

**GEORGIA SOBREIRA DOS SANTOS CÊA**

**A QUALIFICAÇÃO  
PROFISSIONAL ENTRE  
FIOS INVISÍVEIS:**

**Uma análise crítica do Plano Nacional de  
Qualificação do Trabalhador – PLANFOR**

**DOUTORADO**

**EDUCAÇÃO: HISTÓRIA, POLÍTICA E SOCIEDADE**

**PUC/SP  
2003**

# **Livros Grátis**

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

**GEORGIA SOBREIRA DOS SANTOS CÊA**

**A QUALIFICAÇÃO  
PROFISSIONAL ENTRE  
FIOS INVISÍVEIS:**

**Uma análise crítica do Plano Nacional de  
Qualificação do Trabalhador – PLANFOR**

Tese apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de DOUTOR em Educação: História, Política e Sociedade, sob orientação do Prof. Doutor João dos Reis Silva Júnior.

**PUC/SP  
2003**

## COMISSÃO JULGADORA

---

Dr. JOÃO DOS REIS SILVA JÚNIOR  
(ORIENTADOR)

---

Dr. CELSO JOÃO FERRETTI

---

Dr. GAUDÊNCIO FRIGOTTO

---

Dr. JORGE LUIS CAMMARANO GONZÁLEZ

---

Dr<sup>a</sup> LÚCIA MARIA WANDERLEY NEVES

## RESUMO

O PLANFOR (Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador) é frente integrante das políticas públicas de emprego, articuladas ao programa do Seguro-desemprego, coordenadas pelo Ministério do Trabalho e Emprego e financiadas com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador. Implementado efetivamente a partir de 1996, o Plano é 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 propõe 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 – que na verdade se processa como uma só e apenas teoricamente pode ser dissociada – compõe a tese básica que sustentamos neste trabalho: as mediações do PLANFOR com a dimensão política – por meio da reforma do Estado brasileiro – e com a dimensão econômica – em especial com o modo de acumulação flexível – permitem evidenciar o caráter do Plano como instrumento da nova regulação social no contexto da hegemonia neoliberal e do predomínio econômico do capital financeiro. Por meio de sua realização como política pública renovada, o PLANFOR expõe com muita propriedade sua adequação aos fundamentos e preceitos técnico-burocráticos da recente reforma do Estado brasileiro, notadamente no que tange à descentralização das ações, desvinculação de recursos e consolidação do chamado espaço “semipúblico”, também denominado terceiro setor. Mas o PLANFOR, por outro lado, ao atuar como a mais visada política pública de emprego, ofusca um importante processo de destinação privada do fundo público. Por meio da exploração de mediações do PLANFOR com a Reforma Gerencial do Estado brasileiro e com a dinâmica decisória e distributiva do FAT, são apresentadas relações e dados que atestam o caráter do PLANFOR como instrumento de regulação social, organicamente vinculado com a consolidação do Estado neoliberal – pela mercantilização das relações entre o Estado estrito senso e a sociedade civil –, e com o regime flexível de acumulação capitalista – pela afirmação da possibilidade do financiamento público da reprodução do capital, na sua forma financeira.

## DEDICATÓRIA

Se alguém amar, sem por sua vez despertar amor, isto é, se o seu amor enquanto amor não suscitar amor recíproco, se alguém através da *manifestação vital* enquanto homem que ama não se transforma em *pessoa amada*, é porque o seu amor é impotente e uma infelicidade (Marx, 1989, p. 235).

Aos que amo.

Ao pai, Adilson, pelas lições de trabalho e pela coragem de lutar, meu legado envolvido de saudade.

À mãe, Lúcia, pelo trabalho das lições sobre luta e por ser capaz de me acolher e afagar a mil quilômetros de distância.

Aos trabalhadores Santinho e Rosa, Josephina e Israel, Ângelo, Luzitânia, pelas marcas trazidas dos campos, canteiros de obras e fábricas e traduzidas em consciência de classe, mesmo que fantasiados de avós.

Ao Roberto, Geane, Geovana e Angela, por serem partes de mim e do que persigo, irmandade e comunhão.

À Thaís e à Thaísa, que me permitiram assumir com orgulho o posto de titia.

Ao Laerson, esteio e alegria, sentido e direção, sem o que eu não teria chegado até aqui.

## AGRADECIMENTOS

Aos trabalhadores e trabalhadoras que anonimamente me inspiraram e que materialmente me permitiram, por meio de diferentes formas de exploração dos seus trabalhos, o acesso ao fundo público para a realização deste estudo em dignas condições.

Aos participantes do PLANFOR, pelas revelações que me fizeram e pela confiança que depositaram na investigação.

A todos que contribuíram com críticas, sugestões, indagações e dúvidas a respeito deste trabalho, em especial aos companheiros do GT de Trabalho e Educação da ANPEd.

Ao Alexandre, à Shirley e toda a turma de Brasília, pela acolhida calorosa, generosa e divertida.

Ao João dos Reis, que me deu a chance de conhecê-lo e que devolveu a minha desconfiança inicial com a maior das cumplicidades e com uma competência do mesmo tamanho.

Ao Celso e ao Jorge, pelas indicações e pelo tratamento criterioso para com o primeiro rascunho deste trabalho, e mais ainda pela paciência que certamente irão dispensar à sua forma final, pela distância que ela possa ter mantido do horizonte que me indicaram.

Ao Gaudêncio e à Lúcia, por quem nutro uma profunda admiração e respeito, e que de mirantes diferentes me estimulam em igual medida a perseguir desafios teóricos e práticos com autonomia e determinação.

Aos companheiros de trabalho da UNIOESTE, que num dos mais difíceis momentos históricos da universidade pública brasileira encontraram formas de garantir a uns poucos o direito ao afastamento do trabalho, em troca do aumento dos seus deveres.

À Silvana, que cuidou de mim, da casa, das roupas, da comida, das plantas e do resto, enquanto eu me descuidei de tudo isso.

Aos muitos amigos que, sem entender ao certo o que tanto me consumia, tinham a certeza de que estava valendo à pena.

A minha família do Rio de Janeiro e àquela que ganhei em Cascavel, pela tolerância e pelo colo.

Ao Laerson, pela presença crítica e solidária e por não ter me deixado cansar.

Encher buracos cavando buracos cada vez maiores – o que tem sido a maneira predileta de solucionar os problemas na presente fase do desenvolvimento – é algo que não pode continuar indefinidamente. Descobrir uma saída do labirinto das contradições do sistema do capital global por meio de uma transição sustentável para uma ordem social muito diferente é, portanto, mais imperativo hoje do que jamais o foi, diante da instabilidade cada vez mais ameaçadora (Mészáros, 2002, p. 41).

## SUMÁRIO

<b>LISTA DE TABELAS.....</b>	<b>10</b>
<b>LISTA DE GRÁFICOS .....</b>	<b>12</b>
<b>LISTA DE ABREVIATURAS .....</b>	<b>13</b>
<b>A PRÉ-HISTÓRIA DA TESE: RISCOS E DESAFIOS.....</b>	<b>16</b>
<b>APRESENTAÇÃO DO TRABALHO.....</b>	<b>28</b>
<b>À PORTA DE ENTRADA DO PLANFOR: UMA INTRODUÇÃO.....</b>	<b>36</b>
<b>1. GÊNESE E ESPECIFICIDADE DO PLANFOR.....</b>	<b>57</b>
1.1. O CONSENSO DA QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL E AS CONDIÇÕES DE CRIAÇÃO DO PLANFOR.....	57
1.1.1. A articulação do MTb para a construção de uma política pública de qualificação profissional.....	68
1.1.2. As concessões temporárias da classe que personifica o trabalho.....	78
1.2. O PLANFOR E AS AÇÕES PRETÉRITAS: CONTINUIDADES E RUPTURAS.....	81
<b>2. O QUE É O PLANFOR?.....</b>	<b>98</b>
2.1. CRÍTICAS, AVALIAÇÕES E JUSTIFICATIVAS: ENCONTROS E DESENCONTROS SOBRE O PLANFOR.....	116
<b>3. O ANÚNCIO DA NOVA INSTITUCIONALIDADE: DE QUE SE TRATA?.....</b>	<b>133</b>
3.1. OS FUNDAMENTOS TEÓRICO-PRÁTICOS DA IDÉIA DAS NOVAS INSTITUCIONALIDADES.....	133
3.2. O PLANFOR E A SUA CONDIÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA RENOVADA.....	145
3.3. SENTIDO E CARÁTER DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EMPREGO.....	151
3.4. A QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL NO QUADRO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EMPREGO.....	154
3.5. AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EMPREGO NO BRASIL.....	158
3.6. O PLANFOR COMO POLÍTICA PÚBLICA DE EMPREGO.....	166
<b>4. O PLANFOR E A REFORMA GERENCIAL DO ESTADO BRASILEIRO.....</b>	<b>171</b>
4.1. O PLANFOR E A QUALIFICAÇÃO DOS AGENTES DA REFORMA	

GERENCIAL E DOS SERVIDORES PÚBLICOS.....	184
4.2. O PLANFOR E A INSTITUIÇÃO DO MERCADO DE INSUMOS DE MÃO-DE-OBRA.....	188
4.3. O PLANFOR COMO POLÍTICA PÚBLICA DE EMPREGO E SUA GESTÃO TRIPARTITE NO ÂMBITO DO CODEFAT.....	204
4.4. O PLANFOR COMO DELIMITADOR DO PODER DE DECISÃO DO CODEFAT.....	207
<b>5. O PLANFOR E A PRIVATIZAÇÃO DO FAT.....</b>	<b>223</b>
5.1. A AFIRMAÇÃO DO PLANFOR COMO DESPESA CORRENTE DO FAT.....	223
5.2. O PLANFOR COMO MECANISMO DE UTILIZAÇÃO DO FAT PARA A COMPLEMENTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA DAS DESPESAS DO GOVERNO FEDERAL: OS CASOS DO PROEP E DO PROFAT.....	231
5.3. O PLANFOR E SUA VINCULAÇÃO ORGÂNICA COM AS POLÍTICAS DE DESEMPREGO: O CASO DO USO DO FAT PELO BNDES.....	238
<b>CONCLUSÕES.....</b>	<b>250</b>
<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>266</b>
<b>DOCUMENTOS.....</b>	<b>278</b>
BNDES.....	278
FAT.....	278
IPEA.....	279
MTb/MTE.....	279
PLANFOR.....	279
TCU.....	281
VÁRIOS.....	281

## LISTA DE TABELAS

TABELA 1 -	PLANFOR: RESULTADOS 1995/2000 E METAS 2001/2002.....	105
TABELA 2 -	SERVIDORES PÚBLICOS TREINADOS PELO CONVÊNIO PLANFOR/ENAP – 1996/2000.....	184
TABELA 3 -	SERVIDORES PÚBLICOS QUALIFICADOS PELO PLANFOR – 1996/2000.....	186
TABELA 4 -	PARTICIPAÇÃO DAS ENTIDADES EXECUTORAS DO PLANFOR – TREINANDOS E RECURSOS – 1997/1998.....	193
TABELA 5 -	REPASSES DE RECURSOS DO FAT PARA O SISTEMA S – 1997/2000...	195
TABELA 6 -	DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS DAS PARCERIAS DO PLANFOR ENTRE AS ENTIDADES REPRESENTATIVAS DE TRABALHADORES – 1997/2000.....	196
TABELA 7 -	PRODUTIVIDADE DOS POSTOS DE ATENDIMENTO DO SEGURO- DESEMPREGO EM 1999 (AGÊNCIAS DO SINE E AGÊNCIAS PRIVADAS).....	200
TABELA 8 -	QUANTIDADE DE RESOLUÇÕES POR CONTEÚDO – 1990/2000 (RESOLUÇÃO N° 1 ATÉ RESOLUÇÃO N° 258).....	207
TABELA 9 -	EVOLUÇÃO DA RELAÇÃO FAT/PIB – 1997/2000.....	224
TABELA 10 -	PARTICIPAÇÃO DO FAT NA COMPOSIÇÃO DAS DESPESAS DA UNIÃO – 1997/2001.....	224
TABELA 11 -	DESPESAS DO FAT NA COMPOSIÇÃO DAS DESPESAS DO MTB – 1997/2001.....	225
TABELA 12 -	DISTRIBUIÇÃO DAS DESPESAS DO FAT POR OBJETO DE FINANCIAMENTO – 1993/1999.....	226
TABELA 13 -	DESPESAS TOTAIS DO FAT E DESPESAS DO FAT COM O PLANFOR – 1994/2000.....	229
TABELA 14 -	DEMONSTRAÇÃO DAS DESPESAS DO MEC COM MDE POR NÍVEIS E MODALIDADE DE ENSINO – 1999/2001.....	232

