanto isso, silenciosos processos cercaram (e ainda cercam) o uso e destinação dos 95% “restantes” do FAT, mantidos na penumbra em função, especialmente, da luminosidade do PLANFOR.

As mediações do PLANFOR com a privatização do Fundo de Amparo ao Trabalhador

A aparente democratização do FAT, representada pelas disputas por recursos para a implementação do PLANFOR, não foi um movimento contraditório com o possível uso desse mesmo fundo público para o alcance de objetivos supostamente menos nobres. A centralização das disputas no CODEFAT em torno do Plano é uma dimensão integrante e mesmo complementar da destinação do FAT para a promoção do desemprego, do investimento privado no capital financeiro e da desobrigação do Estado neoliberal com o financiamento pleno de outras políticas públicas.

No último quinquênio, o FAT representou, a cada ano, cerca de 1% do PIB brasileiro. Entre 1997 e 2001, as despesas do FAT representaram, em média, 2,6% das despesas totais da União (MF, 1997/2000). O FAT cobre, quase que integralmente, os recursos públicos destinados para as políticas públicas de emprego, significando algo em torno de 1% do PIB, o que aproxima o Brasil de muitas economias desenvolvidas, como por exemplo, Luxemburgo (1,04% do PIB em 1991), Suíça (0,63% em 1991) ou EUA (0,84% em 1991/92) (Azeredo e Ramos, 1995, p. 116).

Os dados expostos acima objetivam não só demonstrar a expressividade dos recursos do FAT frente à economia nacional, mas, para o que nos interessa, revelar o

significado da centralidade que o PLANFOR assume nas disputas para destinação de parte desses recursos.

As principais destinações do FAT são o pagamento do seguro-desemprego (motivo para o qual o FAT foi criado) e o investimento em programas e projetos de desenvolvimento, voltados para a geração de emprego e renda.

Considerando o repasse constitucional de 40% da arrecadação do PIS/PASESP para o BNDES e o expediente dos depósitos especiais, vê-se que os mesmos suplantam os índices do FAT destinados ao pagamento do seguro-desemprego, o que representa a preponderância da destinação dos recursos do FAT para o financiamento de programas e ações de geração de emprego e renda. Relacionando estes dados ao recessivo quadro econômico e à ampliação e continuidade da crise do emprego, deduz-se que os investimentos voltados para a geração de emprego e renda, que vêm envolvendo vultosos recursos do FAT, longe estão de impactar as relações sociais de produção, em benefício das condições de vida dos trabalhadores.

A evolução da crise social, especialmente retratada pela redução do número de postos de trabalho, demonstra que a generosa destinação do FAT para o financiamento dos programas criados na década de 90, objetivando o incremento da atividade econômica, tem surtido poucos efeitos, o que indica a utilização desses recursos para outros fins, não se observando a efetivação do amparo social ao trabalhador, razão de ser do Fundo, incluindo a geração de emprego e renda (Oliveira, 1998; TCU, 2000). É no bojo da impotência dos programas de geração de emprego e renda que o PLANFOR se fortalece e se afirma como a mais visada política pública de emprego, obscurecendo a sangria dos recursos do FAT.

Uma análise mais apurada da destinação dos recursos do FAT a cargo do BNDES, por exemplo, permite inferências significativas a respeito da questão. Segundo o que demonstram os relatórios do BNDES, verifica-se a ocorrência de três significativas tendências.

A primeira diz respeito à priorização da destinação de recursos para grandes empresas e conglomerados, exatamente aqueles que aceleram os processos de incremento tecnológico do capital fixo, visando a descartabilidade do trabalho vivo:

O acesso ao crédito público é muito mais amplo para as empresas de maior porte. Enquanto 57,4% das grandes empresas afirmaram ter utilizado financiamentos do BNDES para a área da infra-estrutura, apenas 2,7 % das microempresas fizeram a mesma afirmação (SEBRAE, 2001, p. 82).