TABELA 15 - PARTICIPAÇÃO DOS NÍVEIS E MODALIDADES DE ENSINO NAS DESPESAS DO MEC COM MDE – 1999/2001.....	232
TABELA 16 - COMPOSIÇÃO DAS OBRIGAÇÕES DO BNDES COM O FAT – 1996/2000.....	242
TABELA 17 - COMPOSIÇÃO DOS RECURSOS DO FAT A CARGO DO BNDES – 1996/2000.....	243
TABELA 18 - COMPOSIÇÃO DO FAT – ORDINÁRIO (REPASSE CONSTITUCIONAL) – 1996/2000.....	244

## LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 - PARTICIPAÇÃO DAS CENTRAIS SINDICAIS NOS RECURSOS DO PLANFOR DESTINADOS ÀS PARCERIAS – 1997/2000.....	197
GRÁFICO 2 - PARTICIPAÇÃO DOS DESEMPREGADOS NA EXECUÇÃO DO PLANFOR – 1996/2000.....	202
GRÁFICO 3 - EVOLUÇÃO DA PARTICIPAÇÃO DAS DESPESAS DO FAT NAS DESPESAS DO MTE – 1997/2001.....	225
GRÁFICO 4 - EVOLUÇÃO DE DESPESAS DO FAT X EVOLUÇÃO DE DESPESAS DO FAT COM QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL – 1994/2000.....	229
GRÁFICO 5 - PARTICIPAÇÃO DO PIS-PASEP E DO FAT NA COMPOSIÇÃO DO PASSIVO DO BNDES – 1989/2000.....	239
GRÁFICO 6 - COMPOSIÇÃO DOS RECURSOS DO FAT A CARGO DO BNDES – 1996/2000.....	243
GRÁFICO 7 - EVOLUÇÃO DO FAT-TJLP X EVOLUÇÃO DO FAT-CAMBIAL – 1996/2000.....	244

## LISTA DE ABREVIATURAS

AAPCS – Associação de Apoio ao Programa Comunidade Solidária  
 ACAR/AM – Associação de Crédito e Assistência Rural do Amazonas  
 ADTEN – Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Empresa Nacional  
 ALEMGO – Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais  
 ATRICON – Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil  
 BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento  
 BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social  
 CADE – Conselho Administrativo de Defesa Econômica  
 CEE – Comissão Estadual de Emprego  
 CEF – Caixa Econômica Federal  
 CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e Caribe  
 CESIT – Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho  
 CET – Conselhos Estaduais do Trabalho  
 CFFC – Comissão de Fiscalização Financeira e Controle  
 CFMO – Conselho Federal de Mão-de-Obra  
 CGT – Central Geral dos Trabalhadores  
 CIET – Centro Internacional para Educação, Trabalho e Transferência de Tecnologia  
 CINTERFOR – Centro Interamericano de Investigação e Documentação sobre Formação Profissional  
 CME – Comissão Municipal de Emprego  
 CNA – Confederação Nacional da Agricultura  
 CNC – Confederação Nacional do Comércio  
 CNF – Confederação Nacional das Instituições Financeiras  
 CNI – Confederação Nacional da Indústria  
 CNM – Confederação Nacional dos Metalúrgicos  
 CODEFAT – Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador  
 CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito  
 CUT – Central Única dos Trabalhadores  
 DES – Departamento de Emprego e Salário  
 DQP – Departamento de Qualificação Profissional  
 DRU – Desvinculação de Receitas da União  
 EAA – Escolas de Aprendizes Artífices  
 ENAP – Escola Nacional de Administração Pública  
 EP – Educação Profissional  
 FAMAN – Francelino Álvaro Marcela Alexandre Najara Representações, Comércio e Serviços  
 FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador  
 FEF – Fundo de Estabilização Fiscal  
 FENAPE – Federação Nacional de Apoio aos Pequenos Empreendimentos  
 FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço  
 FGV – Fundação Getúlio Vargas  
 FIESP – Federação das Indústrias de São Paulo  
 FINEP – Financiadora de Estudos e Projetos  
 FIRJAN – Federação das Indústrias do Rio de Janeiro  
 FLACSO – Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais  
 FMI – Fundo Monetário Internacional  
 FONSET – Fórum Nacional de Secretários do Trabalho  
 FSE – Fundo Social de Emergência  
 FUNPROGER – Fundo de Aval do PROGER  
 FUNRURAL – Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural  
 GAP – Grupo de Apoio e Controle  
 ICT – Instituto Cultural do Trabalho

IED – Investimento Externo Direto  
 IESAE – Instituto de Estudos Avançados em Educação  
 INPS – Instituto Nacional de Previdência Social  
 IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
 LBA – Legião Brasileira de Assistência  
 LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação  
 MAA – Ministério da Agricultura e Abastecimento  
 MARE – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado  
 MCT – Ministério da Ciência e Tecnologia  
 MEC – Ministério da Educação e do Desporto  
 MOBREAL – Movimento Brasileiro de Alfabetização  
 MP – Medida Provisória  
 MPAS – Ministério da Previdência e Assistência Social  
 MS – Ministério da Saúde  
 MTb – Ministério do Trabalho  
 MTE – Ministério do Trabalho e do Emprego  
 OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico  
 OEA – Organização dos Estados Americanos  
 OIT – Organização Internacional do Trabalho  
 OMC – Organização Mundial do Comércio  
 ONG – Organização não-governamental  
 ONU – Organização das Nações Unidas  
 OREALC – Oficina Regional de Educação para América Latina e Caribe  
 OTAN – Organização do Tratado do Atlântico Norte  
 PACTI – Programa de Apoio à Capacitação Tecnológica da Indústria  
 PACDT – Programa de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico  
 PAGQ – Programa de Apoio à Gestão da Qualidade  
 PARCs – Parcerias Nacionais e Regionais  
 PASEP – Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público  
 PBQP – Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade  
 PEA – População Economicamente Ativa  
 PEQs – Programas Estaduais de Qualificação  
 PIPMO – Programa Intensivo de Preparação de Mão-de-Obra  
 PIS – Programa de Integração Social  
 PLANFOR – Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador  
 PNBE – Pensamento Nacional das Bases Empresariais  
 PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento  
 PPA – Plano Plurianual  
 PPE – Políticas Públicas de Emprego  
 PPTR – Políticas Públicas de Trabalho e Renda  
 PRÉ-INVESTIMENTO – Programa de Pré Investimento  
 PROCERA – Programa Especial de Crédito para a Reforma Agrária  
 PROEDUC – Programa Educação para a Competitividade  
 PROEMPREGO – Programa de Expansão do Emprego e Melhoria da Qualidade de Vida do Trabalhador  
 PROEP – Programa de Expansão da Educação Profissional  
 PROFAE – Programa de Formação de Auxiliares de Enfermagem  
 PROGER – Programa de Geração de Emprego e Renda  
 PRONAF – Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar  
 PROTRABALHO – Programa de Promoção do Emprego e Melhoria da Qualidade de Vida do Trabalhador  
 REP – Rede de Educação Profissional  
 SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas  
 SEFOR – Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional  
 SEMTEC – Secretaria de Educação Média e Tecnológica  
 SENAC – Serviço Nacional do Comércio  
 SENAI – Serviço Nacional da Indústria  
 SENAR – Serviço Nacional de Aprendizagem Rural  
 SENAT – Serviço Nacional dos Transportes  
 SESC – Serviço Social do Comércio  
 SESI – Serviço Social da Indústria  
 SET ou STb – Secretaria Estadual de Trabalho  
 SFDP – Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional  
 SIGAE – Sistema de Informações Gerenciais das Ações de Emprego

SIGEP – Sistema de Informações Gerenciais para Educação Profissional  
SINDUSCON – Sindicato da Indústria de Construção Civil  
SINE – Sistema Nacional de Emprego  
SIORG – Sistema de Informações Organizacionais do Governo  
SMO – Secretaria de Mão-de-Obra  
SNFMO – Sistema Nacional de Formação de Mão-de-Obra  
SPES – Secretaria de Política de Emprego e Salário  
SPPE – Secretaria de Políticas Públicas de Emprego  
SUS – Sistema Único de Saúde  
TCU – Tribunal de Contas da União  
UFSCar – Universidade Federal de São Carlos  
UNDIME – União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação  
UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura  
UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância e Adolescência  
UNIEMP – Fórum Permanente das Relações Universidade-Empresa  
UNITRABALHO – Rede Interuniversitária de Estudos e Pesquisas sobre o Trabalho

## A PRÉ-HISTÓRIA DA TESE: RISCOS E DESAFIOS

O início da elaboração crítica é a consciência daquilo que somos realmente, isto é, um “conhece-te a si mesmo” como produto do processo histórico até hoje desenvolvido, que deixou em ti uma infinidade de traços recebidos sem benefício no inventário. Deve-se fazer, inicialmente, este inventário (Gramsci, 1991a, p. 12).

### Os riscos e desafios da História

Desde 1999, quando este estudo era ainda um esboço de investigação, já se presumia o risco de que o PLANFOR (Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador) fosse um fugidio e temporário objeto de análise, especialmente por sua condição de política pública tão cara a um governo que, embora forte e enraizado politicamente, teria que conviver, àquela ocasião, com o agravamento social resultante do fortalecimento do mercado, sem considerar as poucas chances que ele teria de impedir a expansão da reação dos Estados nacionais da América Latina à ditadura neoliberal, para a qual a bandeira venezuelana havia dado o primeiro aceno, e que diversos movimentos sociais vinham há muito anunciando.

A configuração de uma nova conjuntura política no Brasil, após a eleição do presidente Lula, de fato anuncia uma fase em que o PLANFOR agoniza. A partir de junho deste ano, o Governo Federal, por meio do Ministério do Trabalho, iniciou um processo de discussão pública do *Plano Nacional de Qualificação Social e Profissional*, cuja 1ª versão resultante de um Seminário Nacional será apreciada e discutida por todo o país, a partir da mobilização das Secretarias de Trabalho e de fóruns regionais das comissões estaduais e municipais do trabalho, visando à elaboração final de um novo plano nacional de qualificação profissional para vigorar até 2007.

Essa conjuntura aponta para este trabalho duas possibilidades: a primeira, de que ele, já ao nascer, se torne um testemunho do passado, embora tratando de uma política em curso (formalmente o PLANFOR vigora até final de 2003, junto com o PPA *Brasil em Ação*); a segunda, de que ele se transforme numa denúncia do futuro, caso a essência do seu objeto permaneça, mesmo que com outro nome. Dessa forma, este trabalho pode ser o anúncio do

corde ou a evidência da continuidade de determinados fios que vêm prendendo a qualificação profissional ao processo de regulação social do capitalismo brasileiro, extraindo, menos que acrescentando, direitos do trabalho. Em qualquer dos casos, entendemos que “A qualificação profissional entre fios invisíveis: uma análise do PLANFOR” pode ser uma contribuição.

Esperamos, de fato, que este trabalho esteja tratando de algo que, em breve, seja apenas mais um episódio da história da formação do trabalhador no Brasil e que elaborações críticas mais alvissareiras possam ser anunciadas em breve.

## **Os riscos e desafios do método**

Esta tese é mais que a exposição de uma produção teórica, exigida como obrigatória para a conclusão de um determinado nível acadêmico. Ele é a materialização de um processo de transformação pessoal, de confrontação e superação de limites e de encontro com outros novos e mais complexos.

Durante esse processo, ganhou significado prático a indicação gramsciana da dimensão ontológica que o trabalho teórico é capaz de assumir:

Deve-se convencer a muita gente que o estudo é também um trabalho, e muito fatigante, com um tirocínio particular próprio, não só muscular-nervoso mas intelectual: é um processo de adaptação, é um hábito adquirido com esforço, aborrecimento e mesmo sofrimento (Gramsci, 1989, p. 138-139).

Antes da entrada pelos caminhos e descaminhos deste trabalho, pretendo indicar, sucintamente, elementos e dimensões dos antecedentes teórico-práticos de meu estudo, tornando mais explícitos os limites de minha apreensão do método dialético, referenciado no materialismo histórico marxiano, com a intenção de tirar proveito dos privilegiados interlocutores que serão seus primeiros avaliadores.

Num trabalho anterior (Cêa, 1996), tomamos os enunciados consensuais referentes à importância da educação básica para o mundo do trabalho como objeto de estudo e buscamos, nesses enunciados, os pressupostos da defesa da necessidade de tornar aquela educação prioritária nos sistemas educacionais, frente ao nível técnico-científico do desenvolvimento das forças produtivas ao final do século XX.

Concluimos, na ocasião, que o consenso em torno da primazia da educação básica resultou na legitimação de práticas sociais públicas e privadas que imprimiram, às avessas do propalado, um caráter predominantemente minimalista à formação dos trabalhadores, seja a dos seus filhos, no âmbito da escola fundamental, seja a sua própria, no âmbito das iniciativas

de qualificação do trabalhador que, naquele momento, anunciavam seu início como ação deliberada do Estado estrito senso, representada pelo PLANFOR, que ora tomamos como objeto de estudo.

A expansão do limite teórico-metodológico da dissertação – que expunha os meus próprios – foi uma motivação que ganhou contornos de necessidade teórico-prática, em função das experiências de trabalho vividas, não só na rica e complexa realidade da rede de educação pública municipal do Rio de Janeiro, onde atuava desde 1985 como professora das séries iniciais, mas principal e fundamentalmente numa peculiar escola de sindicato.

No período de 1991 até 1996 integrei a Equipe Técnico-Pedagógica do Colégio Metalúrgico, no Rio de Janeiro, mantido pelo Sindicato dos Metalúrgicos daquela cidade. A proposta político-pedagógica da instituição objetivava a formação de trabalhadores, em nível de 2º grau técnico (atualmente ensino médio), numa perspectiva classista e emancipatória. Assim, a atuação dos profissionais do Colégio exigia uma íntima participação dos mesmos nas lutas dos metalúrgicos, em específico, e dos trabalhadores, em geral.

O perfil institucional requeria um constante relacionamento com a diretoria sindical local e com outras entidades sindicais, em especial aquelas que também ofereciam cursos de formação para seus filiados e comunidade em geral. Foi em função desse relacionamento que durante os anos de 1993 e 1994 participei, como representante do Colégio Metalúrgico, de fóruns de reflexão, discussão, estudos e debates sobre o trabalho, e de formulação coletiva de proposições acerca da formação de trabalhadores numa perspectiva de classe. Refiro-me ao Conselho das Escolas Operárias e à CUT (Central Única dos Trabalhadores – Secretaria de Formação Sindical/GT sobre Trabalho, reestruturação produtiva e emprego).

A participação privilegiada nesses fóruns, além da *borbulhante* e desafiadora realidade do Colégio Metalúrgico, permitiu, de fato, maior compreensão da relação trabalho/educação numa perspectiva histórica e dialética. Nesse conjunto se estruturou o objeto que me levou a buscar o curso de mestrado (1994 / 1996) e também ali estavam as primeiras provocações para o projeto de doutorado. No mestrado, a questão da formação no âmbito da escola básica; no doutorado, a questão da formação do trabalhador inserida em relações sociais, econômicas e políticas (também pedagógicas) mais complexas.

As discussões a respeito da formação profissional naqueles dois anos (1993/1994) tiveram como motivação central o movimento que se experimentava, em todo o Brasil, de afirmação da necessidade de reformulação das políticas públicas, inseridas nelas a de formação dos trabalhadores. Às demandas democráticas de qualidade e universalização da

educação se somavam os argumentos da urgência da adequação da mão-de-obra às novas exigências da base produtiva (produção e gestão).

Embora predominassem as questões programáticas, a possibilidade de acesso aos recursos do FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador) para a execução de ações de qualificação profissional já era acenada pelo MTb (Ministério do Trabalho), o que ensejava no interior da CUT posições contra e a favor da intenção ministerial.

A decisão da CUT de participar ativamente da execução do PLANFOR representou um movimento que, segundo Tumolo (1998), consolidou a transição de uma perspectiva de formação político-sindical de corte classista, anticapitalista, para uma perspectiva de formação de caráter instrumental, ligada ao sindicalismo propositivo, na qual a formação profissional se torna a estratégia hegemônica de atuação da entidade. Sobre essa atitude da Central, o autor sugere, acertadamente, que a decisão da entidade teve como razões básicas a crença na qualificação como um meio eficaz de combate ao desemprego e a disposição de entrar na disputa por recursos públicos (id.ibid., p. 185).

Como partícipe desse movimento, tinha clareza que as proposições de qualificação profissional das entidades representativas dos trabalhadores eram distintas das proposições do Ministério do Trabalho. Embora o desdobramento das discussões ocorridas em 1993/1994 tenha sido a adesão da CUT ao programa de qualificação do MTb e isso muito me incomodasse como trabalhadora e militante, não me sentia contentada nem pelo argumento de que a adesão era um recuo absoluto do movimento sindical cutista, nem pelo argumento de que era preciso ter acesso ao FAT antes que os empresários o fizessem. Ambos me soavam simplistas, mas não conseguia elaborar contra-argumentos à altura. O incômodo continuava e como as circunstâncias independiam das intenções e desejos pessoais, uma pergunta persistia: O que se pretendia com o PLANFOR? Foi a busca dos fundamentos dessa mediação que provocou a realização do presente estudo.

As primeiras reflexões vieram ainda marcadas pelo envolvimento pessoal, teórico, prático e político com o tema da formação dos trabalhadores: qual o significado da adesão de entidades de trabalhadores da esquerda do movimento sindical – depois também do meio acadêmico, com a participação da UNITRABALHO (Rede Interuniversitária de Estudos e Pesquisas sobre o Trabalho) – numa política de qualificação profissional no mínimo distante – para não dizer antagônica – da perspectiva de formação humana defendida por elas? O acesso a um fundo público, o FAT, por intermédio da qualificação profissional, justificaria, por si só, essa adesão? A participação dessas entidades de trabalhadores no PLANFOR poderia

representar a constituição de espaços de disputa, de construção de uma contra-hegemonia ao projeto formativo oficial?

Assim como as reflexões, as primeiras tentativas de respostas eram pragmáticas, no sentido da não dissociação entre as questões que formulava e as experiências que havia vivido na condição de trabalhadora numa entidade sindical. Mesmo compreendendo a importância da possibilidade de acesso ao FAT para uma instituição com graves problemas financeiros, parecia deveras custoso “mudar o rumo” da formação humana defendida, ainda que a mudança representasse apenas um esforço “adaptativo” às regras do PLANFOR. Mas a dúvida foi vencida pela premência do prazo de envio das propostas de cursos para a Secretaria de Trabalho do Estado do Rio de Janeiro, o que foi feito pela instituição, ao mesmo tempo em que mudavam também os meus rumos profissionais (docência no ensino superior, a partir de 1997). Mas o incômodo teórico-prático permanecia.

Após cerca de três anos de implementação do PLANFOR e de muitos agradecimentos pelos convites que me eram feitos e de pedidos de desculpa pelas recusas para participação em atividades ligadas ao Plano (principalmente para a supervisão de sua execução), o desafio de dar um tratamento acadêmico ao incômodo se apresentou como uma convocação mais sedutora.

Inicialmente, a compreensão da participação da CUT e da UNITRABALHO no PLANFOR parecia a chave para a elucidação dos questionamentos formulados. Quais os determinantes da participação dessas entidades – reconhecidamente defensoras dos interesses dos trabalhadores – numa política pública que emergia da consolidação de um Estado marcadamente neoliberal? Que possibilidades e que limites de resistência e de contraposição, por dentro da política pública de qualificação profissional, o acesso ao FAT propiciava? A maior aproximação com os supostos destes questionamentos exigia a formulação do problema em outras bases, pois neles ainda havia uma marca pragmática e dicotômica, que dificultava a definição de um percurso investigativo.

Em paralelo à aproximação da temática de estudo – o PLANFOR, se dispndia o esforço para enfrentar a questão do método na perspectiva da dialética marxiana, não como pressuposto, mas como um instrumento de análise adequado à complexidade que a temática revelava.

Foi necessário compreender que a origem do pragmatismo que marcava as reflexões estava na própria forma de relacionamento com o tema, a qual, contrariando a tradição marxiana, tinha o caráter de adesão ideológica, no sentido de justificação de uma realidade supostamente dada, de modo que o PLANFOR era identificado imediatamente como a

expressão de um dilema histórico que só poderia ser compreendido a partir do sentimento de pertencimento a ele.

O pragmatismo no tratamento da temática era uma espécie de negação do objeto, daquilo que ele próprio poderia revelar. Ou seja, a compreensão da lógica de funcionamento do PLANFOR poderia trazer à tona processos complexos, que abalariam a forma dicotômica de compreensão da dialética relação capital/trabalho. Por isso o pragmatismo era também uma tentativa de afirmação da consciência, naquilo que havia nela de convicção ideológica, fundada numa perspectiva monolítica de movimento sindical de esquerda e de compromisso político da universidade.

Enfim, foi preciso, concomitantemente, compreender a advertência de Hegel de que “o que há de mais fácil é julgar o que possui conteúdo e densidade. Mais difícil é apreendê-lo e o mais difícil é produzir a sua exposição” (Hegel, 1999b, p. 297), e romper com o equívoco idealista expresso na convicção da imediaticidade entre sujeito e objeto, que me prendia à intuição de que a compreensão do PLANFOR só poderia ocorrer a partir da e pela minha proximidade prática e sensível com ele, ou com processos a ele relacionados, como se a idéia acerca do PLANFOR fosse capaz de antecipar sua condição de processo real: “o conceito é que decide tudo. Na idéia é ele que representa a unidade e desempenha, por isso, o papel dominante (...); de si próprio engendra a realidade” (id. 1999a, p. 128).

Entender esse complexo mecanismo metodológico que me prendia em armadilha foi determinante para abandonar o PLANFOR como um motivo para o debate limitado a representações ideais simplificadoras da realidade e começar a encará-lo como um objeto determinado histórica e socialmente. As indagações iniciais foram abandonadas, não pela ausência de sentido, mas pela impossibilidade de revelarem efetivamente o que se buscava.

O retorno à formulação inicial – o que se quer com o PLANFOR? – e às informações e dados já levantados sobre o tema de estudo se deu sobre três novas bases metodológicas, decorrentes das aproximações e aprofundamentos teóricos referentes ao método marxiano. A partir desse momento,

1. o PLANFOR passou a ser compreendido como um objeto a ser investigado, que tinha uma legalidade que lhe era própria, que poderia ser explicitada de variadas formas e sob distintos referenciais, sem que fosse pré-determinada pelo sujeito da investigação;
2. o PLANFOR, na condição de objeto da investigação, era uma evidência empírica, abstrata, objeto inicial de uma consciência que se tinha sobre ele, que se forjaria no próprio processo investigativo, por meio da busca de suas múltiplas determinações;

3. todo esforço teórico se voltaria para as revelações das evidências demonstradas durante o processo investigativo, buscando traduzir e reproduzir, por intermédio do pensamento, os movimentos, rupturas, contradições, relações e ocultamentos do real que o PLANFOR evidenciava.

A compreensão do papel que a CUT e a UNITRABALHO desempenharam naquele momento inicial de indefinição epistemológica foi fundamental para o reconhecimento da qualificação profissional como expressão de um modo determinado de formação do ser social trabalhador e, em última instância, de formação humana, que a partir do PLANFOR ganhava uma versão oficial e predominante. O envolvimento da CUT e da UNITRABALHO como sujeitos políticos coletivos partícipes da política de qualificação do Estado brasileiro funcionou, assim, como a primeira indicação da compreensão do caráter tenso e complexo do PLANFOR.

Ganhou movimento aquilo que o pragmatismo tornava mecânico: a compreensão da possibilidade da qualificação profissional compor projetos distintos de formação dos trabalhadores, que podem se aproximar e se distanciar, se opor e se conciliar, se auto-afirmar e se negar, mas que revelarão sempre um campo de disputa nas relações sociais. Assim, as entidades cumpriram seu papel na definição do objeto de estudo (no esforço de fidelidade à referência metodológica da investigação), uma vez que tensionaram a reflexão teórica a ponto do objeto de estudo se delinear com mais precisão.

Nesse momento, a parte da história e da estrutura do objeto que já havia sido revelada pela análise inicial do PLANFOR precisou ser complementada em sua gênese e desenvolvimento. A aproximação teórica do objeto, juntamente com o aprofundamento teórico-metodológico, foi revelando diferentes processos que se imbricavam e se distanciavam, ora demonstrando uma maior compreensão do objeto, ora tornando-o mais nebuloso e indefinido. Nesse trajeto, os indicativos abstraídos da análise do PLANFOR foram seus principais guias, além das elaborações teóricas de outros autores sobre o Plano.

Em meio aos constantes *tremores* no território da investigação, iam se explicitando, como que geograficamente, onde determinados processos permitiam compreender o que o objeto revelava, e até onde essa compreensão se estendia. Assim teve início o mapeamento das mediações capazes de expor as determinações do objeto, e que iam lhe conferindo concretude, significado e sentido. A mediação se afirma, assim, como instrumento metodológico que permite o desvelamento do objeto através de aproximações sucessivas, guiadas pelo próprio objeto, e de distanciamentos estratégicos, operados pelo sujeito. Com esse movimento se tentava ora fugir às inúmeras particularidades que o objeto demonstrava,

ora observar como ele se apresentava, visto mais de longe, depois de novos elementos revelados.