Uma segunda tendência diz respeito ao crescimento da destinação de recursos para investimentos em empreendimentos voltados para a exportação de mercadorias e serviços. Nesse aspecto, cabe salientar que o FAT, junto aos demais recursos do BNDES, vem sendo destinado a projetos de infra-estrutura (altamente empregadores) no exterior como, por exemplo: Aqueduto da Linha Noroeste (República Dominicana), executado pela Construtora Andrade Gutierrez S.A.; Estrada do Troncal Amazônico (Equador, Colômbia e Peru), Usina Hidrelétrica de San Francisco (Equador) e Linha IV do Metrô de Caracas, todas executadas pela Construtora Norberto Odebrecht S.A.; apoio financeiro às filiais das empresas brasileiras Marcopolo S.A., na Argentina e no México, e Busscar Ônibus S.A., no México (BNDES, 1999; 2000).

Por fim, a respeito dos rumos do maior banco de desenvolvimento da América Latina, no *Plano Estratégico do BNDES 2000-2005* está previsto o fortalecimento da disponibilização de recursos para o mercado de capitais, considerado um fator-chave para se atingir a meta do Banco de multiplicar em duas vezes e meia o montante desse tipo de investimento (*id.*, 2000, p. 18).

Esse conjunto de dados e tendências nos permite a afirmação de que a maior parte do FAT vem sendo destinada a investimentos essencialmente poupadores de mão-de-obra, o que significa que os processos de distribuição e uso de um fundo público dos trabalhadores vêm financiando, de fato, políticas de desemprego. No contexto da regulação flexível, isto representa, efetivamente, estímulo à reprodução ampliada do capital. Esses processos configuram um movimento orgânico em que a qualificação profissional, por meio do PLANFOR, aparece como uma política compensatória da restrição do Estado estrito senso frente à promoção e potencialização de formas e oportunidades de trabalho. Conforme ironiza Macedo (2000, p. 84), o PLANFOR, face à lógica preponderante da atual política econômica, acaba por funcionar, a exemplo de outras políticas da área social, como “políticas de enxugar gelo”, ao que acrescentamos que isto ocorre como um processo complexo, articulado e organicamente estruturado; desta feita, as análises empreendidas nos permitem refutar interpretações que classificam a pouca efetividade do PLANFOR e das demais frentes das políticas públicas de emprego como problemas de ordem técnica, de desarticulação institucional e programática ou de desajuste técnico-operacional (Azeredo, *op.cit.*; Oliveira, 1998; Pochmann, 2001).

Outra reveladora mediação que o PLANFOR promoveu em relação ao FAT e às destinações do fundo referiu-se à funcionalidade do Plano em processos que permitiram

a desoneração orçamentária do Estado estrito senso frente ao financiamento integral de determinadas políticas públicas. Dois exemplos paradigmáticos envolvem as articulações do PLANFOR com as políticas do Ministério da Educação (MEC) e com o Ministério da Saúde (MS).

Criado em 1997 e com duração prevista até 2003, o Programa de Expansão da Educação Profissional (PROEP) é resultado de um acordo entre o Governo Federal e o BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento), que objetiva expandir a educação profissional no Brasil. O financiamento do PROEP, orçado em US\$ 500 milhões, engloba recursos do BID (50%), em forma de empréstimo, e recursos do Governo Federal, em forma de contrapartida, com dotações orçamentárias da ordem de US\$ 125 milhões do MEC (25%) e do FAT (25%).

O Programa de Formação de Auxiliares de Enfermagem (PROFAE) volta-se para a formação de profissionais da área da saúde, sem o ensino fundamental completo, e para a instauração de instrumentos de melhoria do sistema de informações e de sustentação de todo trabalho do Sistema Único de Saúde (SUS).

Inicialmente estimado em US\$ 600 milhões, o projeto ficou orçado em US\$ 370 milhões, sendo a metade oriunda de empréstimo junto ao BID e a outra metade oriunda dos cofres públicos: US\$ 130 milhões do FAT e o restante do Ministério da Saúde (US\$ 55 milhões).