Nesse exercício teórico, a mediação e a totalidade, de instrumentos do método, ampliaram seu escopo para a condição de categorias de análise. Isso porque a compreensão do objeto de investigação na direção apontada pela indagação original – o que se quer com o PLANFOR? – exigiu a transgressão da sua compreensão como um plano específico de qualificação profissional com referenciais, rotinas, regulamentações e formato próprios, o que vinha se apresentando como conteúdo principal das produções teóricas acerca do Plano. Foi necessário localizar onde, em que contexto, encontravam-se os determinantes da política pública de qualificação profissional expressa pelo PLANFOR e sobre qual realidade ele, na condição de uma política deliberada (intervenção sobre o real), tencionava atuar, no sentido de modificá-la. O próprio objeto, o PLANFOR, pela sua natureza (de) política, apresentava-se como um espaço de mediação, no sentido de interpor-se à base material e à sociedade, criando as condições para a reprodução das relações de produção capitalistas.

A reconfiguração do modo de produção capitalista e a reforma do Estado brasileiro definiram-se como as mediações que mais determinações históricas imprimiam ao objeto de estudo, uma vez que se passou a buscar compreender o PLANFOR como uma política de intervenção do Estado capitalista nas relações sociais, rompendo com os limites impostos por sua forma fenomênica de plano de qualificação profissional.

Esse relativo abandono do caráter pedagógico do PLANFOR e a aproximação junto a conteúdos e perspectivas teóricas cada vez mais complexas significaram a compreensão de que “ser fundante não significa ser cronologicamente anterior, mas sim ser portador das determinações essenciais do ser social, das determinações ontológicas que [o] consubstanciam” (Lessa, 2002, p. 38).

As evidências reveladas pelo objeto durante o enfrentamento das questões levantadas pelo método provocaram, no espaço que já se havia delimitado para a pesquisa, um tremor possivelmente similar a tantos que já ocorreram pelo mundo, fazendo surgir novos territórios. A partir de então, a pesquisa assume contornos mais nítidos, embora isso não tenha correspondido à simplificação do objeto, muito pelo contrário.

Definir esse momento como o *terremoto original*, menos que um recurso hiperbólico, parece ser uma analogia adequada – metafórica, decerto – para o que se procedeu. Isso porque os materiais que havia até então consultado e que faziam referência ao objeto – constantes da revisão de literatura e de acesso ao conhecimento já produzido sobre ele (e que serão trazidas ao longo do trabalho) – consideravam em suas análises, em maior ou menor medida, tanto a

crise capitalista como a reforma do Estado, mas como elementos de um contexto, como mediações possíveis, não explicitadas a ponto de satisfazerem a questão que pulsava: o que se quer com o PLANFOR?

A totalidade social, essa malha de mediações entre o trabalho e a política (id.ibid.), alcançava a condição de categoria de análise e de contexto mediador, impondo o desafio de ali se buscar os fundamentos do PLANFOR. Além disso, a compreensão de que a totalidade social expressa-se e generaliza-se em outras totalidades sociais – no dizer de Lukács (1981), um complexo de complexos – permitiu a identificação do PLANFOR como instrumento político do Estado brasileiro num momento de reordenamento do capitalismo mundial.

Como totalidades constitutivas da totalidade social, a especificidade da qualificação profissional como política de Estado, o Estado brasileiro e o reordenamento do capitalismo passaram a ser investigados como campos de tensão do objeto da investigação. Objetivamente, foram sendo buscados os “fios invisíveis” que poderiam evidenciar a vinculação orgânica do PLANFOR com aquelas dimensões da totalidade, capazes de elucidarem os fundamentos e motivos da elaboração e da implementação do Plano; enfim, o que se queria com o PLANFOR?

A continuidade do processo de investigação exigiu o aprofundamento teórico de cada uma das totalidades, identificando mediações e definindo quais delas melhor determinavam o objeto de estudo. “O concreto é a síntese de múltiplas determinações” (Marx, 1989a): essa era a *protofonia* constante do trabalho, a rota a ser seguida e que, nos momentos de dúvida, servia de alerta para o retorno à compreensão do método ao qual o estudo buscava ser fiel.

As mediações estabelecidas com e entre as totalidades sociais definidas compunham um sistema de mediações cada vez mais complexo e extenso, o que exigia a vigilância constante durante o processo de definição daquelas que revelavam, em maior e em menor grau, as determinações do objeto de estudo (mediações específicas e mediações dominantes).

Até essa altura, o estudo inicial havia permitido ao processo de investigação um território minimamente definido: o PLANFOR e suas mediações com a crise capitalista e a reforma do Estado brasileiro.

O fato de se ter alcançado uma maior definição do recorte empírico-analítico do objeto tornava mais complexa a continuidade do seu tratamento teórico. O enfrentamento do complexo de totalidades do estudo exigia o tratamento de outras mediações.

No complexo social representado pela crise capitalista, o investimento público na reprodução privada do capital – por intermédio da reprodução qualitativa do capital vivo e da

transferência de fundo público proporcionadas pelo PLANFOR – se apresentou como a mediação dominante da relação entre o complexo e o objeto.

No contexto da reforma do Estado brasileiro, ficou evidente que o PLANFOR representava uma política determinada desse Estado, para a qual a qualificação profissional aparecia como motivo e finalidade. Entretanto, o PLANFOR não era uma política educacional; antes, ele era uma política elaborada pelo Ministério do Trabalho, componente e integrante de um conjunto maior de instrumentos de intervenção do Estado, as chamadas políticas públicas de emprego. Essa condição do PLANFOR de política específica do Estado brasileiro estabeleceu-se como uma outra importante mediação, capaz de abrir maiores possibilidades de dar concretude ao objeto, no sentido de identificar as suas determinações mais significativas.

Durante o processo de exploração teórica do objeto e da busca pelas suas articulações orgânicas com os demais complexos, não foram raros os momentos de alternância entre clareza e obscuridade a respeito do PLANFOR. Houve momentos de confusão (e ainda há tantos!) entre o que se apresentava de mais fácil compreensão – por conta de mediações possíveis com outros objetos de estudo já dominados – e para aonde, de fato, o objeto impulsionava. Foi necessário impor uma maior circunscrição ao estudo, uma vez que, embora o objeto fosse se revelando como uma totalidade social e ao mesmo tempo revelando outras, o limite de compreensão teórica do sujeito da pesquisa era sempre mais evidente e de difícil superação.

Nesse momento, a distinção ontológica entre sujeito e objeto explicitou sua essência e demonstrou que a apreensão teórica, forma mediada de acesso à realidade, tem seus limites impostos pela complexidade do objeto e que estes limites acabam por determinar os limites da reprodução do real por meio do pensamento. Não do *meu* pensamento (com limites evidentes e gritantes), mas do pensamento humano genérico, o qual não se confunde com o objeto que toma como estudo e que, por sua natureza, pode reproduzir a realidade, por meio de sua reconstrução no pensamento, sem, contudo, ser capaz de igualar esta reconstrução à realidade mesma.

O que parecia o fim de um árduo processo era, na verdade, o ponto de partida para a continuidade, em novas e mais complexas bases, daquela reprodução, que só havia anunciado seu início.

A continuação do trabalho, a partir dali, exigia maior exposição não do objeto da pesquisa em si, mas do seu sujeito. Se até aquele momento a busca das determinações do objeto havia se dado predominantemente por força do instrumental metodológico, seu

prosseguimento dependia, então, de uma maior atuação do sujeito da pesquisa, enfim, de uma relação mais evidente entre sujeito e objeto, à luz da reflexão teórica. “O concreto é a síntese de múltiplas determinações”. De novo o sopro indicava o rumo e desta vez a mediação capaz de restabelecer novas bases para o relacionamento entre sujeito e objeto tomou a forma de um novo problema.

A motivação original, a dúvida inquietante surgida quando ainda a atuação militante se sobrepunha à razão – o que se quer com o PLANFOR? – perdera o sentido em meio à sua imediatividade. Era preciso, também a ela, conferir concretude. Aqui, a participação dos primeiros avaliadores do texto elaborado para o exame da qualificação foi definitiva, muito embora seja clara a distância entre a forma final que este trabalho apresenta e a riqueza das advertências e das possibilidades teóricas evidenciadas por eles naquela ocasião.

A reelaboração do problema original à luz da revisão dos equívocos teóricos e interpretativos da tentativa inicial de tratamento e de exposição das determinações do objeto constituiu o mais tenso e nítido divisor de águas do processo de investigação, por ter resignificado tanto o objeto como o problema teórico original, e por ter exposto os percalços e as vacâncias teóricas da análise empreendida. A partir dali, foi possível seguir em frente com o trabalho teórico e prático que este texto vem apresentar. Importa, a partir daqui, buscar revelar:

- . Qual a especificidade do PLANFOR como política estratégica do Estado brasileiro, num contexto de reordenamento econômico e político do capital?
- . Que contradições são inerentes ao desenvolvimento do PLANFOR e que sentidos do Plano elas podem evidenciar?
- . Na condição de política do Estado neoliberal, que processos o PLANFOR engendra e que processos o PLANFOR oculta?
- . Em síntese, o que se quer com o PLANFOR?

A gênese da construção do objeto e a trajetória básica da pesquisa que este intróito pretendeu explicitar fizeram parte do momento mais difícil e significativo, para o sujeito da pesquisa, de todo o processo de formação acadêmica que o doutoramento representou, por pelo menos três razões.

Ele exigiu a revelação recíproca e dialética do sujeito ao objeto, do objeto ao sujeito, consolidando uma postura científica que não terá mais retorno, e que agora compreende, de fato, que o mais simples já comporta o mais complexo e que este é a chave para que se compreenda aquele.



## APRESENTAÇÃO DO TRABALHO

### **Tese básica do trabalho:**

O PLANFOR é frente integrante das políticas públicas de emprego, articuladas ao programa do Seguro-desemprego, coordenadas pelo MTE (Ministério do Trabalho e Emprego) e financiadas com recursos do FAT. O Plano é uma estratégia de qualificação em massa da força de trabalho, implementada a partir de 1996, visando o desenvolvimento de competências e habilidades para a ampliação das condições de empregabilidade dos trabalhadores.

O PLANFOR também é anunciado pelo Ministério do Trabalho como um Plano que pretende colaborar com a modernização das relações de trabalho e com a implementação de uma política pública nos marcos da nova configuração do Estado brasileiro.

O ponto de partida da investigação será o que o PLANFOR é, ou seja, um plano de qualificação profissional, cuja dimensão predominante é a pedagógica. Mas nosso objetivo é demonstrar o que o PLANFOR opera como política do Estado estrito senso, considerando suas mediações políticas e econômicas com o processo de consolidação da nova forma fenomênica do capitalismo, expressa pelo modo de regulação flexível, e pela conformação neoliberal do Estado brasileiro.

Por meio de sua realização como política pública, o PLANFOR expõe com muita propriedade sua adequação aos fundamentos e preceitos técnico-burocráticos da recente reforma do Estado brasileiro, notadamente no que tange à descentralização das ações, desvinculação de recursos e consolidação do chamado espaço “semipúblico”, também denominado terceiro setor.

Mas o PLANFOR, por outro lado, ofusca um importante processo de destinação privada do fundo público que, em última análise, vem oportunizando o financiamento da acumulação flexível do capital.

Essa dupla dimensão constitutiva do Plano – que na verdade se processa como uma só e apenas teoricamente pode ser dissociada – compõe a tese básica que buscaremos sustentar neste trabalho: as mediações do PLANFOR com a dimensão política – por meio da reforma do Estado brasileiro – e com a dimensão econômica – em especial com o modo de acumulação flexível – permitem evidenciar o caráter do Plano como instrumento da nova regulação social no contexto da hegemonia neoliberal e do predomínio econômico do capital financeiro.

### **A organização da exposição do trabalho:**

Iniciamos o trabalho com a justificativa dos motivos teóricos da não priorização da dimensão pedagógica do PLANFOR em nossas análises, muito embora o seu horizonte permaneça sendo a formação do ser social trabalhador.

A partir daí, são apresentados cinco blocos de argumentações, objetivando fundamentar nossa tese teórica.

No primeiro, realiza-se a recuperação da gênese e dos antecedentes do PLANFOR, o que permite demarcar os traços de continuidade e de ruptura históricas que a implementação do Plano apresenta, além de evidenciar a sua natureza tensa como um plano de qualificação profissional nascido e sustentado numa relação social consensuada, e a sua especificidade como uma política pública gestada e voltada para o campo dos negócios.

Em seguida, o PLANFOR é apresentado por meio do cotejamento de diferentes perspectivas sociais sobre ele, tanto daquelas formuladas pelo Estado estrito senso, como daquelas produzidas no terreno das relações da sociedade civil. Para tanto, além do destaque dado a alguns dos temas presentes nas diferentes avaliações do PLANFOR, são trazidos conteúdos da produção literária recente que lançam sobre ele sugestivas reflexões ou que o tomam como objeto de crítica e análise. Como resultado, expõe-se a contradição latente entre as pretensões do Estado estrito senso e as expectativas sociais relativas ao Plano; mas o que se revela, de fato, é a tensão entre a condição do PLANFOR como plano de qualificação profissional e o seu caráter de política pública de emprego. Nesta tensão é que são buscados elementos para a compreensão do anúncio do PLANFOR como protoforma de uma nova institucionalidade para a educação profissional no Brasil.

Esses dois primeiros capítulos do trabalho, ao anunciarem dimensões do PLANFOR pouco traduzíveis pela exploração de sua forma fenomênica, mas que só são passíveis de

serem identificadas por meio dela, abrem espaço para fundamentar o estatuto do PLANFOR não só como componente, mas fundamentalmente como instrumento de relações e mediações sustentadoras e mantenedoras das condições de reprodução das relações capitalistas de produção, ou seja, como veículo da regulação social. A partir de então, é a justificação desse argumento e a comprovação dos termos em que ele se materializa é que move o trabalho.

No terceiro capítulo, busca-se aprofundar o processo teórico de localização e elucidação das mediações que evidenciam a vinculação orgânica do PLANFOR com a reforma do Estado brasileiro e com a reconfiguração técnico-econômica do modo de produção capitalista. Isso é feito por meio da problematização do sentido da “nova institucionalidade” do PLANFOR e da exploração das implicações da condição do Plano de política pública voltada para e implementada no campo das relações entre o capital e o trabalho, ou seja, como política pública de emprego.

As duas últimas partes do trabalho apresentam processos e movimentos engendrados pelo PLANFOR ou a ele organicamente vinculados, que são evidências empíricas do desempenho instrumental do Plano.

O quarto capítulo tem início com a definição do caráter gerencial da Reforma do Estado brasileiro e com a caracterização dos componentes da Reforma presentes e atuantes no PLANFOR, que o tornam uma política pública renovada, estruturante do Estado estrito senso. Em seguida, busca-se demonstrar como o Plano vem servindo para a qualificação de servidores públicos – desde os agentes diretamente envolvidos com a Reforma, até servidores de diferentes setores e órgãos públicos – e como ele vem agindo frente à consolidação de relações mercantis entre o Estado estrito senso e a sociedade civil, especialmente por meio da dinamização do mercado da qualificação profissional e da sua extensão para um mercado de insumos primários. Neles, tanto os sujeitos que personificam o capital, como os sujeitos que personificam o trabalho, por meio de diferentes entidades, disputam o fundo público para se credenciarem a disponibilizar serviços, cujo principal é a qualificação profissional.

Também neste capítulo, explora-se a importância que o Plano assume no problemático e complexo processo de gestão tripartite do conjunto das políticas públicas de emprego, especificamente no âmbito do Conselho Deliberativo do FAT, o CODEFAT. Neste espaço, enquanto a qualificação profissional, por meio do PLANFOR, se torna o centro das disputas e das investidas dos diferentes sujeitos políticos coletivos ali representados, outras decisões referentes às formas, condições de uso e destinações do FAT concorrem para o aprofundamento da apropriação privada do fundo público. Dessa forma, o Plano se relaciona mediatamente com o processo de mundialização financeira do capital, quando praticamente

monopoliza a importância decisória do CODEFAT, secundarizando deliberações que afetam radicalmente a função, o destino e a própria viabilidade econômica do FAT.

No capítulo final, com base no movimento explicitado no capítulo anterior, são buscadas relações do PLANFOR com o FAT, visando demonstrar, primeiramente, como o Plano vem intermediando a desobrigação do Estado estrito senso com o financiamento integral das políticas sociais, especialmente quando serve de canal de intermediação entre o Fundo e outras políticas, como a educação e a saúde, agindo na direção da desvinculação entre o financiamento das políticas públicas e o orçamento federal, peça política fundamental para a luta de classes em torno da riqueza acumulada pelo país, mesmo que restrita ao espaço parlamentar.

Ainda no quinto capítulo, tomando o caso do BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social) como paradigma, evidencia-se a relação orgânica do PLANFOR com a utilização dos recursos do FAT para investimento em programas e projetos de desenvolvimento econômico, condizentes e inseridos na lógica do regime de acumulação flexível, ou seja, investimentos que beneficiam grandes conglomerados financeiros, por meio do financiamento de iniciativas que poupam ou dispensam força de trabalho, e que tendem a se encaminhar para o incremento do predomínio do capital financeiro.

Basicamente, nos dois últimos capítulos do trabalho são apresentadas relações e dados que atestam o caráter do PLANFOR como instrumento de regulação social, organicamente vinculado com a consolidação do Estado neoliberal – pela mercantilização das relações entre o Estado estrito senso e a sociedade civil –, e com a acumulação capitalista – pela afirmação do financiamento público da reprodução do capital.

Na conclusão, além de uma breve recuperação das principais reflexões e constatações deste trabalho, aventura-se na proposição de outras dimensões do objeto e de outras possibilidades de mediações a serem exploradas futuramente.

### **As presunções do trabalho:**

Os objetivos principais deste trabalho têm uma relação direta com a posição militante do sujeito da pesquisa. A evidência do PLANFOR como um instrumento da regulação social do processo de instauração e de consolidação de uma nova configuração econômica das relações de produção capitalistas e de uma nova configuração do Estado brasileiro, guiou-se pela perspectiva teórica de ampliar as possibilidades de compreensão do objeto. Nesse

sentido, esperamos que os limites do trabalho possam despertar o interesse pela crítica e pela sua superação teórica.

Mas foi o horizonte de lutas sociais concretas e determinadas que pautou esse processo de investigação. Por isso, este trabalho tem, fundamentalmente, uma ótica de classe. Ele foi enfrentado como uma necessidade prática de compreender o que podemos nós, trabalhadores, diante dos desafios que nos são impostos pelo processo totalizador e totalitário do capital, e diante das possibilidades que podem ser abertas com a problematização ou com a reformulação das bases que nos levam aos consensos e pactos sociais.

O capital, por forças estruturais, é o refém do trabalho, não o contrário. Mas como não é a vontade que elimina a circunstância histórica da subsunção do trabalho ao capital, nem o acesso ao poder político por meio de um partido de massas, é preciso agir com cautela, inteligência e convicção. Esperamos que, em alguma medida, este trabalho possa alertar os representantes dos trabalhadores envolvidos nos processos de decisão sobre o PLANFOR – ou qualquer que seja a sigla –, e também sobre o FAT, dos mecanismos de coerção do Estado estrito senso e de suas articulações com o capital, e também das conseqüências de determinadas decisões e omissões para o conjunto da classe que personifica o trabalho.

### **Indicações sobre as fontes, os procedimentos e a forma da pesquisa:**

O percurso investigativo no qual foram sendo recolhidos, buscados e elaborados os pressupostos e fundamentos deste trabalho, teve como ponto de partida empírico o levantamento e a análise dos documentos produzidos pelo MTb referentes ao PLANFOR.

Com base no que já se havia acumulado de conhecimento inicial sobre o objeto, foram realizadas três entrevistas com sujeitos de diferentes vinculações e graus de envolvimento com o Plano. Optamos por tratá-los anonimamente neste trabalho, tanto pelo fato de alguns pedidos nesse sentido, como por considerarmos que a explicitação nominal é dispensável, visto que as declarações e depoimentos são altamente representativos dos segmentos a que cada um dos entrevistados está articulado. Neste trabalho eles serão referenciados como E1 e E2 (executores do PLANFOR), E3 (gestor do PLANFOR no âmbito do MTb) e E4 (membro do CODEFAT), e assim seus depoimentos serão identificados.

Convém esclarecer que as declarações dos entrevistados não foram modificadas na sua essência, embora tenha sido necessário em alguns casos intervir em questões de forma, para possibilitar a compreensão do leitor, visto que a linguagem oral não se identifica imediata e

permanentemente com a linguagem escrita. De todo modo, isso foi evitado ao máximo. Nos casos de supressão de falas secundárias ou redundantes e de inclusão de expressões para conferir maior sentido aos trechos dos depoimentos foram utilizados colchetes [ ].

Além de terem elucidado e anunciado diferentes dimensões e informações referentes ao objeto e ao tema do estudo, as entrevistas foram fundamentais para o levantamento de caminhos para a investigação ainda não conhecidos ou explorados, como textos, documentos e fontes de dados, principalmente.

As fontes primárias da pesquisa – especialmente os documentos do PLANFOR, do MTb, do FAT, do CODEFAT e do TCU (Tribunal de Contas da União) – foram buscadas em Brasília. Também na capital federal ocorreu uma das entrevistas e foram realizadas inúmeras conversas com alguns parlamentares e muitos assessores parlamentares da Câmara dos Deputados, assim como com funcionários do MTb e do MEC (Ministério da Educação e Cultura); as mesmas se revelaram igualmente importantes ao evidenciarem o sentido político do PLANFOR para além de sua dimensão pedagógica. Nesses encontros, a possibilidade de mediações do Plano com a reforma do Estado e com o uso privado do fundo público confirmou a indicação que a exploração teórica do objeto vinha sinalizando, além de ter sido fonte de encorajamento para seguir por tal caminho.

Outras fontes documentais e bibliográficas foram buscadas no Rio de Janeiro, especificamente no BNDES, no IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), na FGV (Fundação Getúlio Vargas) e na FINEP (Financiadora de Estudos e Pesquisas), ligada ao MCT (Ministério da Ciência e Tecnologia).

Em São Paulo foram realizadas duas entrevistas, além de se ter buscado fontes bibliográficas em diferentes instituições universitárias.

As fontes primárias documentais utilizadas na pesquisa estão listadas ao final do trabalho, após as referências bibliográficas, e estão identificadas pela sua origem.

Na exposição do trabalho, fez-se uso significativo do expediente das notas de rodapé. A utilização desse procedimento justifica-se, primeiramente, pela opção por explicitar sentidos e significados de conceitos e categorias teóricas e metodológicas no trabalho, sem, contudo, fazê-lo de forma dissociada ou estanque do momento em que eles devem aparecer vivamente no texto como fundamentos teóricos em ato, e não apenas anunciados; por isso, vários deles são conceitualmente apresentados fora do texto principal, buscando-se com isso evitar explicações no corpo do texto que poderiam desencaminhar ou fragmentar o contexto das argumentações. Em segundo lugar, a utilização de fontes variadas, incluindo documentos e relatórios, possibilita a localização de um sem número de informações que, embora

dispensáveis no corpo do texto, tornam-se elucidativas quando apresentadas em forma de notas.

### **Esclarecimentos necessários quanto aos dados quantitativos apresentados no trabalho:**

Nas duas partes finais deste trabalho encontram-se dados numéricos. Procurou-se, ao tratá-los, utilizar uma mesma fonte de origem. Quando isso não foi possível, definiu-se por uma só fonte de cada origem de dados. No caso de mais de uma fonte para o mesmo dado, optou-se pela fonte mais estritamente relacionada ao assunto. Quanto ao FAT e ao PLANFOR, foram privilegiados os dados dos seus respectivos relatórios gerenciais.

Os valores monetários utilizados não foram atualizados por nenhum índice oficial. Eles são, portanto, aproximados quanto aos valores em moeda corrente (exceto aqueles em dólar). Algumas diferenças de valores de um mesmo dado encontrado em fontes distintas devem-se, via de regra, às diferenças de métodos e índices de atualização das cifras. A opção pela não atualização, tomada com base em orientações recebidas por profissionais da área (contábil e econômica) após consideração da natureza e dos objetivos deste trabalho, se deveu ao fato de que a utilização dos dados conforme eles se apresentam não altera significativamente os resultados das análises, visto que elas procuram ter um fundamento mais qualitativo que quantitativo. Os dados servem muito mais pelo que eles podem evidenciar, não sendo tratados, portanto, como evidências em si.

Para diminuir a interferência que a não atualização dos valores poderia exercer sobre os dados, foi utilizado, sempre que possível, o recurso da fixação de percentuais, invés de se trabalhar com valores absolutos.

Procurou-se, em todos os casos, trabalhar com despesas efetivadas e não despesas estimadas. Entretanto, os dados das despesas públicas são variáveis e dificilmente coincidentes quando são consideradas origens distintas. Assim, buscou-se a utilização de fontes de entidades oficiais, de preferência fontes cujos dados foram previamente aprovados por instâncias fiscalizadoras.

De toda e qualquer forma, o controle sobre a utilização dos recursos públicos é uma tarefa hercúlea, em função do tratamento privado que os órgãos oficiais lhes dispensam, dificultando o acesso a documentos e materiais; quando isso ocorre, os dados nem sempre são apresentados de modo a permitirem análises precisas e fidedignas (Davies, 2001).

No caso específico dos documentos do MTb em que estão disponibilizados os dados do PLANFOR – o que, supostamente superaria o problema anterior –, o próprio TCU coloca em dúvida a confiabilidade de muitos deles (TCU, 1999, p. 65). De toda forma, insistimos que os dados e valores aqui trazidos o foram na medida em que puderam subsidiar questionamentos e evidenciar conflitos e contradições, sem a pretensão de resolvê-los.