Em ambos os casos, o PLANFOR serviu de intermediação entre as articulações do governo federal com um organismo multilateral, funcionando, por um lado, como principal “credor” do Estado estrito senso e, por outro, como um eficiente instrumento de desoneração do governo frente ao financiamento integral das políticas públicas de educação e saúde, pela via das rubricas específicas dos ministérios em questão.

O que há de novo no PNQ?

Num breve diagnóstico da política de qualificação profissional implementada ao longo dos anos 90, o atual governo aponta um quadro de crise da qualificação, marcado, em essência, pela perda da capacidade elaborativa e regulamentadora da política representada pelo PLANFOR (PNQ, 2003a).

Na busca de enfrentar tal crise, o MTE a anuncia a necessidade de se operar “seis choques” no campo da política pública de qualificação profissional, sintetizados a) na dimensão política que o atual Plano busca assumir (prioridade aos excluídos, democratização do Estado, garantia da distribuição democrática de recursos, visando

superar as distorções programáticas e financeiras apresentadas pelo PLANFOR); b) na mudança na dimensão conceitual norteadora das ações envolvidas no Plano (centralidade da categoria trabalho, qualificação profissional como relação social, contra as idéias de coincidência histórica entre capital e trabalho e de empregabilidade como atributo pessoal); c) na dimensão institucional, que objetiva tornar efetiva a vinculação da qualificação profissional com as demais frentes das políticas públicas de emprego (seguro-desemprego, intermediação de mão-de-obra, geração de emprego e renda, expressando mais uma tentativa institucional nesse sentido); d) na dimensão operacional, com ênfase no planejamento territorial, visando superar o domínio político local na definição das ações e na distribuição dos recursos; e) na dimensão pedagógica, ganhando relevo as iniciativas que visam a articulação das ações de qualificação profissional com a elevação da escolaridade dos trabalhadores, e f) na dimensão ética, por meio da intransigente transparência na implementação das ações de qualificação profissional e na distribuição de recursos (PNQ, 2003a, 2003b).

Sem dúvida, do ponto de vista conceitual, no qual ganha destaque a perspectiva da qualificação profissional como um espaço de conflito e de disputa de hegemonia de visões e concepções e como um meio para a formação integral do trabalhador, por meio da sua qualificação social e profissional (PNQ, 2003a), o PNQ representa um avanço em relação ao PLANFOR, do ponto de vista dos interesses dos trabalhadores.

Entretanto, para além das intencionalidades do PNQ, a forma como o atual Plano vem sendo implementado vem demonstrando que permanecem inalteradas as estruturas institucionais e os mecanismos operacionais que conferiram ao PLANFOR a condição de política pública renovada, além de inalteradas estarem também as condições estruturais, de caráter macroeconômico, que conferem sentido à qualificação profissional como objeto e frente das políticas públicas de emprego. É nesse sentido que, mesmo considerando que do ponto de vista conceitual e argumentativo o PNQ possa representar um avanço em relação ao PLANFOR, aquele vem representando um elo de continuidade da política pública de qualificação profissional do Estado brasileiro como instrumento de regulação social que beneficia predominantemente o capital, em detrimento do trabalho.

Buscamos, para fundamentar o que afirmamos acima, desvelar determinadas relações e mediações que conferiram ao PLANFOR, na condição de política pública renovada, o caráter de instrumento da regulação social exercida pelo Estado estrito senso, frente às necessidades de coesão do sistema de reprodução do capital, sob o

marco do regime de acumulação flexível, o que se tornou possível em função da sua condição de plano de qualificação profissional.

Espera-se que este estudo tenha sido capaz de desvelar mediações que o Plano operou, como instrumento da regulação social do Estado neoliberal, visando pelo menos dois intentos: integrar e potencializar a reforma do Estado brasileiro na perspectiva gerencial e legitimar a destinação do fundo público como fomento para o investimento nas condições de reprodução e acumulação do capital.