## À PORTA DE ENTRADA DO PLANFOR: UMA INTRODUÇÃO

Em qualquer malandragem com ações ninguém ignora que um dia a casa cai, porém todos confiam que ela cairá sobre a cabeça do próximo, após ele próprio ter colhido a chuva de ouro e a posto em segurança. *Après moi lè déluge!* (Depois de mim, o dilúvio!) (Marx, 1985a, p. 215).

A aparência de valorização do trabalho, por meio da hipertrofia da profissionalização no antigo ensino de 2º grau, foi a faceta visível, no campo educacional, da hegemonia do capital, mantida à força, no quadro econômico e político centralizador e autoritário dos anos 70/80. Nos anos 90, aquela aparência vem sendo mantida, entre outros, por meio da importância que se passa a atribuir à qualificação profissional, do que o PLANFOR é uma evidência; dessa vez, entretanto, a formação para o trabalho é cada vez mais desarticulada dos níveis de ensino, num processo em que a hegemonia do capital vem sendo sustentada predominantemente pelo consenso social e num quadro econômico e político em que a centralização do poder e o autoritarismo ganham novas roupagens.

Não obstante o caráter inovador do *design* político do PLANFOR – no qual a descentralização é seu principal emblema – e a sua originalidade como política de qualificação profissional articulada a um conjunto de outras frentes de ação do Estado estrito senso – as políticas públicas de emprego –, verifica-se que o Plano sintetiza, com sucesso, tentativas oficiais pretéritas de organização da qualificação da força de trabalho no Brasil, especialmente no âmbito do Ministério do Trabalho. Trata-se da estreita proximidade do setor privado com as questões públicas, buscando direcionar e referenciar as intervenções do Estado estrito senso<sup>1</sup>, mas cujo pleno alcance e legitimidade só o contexto de uma sociedade civil recomposta por novas relações sociais de produção foi capaz de proporcionar.

---

<sup>1</sup> Utilizaremos neste trabalho a concepção de Estado ampliado ou noção geral de Estado desenvolvida por Antonio Gramsci, que rompe com a identificação imediata entre governo e Estado e com a cisão absoluta entre sociedade civil e Estado, além de explicitar a condição do poder político como terreno e objeto da luta de classes.

Nos anos 90, do interior do principal aparelho de Estado responsável pela articulação e vigilância das relações sociais entre capital e trabalho – o MTb<sup>2</sup> –, as mobilizações e embates no seio da sociedade civil são resignificados e naquele órgão oficial é gestada e introduzida uma nova e significativa forma de condução da política de qualificação profissional: o PLANFOR.

Como caracteriza o TCU, “o PLANFOR cresceu e se expandiu desde 1995, tornando-se muito mais que um plano de qualificação de trabalhadores desempregados para que estes obtenham emprego, mas tornando-se uma nova proposta de educação profissional” (TCU, 1999, p. 36).

A capacidade operativa do PLANFOR e a sua condição de política tripartite, em que a formação profissional é objeto de acordo e negociação envolvendo governo, trabalhadores e empresários, foram dimensões densamente exploradas por Fidalgo (1999), que imputa ao PLANFOR a condição de representante maior do novo modo de regulação da educação profissional, frente ao processo de reordenamento econômico e político do capitalismo.

Na mesma direção, o trabalho de Batista (2002), ao buscar delimitar contradições internas do PLANFOR e da perspectiva do Estado estrito senso frente ao Plano, indica a sintonia dessa proposta de qualificação profissional com as políticas econômicas neoliberais.

Os trabalhos de Leher (1998b), J. Rodrigues (1998), Tumolo (1998), Rummert (1998), Domingues (2000) e Ramos (2001a), embora não tomem o PLANFOR como objeto de suas

Sinteticamente apresentada na equação “Estado = sociedade política + sociedade civil”, a noção ampliada de Estado refere-se ao complexo de atividades práticas e teóricas por meio das quais a classe dirigente, ocupando ou não a estrutura burocrática do Estado, busca justificar, manter e atualizar sua hegemonia, precisando, para tanto, alcançar o “consentimento ativo dos governados”. Estes, não condenados à passividade política, buscam não só se fazer representar como sociedade política, e assim mover a correlação de forças políticas na direção de suas reivindicações, mas acirram a luta de classes no âmbito da sociedade civil, obrigando as classes dirigentes a recomponem continuamente as condições de sua hegemonia (Gramsci, 1991b). Tomaremos também como referência as formulações de Mészáros (2002, 2003), que compreende o Estado moderno como a estrutura de comando ou controle político do capital. Conforme explica, “é a completa ‘ausência’ ou ‘falta’ de coesão básica dos microcosmos socioeconômicos constitutivos do capital [produção e controle, produção e consumo, produção e circulação] – devida, acima de tudo, à separação entre o valor de uso e a necessidade humana espontaneamente manifesta – que faz existir a dimensão política do controle sociometabólico do capital na forma de Estado moderno” (id., 2002, p. 123). É a “subordinação necessária do ‘valor de uso’ – ou seja, a produção para as necessidades humanas – às exigências de auto-expansão e acumulação do capital” (id. *ibid.*, p. 100) que proporciona ao capitalismo a sua capacidade de expansão, ao mesmo tempo em que passa a necessitar do Estado como sua estrutura de comando político que deve diminuir, na medida do necessário, os desequilíbrios e as distorções das dimensões constitutivas do sistema do capital. Ambos os autores, embora difiram em alguns conceitos e categorizações, como a questão da base e superestrutura, por exemplo, sustentam-se na máxima marxiana que afirma que “toda forma de produção engendra suas próprias instituições jurídicas, sua própria forma de governo, etc. A rusticidade e incompreensão consistem precisamente em não relacionar, senão fortuitamente, fenômenos que constituem um todo orgânico, em ligá-los através de um nexos meramente reflexivo” (Marx, 1985b, p. 9-10).

<sup>2</sup> Em todo este trabalho, as referências ao Ministério do Trabalho como instância responsável pelo PLANFOR estarão dizendo respeito às duas gestões do governo Fernando Henrique Cardoso (1995/1998; 1999/2002).

análises, trazem à tona indicativos e elucidações fundamentais, referentes à totalidade social que envolve o Plano.

Além destas produções acadêmicas, em vários outros trabalhos – que aparecerão ao longo de nossas argumentações – são apontadas relações do PLANFOR com dimensões econômicas e políticas, como que indicando espaços possíveis de mediação.

Neste trabalho, nos aventuramos a enfrentar o desafio anunciado por esse legado teórico e enveredamos por essa trilha, na busca de outras significações e determinações do PLANFOR.

No ponto em que chegamos dessa travessia, é possível afirmar que as chaves para a substantiva compreensão do PLANFOR se encontram nas suas mediações com a reconfiguração econômica e política do capitalismo, muito embora a qualificação profissional seja a sua porta de entrada. Vamos, então, descerrá-la.

O PLANFOR é um plano de qualificação profissional em massa, que se propõe a atingir anualmente 20% da PEA. Nessa lógica, a cada cinco anos, no mínimo, os trabalhadores teriam condições de ampliar a capacidade de sua força de trabalho, correspondendo, em melhores condições, às exigências do mercado. Assim, o PLANFOR já nasce impondo à formação do ser social<sup>3</sup> trabalhador os limites do trabalho, tal qual ele se apresenta e se manifesta num momento determinado do desenvolvimento das forças produtivas e das relações de produção no capitalismo.

Como parte do processo de controle social do trabalhador por meio de sua formação, o PLANFOR se propõe a dispensar uma qualificação profissional sustentada nos seguintes pressupostos:

As inovações tecnológicas, passada uma fase de euforia quanto aos milagres que pudessem operar, revelam alto custo, relativa fragilidade e maior demanda por trabalho qualificado, autônomo e confiável; os administradores e gerentes começam a se dar conta da importância, para ganhar produtividade e qualidade em padrões globais de competências básicas, como leitura, escrita, raciocínio, ou de novas habilidades como iniciativa, liderança, autocontrole. Emerge nesse processo um novo perfil e um novo conceito de qualificação, que vai além do simples domínio de habilidades motoras e disposição para cumprir ordens, incluindo também ampla formação geral e sólida base tecnológica. Não basta mais que o trabalhador saiba

---

<sup>3</sup> Apropriamo-nos da noção desenvolvida por Lukács (1981) de que o ser, na medida em que as relações materiais e subjetivas vão ganhando complexidade por meio do trabalho, se distancia cada vez mais de sua matriz biológica que, embora permaneça sendo fundante da existência humana, resta submetida à predominância da dimensão social nos processos de reprodução humana. Por isso o homem é um ser social historicamente determinado. Relacionadas organicamente, essas dimensões – biológica e social – são mediadas pela essência da reprodução social, o trabalho. A educação, que tem como fundamento a formação do ser social, se desenvolve por meio de práticas e concepções visando a constituição do sujeito, sob o predomínio do processo de complexificação do social. Para maiores aprofundamentos sobre as relações entre formação humana e ontologia sob a ótica de Lukács, consultar Silva Jr. e González (2001). Para uma maior compreensão da obra lukacsiana, ver, entre outros, Lessa (2002 – especialmente o capítulo 2) e Antunes (2000 – especialmente os capítulos VIII e IX).

“fazer”; é preciso também “conhecer” e, acima de tudo, “saber aprender” (PLANFOR, 1999c, p. 14).

Uma vez aberta a porta, a primeira licença que pedimos é para afirmar que a “ampla formação geral” e a “sólida base tecnológica” são objetivos residuais da política de qualificação profissional, cuja retórica é incapaz de materializá-los:

Quanto mais se fala na necessidade de educação geral sólida para todos, mais se concentra socialmente o processo de produção do conhecimento e se confisca a tecnologia por um corpo de especialistas (Machado, 1995, p.90).

Vejamos por quê.

Analisando as profundas modificações ocorridas na configuração da base técnica do capitalismo, Harvey (1999, p. 175) destaca que

Curiosamente, o desenvolvimento de novas tecnologias gerou excedentes de força de trabalho que tornaram o retorno de estratégias absolutas de extração de mais-valia mais viável mesmo nos países capitalistas avançados. O que talvez seja mais inesperado, é o modo como as novas tecnologias de produção e as novas formas coordenantes de organização permitiram o retorno dos sistemas de trabalho doméstico, familiar e paternalista, que Marx tendia a supor que sairiam do negócio ou seriam reduzidos a condições de exploração cruel e de esforço desumanizante a ponto de se tornarem intoleráveis sob o capitalismo avançado.

A reconfiguração econômica e política do capitalismo, em função da crise eclodida a partir da segunda metade do século XX,<sup>4</sup> comporta uma organização flexível do trabalho<sup>5</sup> que

---

<sup>4</sup> As crises do capitalismo são aqui compreendidas como constituintes estruturais do processo de reprodução do capital, decorrentes, substancialmente, da impossibilidade dessa reprodução realizar-se de forma harmônica, por meio da conjugação coerente das esferas da produção, do consumo e da circulação de mercadorias e de serviços. Nas crises amplia-se o descompasso entre o desenvolvimento das forças produtivas – que garantem a produção material e a consequente criação do valor – e o desenvolvimento das relações de produção – que garantem as condições para o escoamento da produção, promovendo a realização do valor. A acentuação dessas contradições estruturais pode promover a criação de excedentes em qualquer uma daquelas esferas do sistema do capital, ocasionando a superprodução originária das crises (Marx, 1985a, 1989b; Mészáros, 2002, 2003). Embora haja diferentes interpretações da crise do capitalismo contemporâneo (Arrighi, 1996, 1997; Chesnais, 1996, 1998; Harvey, 1999; Mészáros, 2002, 2003), é traço comum a identificação, no processo de reprodução ampliada do capital, da predominância da sua forma financeira sobre a sua forma produtiva, tornada possível, fundamentalmente, pela abundância de capital proveniente da prosperidade do regime de acumulação fordista, assentado na relação (keynesiana) entre aumento da produtividade do trabalho e ampliação das condições de reprodução do capital e do trabalho. Nesse contexto, a regulação exercida pelo chamado Estado de bem-estar social ou Estado keynesiano (ou outra variante de Estado intervencionista no período, como o militar no Brasil), que visava controlar as relações entre ganhos do capital e do trabalho, se torna inviável. Isso porque se ampliam as possibilidades dos ganhos do capital se efetivarem majoritariamente fora dos limites tributários e geográficos impostos pelos acordos de produtividade e, portanto, ao largo da necessidade de incorporação maciça de trabalhadores na produção (pleno emprego) e longe da intervenção direta do Estado nas relações que passam a se estabelecer entre capital e trabalho, com ampliada vantagem para o primeiro, o que vai exigir a reorganização da esfera produtiva em novas bases, como veremos a seguir. A regulação a ser exercida pelo Estado capitalista, visando sustentar e garantir socialmente o regime de acumulação que se torna predominante, vai ser justificada por teses e mediadas por políticas neoliberais, visando legitimar a predominância do individualismo do mercado sobre a socialização da produção. Os custos sociais da predominância do capital financeiro sobre o capital produtivo (desemprego, acentuação das fissuras sociais, ampliação da pauperização e da miséria, etc.) e a ampliação da concentração do capital sem demonstração efetiva do aumento esperado da sua capacidade de acumulação são as principais evidências não só da permanência da crise, mas de seu agravamento.

suporta e aprofunda a co-existência de trabalhos de diferentes graus de incorporação da ciência e da técnica, com acentuada tendência de superexploração da força de trabalho. Ou seja, formas modernas (tecnologia) e arcaicas (prolongamento e intensificação do trabalho) de extração de mais-valia relativa e absoluta, respectivamente, continuam se sobrepondo e se combinando, dessa vez mais intensa e profundamente, com especial requinte nos países da América Latina (Salama, 1999).