Esse feito, limitado e temporário, a espera de críticas, objetivou, em última instância, revelar processos intrínsecos ao PLANFOR que se encontraram — e que ainda se encontram no âmbito do PNQ — subsumidos pela dinâmica de organização e implementação do Plano, dificultando que aqueles representantes da classe trabalhadora, efetiva e deliberadamente defensores dos interesses dos seus representados, reformulem estratégias no sentido de socializar e democratizar o fundo público, ao contrário de reforçar ocultos processos que o privatizam e permitem sua destinação para ações e empreendimentos que se voltam contra a dignidade dos trabalhadores.

Referências bibliográficas

- ARRIGHI, Giovanni. 1997. *A ilusão do desenvolvimento*. Petrópolis : Vozes, 1997.
- AZEREDO, Beatriz. *Políticas públicas de emprego: a experiência brasileira*. São Paulo : ABET, 1998.
- AZEREDO, Beatriz. RAMOS, Carlos Alberto. Políticas públicas de emprego: experiências e desafios. *Planejamento e Políticas Públicas*. IPEA. Nº 12, jun./dez., p. 92-114, 1995.
- BATISTA, Roberto Leme. *A educação profissional na década neoliberal: o caso do PLANFOR*. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Filosofia e Ciências de Marília. Curso de Mestrado em Ciências Sociais. Universidade Estadual Paulista. 2002. 184 p.
- BNDES. BRASIL. *Relatório de Atividades – 1999*, 1999.
- BNDES. BRASIL. *Relatório de Atividades – 2000*, 2000.
- CÊA, Georgia Sobreira dos Santos. *A qualificação profissional entre fios invisíveis: uma análise crítica do PLANFOR*. Tese de Doutorado. Programa de Estudos Pós-Graduados em Educação. Doutorado em Educação: História, Política e Sociedade. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP, 2003.
- CODEFAT. *Atas das reuniões do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador*. Da 31ª reunião ordinária, de 19 de abril de 1995, até a 64ª reunião ordinária, de 21 de dezembro de 2000.
- CUNHA, Luiz Antônio. *O ensino de ofícios nos primórdios da industrialização*. São Paulo : UNESP, Brasília : FLACSO, 2000.
- ENAP. BRASIL. *Reforma empreendedora da Administração Pública: ações do período 1995-2001*. Diretoria de Informação e Conhecimento em Gestão. Julho, 2001.