Não raras vezes, o contraditório e diverso mundo do trabalho acaba desconsiderado em análises do campo educacional, sendo substituído pela linear uniformização do avanço tecnológico, como que presente em todo e qualquer tipo de trabalho.

Do ponto de vista eminentemente tecnológico, é notória a intensificação da incorporação da ciência aos processos produtivos, principalmente em função de uma base técnica apoiada em áreas como a microeletrônica, a informática, a biotecnologia, as telecomunicações, por exemplo. Isso permite que,

Sem necessidade de qualquer manipulação direta do objeto processado, as novas tecnologias informáticas coletam dados, mensagens e sinais com um custo de energia quase nulo. Armazenada, estruturada ou computada em programas, a informação é inserida, como saber e saber fazer codificado, morto (capital fixo), em máquinas de trabalho que automatizam o processo de produção (Castro, 1992, p. 6).

Combinados às modificações decorrentes da aplicação da ciência nos meios de produção, novos modelos de gestão e organização são desenvolvidos sob a mesma perspectiva de variabilidade e flexibilidade, atingindo as funções e os processos de trabalho dos diferentes setores da economia. Como aponta Machado (1996, p. 44),

à automação flexível correspondem processos de trabalho flexíveis e flexibilização das funções. Estas mudanças na organização do trabalho podem, entretanto, ser adotadas ainda que não haja prévia adoção desta base técnica.

---

<sup>5</sup> Embora neste momento estejamos nos referindo objetivamente à organização do trabalho nos espaços de produção, convém de antemão esclarecer os usos de determinadas expressões. Harvey (1999) utiliza a expressão “acumulação flexível” para se referenciar ao caráter das transformações do modo de produção capitalista, sinteticamente apontadas na nota anterior. Com base no mesmo referencial teórico utilizado para a compreensão da nova forma fenomênica do capitalismo, é possível identificar vários sentidos que justificam o adjetivo “flexível”. No âmbito da organização do trabalho, observa-se a flexibilização dos processos de reprodução do capital – nos quais as empresas passam a também atuar como ativos financeiros –, a flexibilização dos processos de trabalho – nos quais a aplicação intensiva da tecnologia permite a variabilidade na produção de mercadorias e na prestação de serviços, rompendo com o caráter rígido da base técnica fordista –, além de uma mobilidade intensa nos mercados de trabalho e de consumo. À diminuição exponencial dos custos da produção, por conta do aumento da produtividade advinda das inovações tecnológicas, corresponde um aumento, em mesma medida, da exploração absoluta e relativa da força de trabalho, agravado pelo rompimento com o pacto social fordista de pleno emprego. Daí o sentido de uma base produtiva flexível, que é uma outra dimensão do processo de transferência do capital produtivo para o âmbito da reprodução fictícia do capital financeiro, o que promove a volatilidade deste em relação aos diferentes mercados de capitais mundiais, em busca de maiores rendimentos.

De uma ou de outra forma, com maior ou menor intensidade de atualização tecnológica e/ou organizacional, ocorrem alterações na composição técnica do capital, envolvendo os meios de produção (capital morto) e a força de trabalho (capital vivo). Esse processo, longe de representar a imposição tecnológica na produção, resulta de sua articulação orgânica<sup>6</sup> com a composição-valor do capital, em que entram em jogo as possibilidades e condições de criação do valor, visando sua realização para a reprodução do capital (Marx, 1985b).

Como tendência geral das exigências formativas supostamente impostas pela base produtiva aos trabalhadores, afirma-se profeticamente que

Da mão-de-obra será exigida maior capacidade de auto-aprendizagem, compreensão dos processos, capacidade de observar, de interpretar, de tomar decisões e de avaliar resultados. São necessários, ainda, o domínio da linguagem técnica, a capacidade de comunicação oral e escrita, a disposição e habilidade para trabalhar em grupos, a polivalência cognitiva e a versatilidade funcional no trabalho (Alves e Vieira, 1995, p. 124).

As modificações técnicas e organizacionais ocorridas, integradas ou não, são reconhecidas pelos próprios trabalhadores, como atesta o ex-presidente da CUT, Vicentinho:

(...) as exigências de qualidade e produtividade e a pressão por redução de custos se generalizaram para um universo cada vez maior de empresas, não ficando mais restritas às empresas exportadoras, mas estendendo-se também àquelas vinculadas mais diretamente ao mercado interno (alimentos, têxtil, informática etc.). O comércio e até os serviços públicos (hospitais, escolas etc.) também passaram a aplicar programas de qualidade, produtividade e redução de custos. Portanto, nos anos 90, os impactos das inovações tecnológicas, organizacionais e gerenciais começaram a afetar um número muito maior de trabalhadores (Silva, 1996, p. 3).

De fato, essas mudanças técnicas e organizacionais são uma realidade e não devem ser menosprezadas; menos ainda devem ser absolutizadas e tratadas como um fenômeno social que nivela, pelo cume, as condições de trabalho e as exigências de formação dos trabalhadores.

É verdade que os atributos atuais [demandados dos trabalhadores] são mais nobres, referindo-se menos ao trabalho manual e mais ao intelectual, embora sempre deva se estabelecer a

---

<sup>6</sup> A expressão *orgânico* será aqui utilizada com o sentido de uma relação de reciprocidade entre as dimensões de um mesmo processo (como essência e fenômeno, estrutura e superestrutura, etc.). Um claro exemplo pode ser extraído de uma das elaborações marxianas a respeito da relação orgânica entre as distintas esferas da reprodução do capital, ou seja, a produção, a troca e o consumo que, embora não sejam dimensões idênticas, “constituem as articulações de uma totalidade, diferenciações dentro da unidade”, de forma que “uma produção determinada, portanto, determina um consumo, uma troca determinados e *relações recíprocas determinadas destes diferentes momentos*. Na verdade, também a produção, *sob sua forma unilateral*, está por sua vez, determinada pelos outros momentos. Por exemplo, quando o mercado, ou seja, a esfera da troca, se estende, a produção amplia seu âmbito e se subdivide com maior profundidade. [...] Entre os diferentes momentos tem lugar uma ação recíproca. Isto ocorre sempre em todos os conjuntos orgânicos [grifos do autor]” (Marx, 1989b, p. 20).

distinção entre simbólico e intelectual, uma vez que determinadas atividades hoje solicitadas a alguns trabalhadores não são manuais, mas nem por isso podem ser ditas intelectuais, se por isso queremos significar mais que a habilidade de manipular símbolos (Ferretti, 1999).

Para que se ultrapasse a perspectiva pragmática que tende a relacionar imediata e mecanicamente as modificações na base técnica do trabalho com a formação dos trabalhadores, e em função disso se anunciar a importância do PLANFOR, é necessário buscar compreender os fundamentos de tais mudanças.

Segundo Arrighi (1997), as novas estruturas produtivas que se tornaram hegemônicas a partir da segunda metade do século XX, desenvolvidas em países do núcleo orgânico do capital, resultam da combinação de duas revoluções econômicas: a Industrial e a Organizacional, ambas motivadas pelas tentativas de revitalização da capacidade de acumulação do capital, por meio, por um lado, da ampliação da produtividade do trabalho e, por outro, da predominância da competitividade entre capitais financeiros, o que configura “uma mudança de fase dos processos de acumulação do capital, em escala mundial, da expansão material para a expansão financeira” (id.ibid., p. 355).

Em relação à composição social específica da força de trabalho, resultante da Revolução Organizacional, o mesmo autor destaca que a produtividade acaba por se transformar num atributo mais ligado à própria organização da produção do que ao trabalhador; sustenta, ainda, que ocorre a substituição de uma estrutura hierárquica tripla, típica da Revolução Industrial do século XIX (“que consistia de um estrato inferior de trabalhadores manuais não qualificados, um estrato intermediário de trabalhadores qualificados, e um estrato superior de empresários capitalistas”), por uma estrutura de duas camadas, composta por um estrato inferior de trabalhadores semiquilificados e outro, superior, de administradores assalariados (id.ibid., p. 39).

Harvey (1999, p. 144), ao tratar das recentes modificações na base técnica, também sinaliza esse processo afirmando que “a atual a tendência dos mercados de trabalho é reduzir o número de trabalhadores ‘centrais’ e empregar cada vez mais uma força de trabalho que entra facilmente e é demitida sem custos quando as coisas ficam ruins”. Com isso, considerando-se a diminuição numérica da força de trabalho “decisiva” para o processo produtivo capitalista, aprofunda-se a cisão entre núcleo central e periferia da produção, diminuindo a capacidade da força de trabalho, no seu conjunto – núcleo estratégico e periferia – de desempenhar papel decisivo no processo de trabalho<sup>7</sup>. Por fim, independentemente do

---

<sup>7</sup> A referência para a definição das categorias trabalho complexo e trabalho simples não é, fundamentalmente, o espaço da produção no qual as atividades são desempenhadas. O critério para essa definição é o custo da produção da qualidade técnica da força de trabalho capaz de forçar sua valorização frente ao capital; ou seja, o caráter simples ou complexo do trabalho é definido em função de determinações do desenvolvimento da

espaço que ocupem nesse processo, os sujeitos da produção – do ponto de vista da classe que personificam – não se confundem com os sujeitos do capital, os quais usufruem dos resultados do trabalho, valorizados sobremaneira pela desvalorização daqueles que os produzem.

No contexto da produção de base flexível, algumas subdivisões se agudizam:

Enquanto no centro estão os trabalhadores formados para o trabalho estratégico, a periferia divide-se entre o trabalho complexo e o trabalho simples, cuja distinção torna-se cada vez mais difícil em face da complexificação tendencial dos fundamentos da própria produção – tanto de bens quanto de serviços – acompanhada da simplificação ou da desespecialização na sua execução (Ramos, 2001a, p. 134).

Ou seja, na periferia da produção, o desempenho do trabalho simples vai se dividir entre os trabalhadores permanentes e os trabalhadores rotativos; o desempenho do trabalho complexo vai equivaler à sua precarização, comparativamente ao poder estratégico desse mesmo tipo de trabalho desenvolvido no núcleo central da produção.

Essa diversificação qualitativa dos tipos de trabalho desempenhados na periferia da produção, se por um lado demonstra a tendência à sua complexificação, por outro representa a diminuição da força dos trabalhadores que circundam o núcleo estratégico da produção para fazer ampliar a valorização da sua força de trabalho, seja porque podem ser facilmente substituídos, seja porque o conteúdo do seu trabalho interfere marginalmente no núcleo produtivo.

No Brasil – ocupante do *andar intermediário* da divisão internacional do trabalho<sup>8</sup> –, embora a diminuição hierárquica se reproduza, o trabalho periférico, simples, não desaparece

---

produção material no capitalismo. Mais especificamente, o trabalho complexo “é a exteriorização de uma força de trabalho na qual entram custos mais altos de formação, cuja produção custa mais tempo de trabalho e que, por isso, tem valor mais elevado que a força de trabalho simples”. O trabalho simples, por seu turno, inclui tarefas desempenhadas por certas camadas da classe trabalhadora, as quais vivem uma situação de desamparo social e que tem menos possibilidades que outras camadas (trabalho superior ou complexo) de “exercer pressão para obterem o valor de sua força de trabalho” (Marx, 1985a, p. 162-163).