- FAUSTO, Ayrton. Políticas públicas de trabalho, emprego e geração de renda. In: YANNOULAS, Silvia C. (org). *Controle democrático, descentralização e reforma do Estado*. Brasília : Paralelo 15, 2001. P. 9-24.
- FESESP. Federação de Serviços do Estado de São Paulo. <http://www.fesesp.org.br/fesesp/noticias/45.html>. 2003.
- FIDALGO, Fernando. *A formação profissional negociada: França e Brasil, anos 90*. São Paulo : Anita Garibaldi, 1999. 232 p.
- HARVEY, David. *Condição pós-moderna*. 8 ed. São Paulo : Loyola, 1999.
- KUENZER, Acácia. A reforma do ensino técnico no Brasil e suas conseqüências. In: FERRETTI, Celso João. SILVA JR., João dos Reis. OLIVEIRA, Maria Rita N. S. *Trabalho, formação e currículo: para onde vai a escola?* São Paulo : Xamã, 1999. P.121-140.
- KUENZER, Acácia. *Ensino médio e profissional: as políticas do Estado neoliberal*. São Paulo : Cortez, 1997 (Questões da Nossa Época).
- LEITE, Elenice M. Educação, trabalho e desenvolvimento: o resgate da qualificação. *Em aberto: Educação, trabalho e desenvolvimento*. Brasília : INEP/MEC, 1995. Ano 15, n. 65, p. 5-17.
- MACEDO, Bernardo G. FAT e CODEFAT: novas políticas institucionais. *Debate e Reflexões: Projetos de desenvolvimento e a questão do emprego: possibilidades para o sindicalismo da CUT*. N. 8, jun. São Paulo : Escola Sindical/CUT, 2000. P. 79-84.
- MANFREDI, Silvia Maria. *Educação profissional no Brasil*. São Paulo : Cortez, 2003.
- MARX, Karl. *O Capital: Crítica da Economia Política*. São Paulo: Nova Cultural. V. 1, livro 1., 1985.
- MÉSZÁROS, István. *O século XXI: socialismo ou barbárie?* São Paulo : Boitempo, 2003.
- MÉSZÁROS, István. *Para além do capital*. São Paulo : Boitempo, 2002.
- MF. BRASIL. *Execução Orçamentária do Governo Federal*. Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social. Demonstração da Execução das Despesas por Unidade Orçamentária. Secretaria do Tesouro Nacional. CCONT. DINCO, 1997/2001.
- MTE. BRASIL. SPPE. DQP. *Tabelas de repasses de recursos para os PEQs e as PARCs*. 2001/2002 (www.mte.gov.br).
- OLIVEIRA, Francisco de. *Collor: A falsificação da ira*. Rio de Janeiro: Imago, 1992.
- OLIVEIRA, Marco Antonio de (org.). *Reforma do Estado e políticas de emprego no Brasil*. Campinas:UNICAMP.IE, 1998.
- PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *Reforma do Estado para a Cidadania: A Reforma Gerencial Brasileira na Perspectiva Internacional*. São Paulo : Ed. 34, Brasília, ENAP, 1998.
- PLANFOR. BRASIL. MTE. *Monitoramento e avaliação do PLANFOR: supervisão operacional, apoio à gestão e avaliação externa*. Brasília : SPPE/DEQP. Mai., 2001. Versão revista. 65 p.
- PLANFOR. BRASIL. MTE. *Avaliação gerencial 1995/98: balanço de um projeto para o desenvolvimento sustentado*. Brasília : SEFOR, 1999a. 33 p.
- PLANFOR. BRASIL. MTE. *Diversidade e igualdade de oportunidades: qualificação profissional na perspectiva de gênero - PLANFOR*. Brasília : SSPE/DEQP, 2000a. Série Cadernos Temáticos. 37 p.
- PLANFOR. BRASIL. MTE. *PLANFOR – Anuário estatístico: 1995/1998*. Brasília : SEFOR, 1999b. 68 p.
- PLANFOR. BRASIL. MTE. *PLANFOR 1996/99 – Avaliação gerencial – Primeiro ano do triênio*. Brasília : SEFOR, 1997, 75 p.

- PLANFOR. BRASIL. MTE. *Relatório de Avaliação Gerencial PLANFOR 1999*. Brasília : SSPE, 2000b. 32 p.
- PNQ. *Plano Nacional de Qualificação Social e Profissional – PNQ: Pressupostos, diagnósticos e encaminhamentos*. Brasília : MTE, 2003a.
- PNQ. *Plano Nacional de Qualificação: 2003-2007*. Brasília : MTE, SPPE, 2003b.
- POCHMANN, Marcio. *O emprego na globalização: a nova divisão internacional do trabalho e os caminhos que o Brasil escolheu*. São Paulo : Boitempo, 2001. 151 p.
- POSTHUMA, Anne Caroline. Transformações do emprego no Brasil na década de 90. In: OIT. MTE. *Abertura e ajuste do mercado de trabalho no Brasil: políticas para conciliar os desafios de emprego e competitividade*. São Paulo : Ed. 34, 1999. P. 11-32.
- SEBRAE. *Relatório da competitividade da indústria brasileira*. Rio de Janeiro : BNDES, 2001.
- TCU. 2000a. *Fiscalização – Recursos do FAT*. 52 p.
- UNITRABALHO. *Anais do Seminário Nacional sobre Avaliação do PLANFOR: uma política de educação profissional em debate*. São Paulo : Unitrabalho, 1999.
- WEINSTEIN, Bárbara. *(Re)formação da classe trabalhadora no Brasil (1920-1964)*. São Paulo : Cortez, Universidade São Francisco, 2000.. 460 p.