<sup>8</sup> A metáfora dos andares da economia mundial (Arrighi, 1997) é um anúncio da crítica às teses desenvolvimentista e da modernização, as quais, em suas especificidades, consideram a possibilidade de alcance dos níveis mais elevados de desenvolvimento econômico pelos países, modificando sua localização na divisão internacional do trabalho. Contra a idéia dos “degraus a serem subidos”, e contra a idéia do caráter equalizador da globalização, o autor sustenta a tese da tendência à estratificação da economia capitalista mundial, de forma que os países do núcleo orgânico tendem a ser o *locus* das atividades “cerebrais”, da acumulação e do poder, enquanto os países periféricos são os espaços das atividades de “músculos e nervos”, da exploração e da impotência diante do poder dos demais. No andar intermediário, constituído pelos países semiperiféricos, ocorre a combinação das características e atividades típicas dos outros andares. Essa estrutura econômica define as formas de produção e reprodução do capital em nível mundial, o que não significa um completo imobilismo ou permanência em relação às condições materiais e subjetivas dos países. Mas tais condições estão submetidas ao movimento do capital, pois, como se constatou nas últimas décadas do século XX, “a industrialização da semiperiferia e da periferia foi, em última análise, um canal, não de subversão, mas de reprodução da hierarquia da economia mundial” (id. ibid., p. 186). Podendo assumir diferentes configurações produtivas, os países da semiperiferia têm em comum, basicamente, “o fato, para falar cruamente, de estarem encaixados no espaço intermediário e de terem de correr rápido para permanecer onde estão” (id. ibid., p. 191), sob pena de descerem, de elevador, ao andar inferior, única mobilidade prevista numa divisão internacional do trabalho crescentemente concentradora e centralizadora do capital.

necessariamente do espaço da produção, além de se apresentar com força no campo do trabalho precário e informal; sem contar com a frágil incorporação e realização dos direitos dos trabalhadores nas relações de trabalho e com a amplitude da diversidade produtiva, indo do escravismo à automação produtiva, o que compõe uma nada humorada “caricatura da organização flexível” (Salama, 1999, p. 123).

Por conta desse mosaico, as análises dos efeitos das modificações técnicas e organizacionais sobre o desempenho da força de trabalho acabam por assumir um caráter mais apelativo do que efetivamente referenciado em alguma estrutura de proteção do trabalho, minimamente regulada. Nesse processo, como pontuam Dedecca e Rosandiski (1999, p. 67), a questão da qualificação “circunscreve-se, em grande medida, ao discurso das empresas”, mais do que ao desempenho efetivo do mercado.

Pesquisas sobre as mudanças do perfil educacional do mercado de trabalho brasileiro, na década de 90, constatam que, embora os trabalhadores com níveis mais baixos de escolaridade tenham perdido participação no setor formal de trabalho,

os dados continuam a evidenciar a larga extensão de trabalhadores com baixa escolaridade nos diversos segmentos da Indústria de Transformação, independentemente do grau específico de modernização de cada ramo de atividade. [...] é importante destacar que em nenhum ramo da indústria, tampouco para seu conjunto, foi observado um aumento absoluto do nível de escolaridade. Salvo algumas exceções, a tendência mais geral foi a redução generalizada no nível de emprego, que tende a poupar relativamente mais aqueles com nível mais elevado de escolaridade (id.ibid., p. 65).

Objetivamente, Pochmann (2001, p. 70) observa que

o perfil das ofertas profissionais no país não está necessariamente associado às exigências de maior qualificação profissional. Dado o tipo de demanda de trabalho que mais cresceu nos anos 90 no Brasil, parecem falsas tanto as hipóteses que sustentam existir mudanças generalizadas no conteúdo dos postos de trabalho como os argumentos que apontam para a existência de desemprego motivada por uma oferta de trabalho inadequada aos requisitos de contratação empresarial.

E tomando dados referentes ao estado brasileiro mais industrializado e avançado tecnologicamente, Henrique (1998, p. 100) é taxativa:

A deterioração da estrutura ocupacional do país foi acompanhada de uma ligeira melhora no perfil de escolaridade dos ocupados em todas as posições na ocupação, indicando que maior escolaridade não se traduz necessariamente em melhoria da estrutura ocupacional.

Em função da seletividade do mercado de trabalho, a elevação dos níveis de escolaridade e de conhecimento técnico-científico dos trabalhadores, visando o relacionamento com as transformações efetivas nas bases produtivas de empresas constituintes dos setores considerados difusores de progresso técnico, não se configurou como

uma necessidade da realidade econômica brasileira. Pelo contrário, conforme demonstrou uma insuspeita análise da competitividade da indústria brasileira nos anos iniciais da década de 90<sup>9</sup>, a principal vantagem desses setores foi representada pela “disponibilidade de um grande contingente de mão-de-obra qualificada a um custo relativamente reduzido em termos internacionais” (Coutinho e Ferraz, 1994, p. 368). Além do que, segundo a mesma fonte, a globalização<sup>10</sup> dos setores intensivos em tecnologia vinha se aprofundando, em geral, com a exclusão dos países em desenvolvimento (id.ibid., p. 235).

As constatações empíricas nos levam a compreender que, seja pela condição de subalternidade do parque industrial brasileiro na semiperiferia da divisão internacional do trabalho, seja pela condição de subalternidade do próprio capital produtivo em relação à hipertrofia do capital financeiro no movimento capitalista mundial, a efetiva alteração do quadro de baixo nível de escolaridade da força de trabalho brasileira não se colocou, ainda, como um imperativo produtivo, mesmo porque

as empresas vêm adotando uma postura seletiva em relação à sua força de trabalho, optando por manter aqueles trabalhadores com melhor nível de qualificação e com maior estabilidade no emprego. Minimizam desse modo os custos de contratação de força de trabalho, sem incorrer em elevações do custo salarial dos trabalhadores restantes, em virtude da fragilidade dos sindicatos em negociar aumentos salariais em um contexto de baixo nível de emprego (Dedecca, 1998, p. 285).

Mas isso não significou a negligência do capital para com a importância da formação da classe trabalhadora.

Na dinâmica social imposta pelo processo de mundialização do capital, manifesta-se a preponderância do econômico sobre o político, principalmente por meio da desregulamentação das relações entre capital e trabalho, antes mediadas pelo Estado, o que lança o sentido do público e do privado sobre novas bases e institui a necessidade de um novo pacto social, no qual o capital encontra ampla e vigorosa força política. Dessa forma, novos mecanismos de regulação social<sup>11</sup> são instaurados, incluindo aqueles voltados para a constituição do ser social compatível com as relações que se estabelecem.

---

<sup>9</sup> Trata-se do “Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira”, realizado por instituições nacionais e internacionais, contratadas pelo MCT, FINEP e PACDT (Programa de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico), com a colaboração da CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e Caribe). O Estudo foi organizado por Coutinho e Ferraz (1994).

<sup>10</sup> A idéia da “globalização” se traduz na interpretação neoliberal da inevitabilidade e da necessidade de expansão do domínio do capital financeiro para todos os países envolvidos no processo de acumulação capitalista, como condição para a inserção no movimento competitivo que se estabelece, determinado pelas relações de mercado. Aqui nos apropriaremos dos termos mundialização (Chesnais, 1996, 1998) e financeirização excludente (Salama, 1999) para identificar o sentido e a forma predominantes de expansão do capital, conforme descritos anteriormente por Arrighi (1997).

<sup>11</sup> Modo ou processo de regulação social será aqui abordado como o conjunto de relações e mediações sociais historicamente determinadas, cambiáveis e inconstantes, cuja transformação visa a reprodução da estrutura

Nesse processo, a precarização das relações de trabalho e o aumento da dívida social coabitam com o apelo à participação social como condição para a amenização dos custos da busca pela competitividade, visando à inserção no processo de mundialização do capital. E isso não poderia se dar sem algum tipo de ação sobre a força de trabalho.

O engajamento dos trabalhadores é fundamental para a capacidade de colaborar, de participar da produção de forma criativa, compreendendo e aceitando como válidos os processos produtivos, seus objetivos, seus fundamentos e resultados. Para que este engajamento se efetive é preciso, porém, que a busca da competitividade seja harmonizada e vinculada a outros objetivos sociais, como a redução da exclusão social e a ampliação da participação, da equidade crescente, o aumento dos benefícios sociais e a percepção de benefícios futuros. [...] Mas, além do engajamento dos trabalhadores, é imprescindível que os empresários e as instituições públicas participem ativamente da construção da competitividade. O desenvolvimento competitivo não se coloca como opção, mas como exigência incontornável. O reconhecimento desta realidade e a tradução num objetivo social comum – embora não anulem diferenças e conflitos sociais – só podem realmente orientar as ações dos atores econômicos na medida em que cada um dos respectivos papéis seja reconhecido, aceito e respeitado pelos demais atores (Coutinho e Ferraz, *op.cit.*, p. 104-105).

Maior do que a extensão da citação anterior é a sua contribuição para a compreensão do significado do PLANFOR como uma política de qualificação dos trabalhadores brasileiros que prescinde da efetiva elevação da capacidade intelectual dos mesmos, embora o Plano se lhes apresente como uma forma dadivosa do Estado estrito senso, compartilhada com toda a sociedade civil, de elevar as suas capacidades de trabalho. Para o entendimento, compreensão, aceitação, engajamento e respeito dos trabalhadores a um modelo econômico competitivo, calcado em relações de produção perversas, considerado inexorável e que deve ganhar amplitude, a adaptabilidade parece ser um objetivo mais eficaz do que a intelectualidade.

---

dominante do modo de produção capitalista. O Estado é a principal instância reguladora no capitalismo, de modo que o domínio do capital sobre ela visa a consolidação e a extensão da dominação da classe capitalista para toda a sociedade, por meio das relações estatais (Aglietta, 1979). Ou ainda, a regulação social diz respeito a “um conjunto de mediações que mantém as distorções produzidas pela acumulação do capital em limites compatíveis com a coesão social da nação” (id., 1997, apud. Fidalgo, 1999, p. 203). A chamada “Escola Regulacionista” é um desdobramento crítico da “teoria do equilíbrio geral”, desenvolvida e sustentada pela economia neoclássica. É contra a tendência à desconsideração dos conflitos, presente em diferentes análises sociais, que a “teoria da regulação do capitalismo” irá se manifestar, buscando explicitar “as condições, os ritmos e as modalidades das transformações sociais” (id., 1979). Aqui neste trabalho observamos as advertências de Harvey (1999) e de Arrighi (1996) a respeito da escola regulacionista, de forma que a apropriação da categoria da regulação social não significa, entretanto, a concordância com os rumos da teoria regulacionista na direção de um rompimento com o legado marxista, principalmente com a sua teoria do valor-trabalho, pelo fato da sustentação estrutural do capitalismo permanecer sobre a apropriação por uma classe dos resultados do trabalho de outra, como lei geral para a acumulação do capital, na forma de realização do valor; ou seja, “os elementos e relações invariantes que Marx definiu como peças fundamentais de todo modo capitalista de produção ainda estão bem vivos e, em muitos casos, com uma vivacidade ainda maior que a de antes” (Harvey, *op.cit.*, p. 175-176). A recuperação de algumas críticas à teoria da regulação pode ser verificada em Carvalho (2003) e Farias (2000). Convém salientar, ainda, que neste trabalho a adjetivação do modo de regulação, quando ocorrer, buscará identificar a forma histórica predominante de reprodução ampliada do capital que ele busca sustentar. Por exemplo, regulação fordista ou regulação keynesiana, regulação flexível.

Partimos do mesmo pressuposto de Harvey (op.cit., p. 119) de que o controle do trabalho se coloca como uma necessidade para os propósitos da acumulação do capital, não só nos locais de trabalho, mas na sociedade como um todo, de modo que

A socialização do trabalhador nas condições de produção capitalista envolve o controle social bem amplo das capacidades físicas e mentais. A educação, o treinamento, a persuasão, a mobilização de certos sentimentos sociais (a ética do trabalho, a lealdade aos companheiros, o orgulho local ou nacional) e propensões psicológicas (a busca da identidade através do trabalho, a iniciativa individual ou a solidariedade social) desempenham um papel e estão claramente presentes na formação de ideologias dominantes cultivadas pelos meios de comunicação de massas, pelas instituições religiosas e educacionais, pelos vários setores do aparelho do Estado, e afirmadas pela simples articulação de sua experiência por parte dos que fazem o trabalho.

Não desconhecemos, entretanto, que a efetiva mobilização de conhecimentos científicos se apresenta como uma necessidade de diferentes setores econômicos, sejam da área produtiva ou da área de serviços. Também é impossível negar que o desenvolvimento desses setores tende a ampliar a capacidade de incorporação tecnológica aos processos de trabalho, o que, de fato, exige a elevação da capacidade de trabalho, nem que seja ao limite do domínio sobre o uso de um equipamento ou de manipulação de um determinado *software*, por exemplo. O próprio PLANFOR desempenha ações que visam a elevação da escolaridade de alguns trabalhadores e a atualização tecnológica e científica de outros que atuam em setores de alta tecnologia. Mas aquelas tendências e essas ações estão longe de configurarem a regra das políticas de trabalho e de formação dos trabalhadores. Nesse sentido o PLANFOR não é uma exceção.

A informalidade vai se estabelecendo como o campo do trabalho precário, simples, para o qual deve se voltar a educação dos trabalhadores, pois

O objetivo de um bom conteúdo programático é fornecer ao trabalhador um leque de alternativas que amplie as suas possibilidades de trabalho, em época de crise econômica e desemprego. Cabe, simultaneamente, incentivar metodologias de capacitação gerencial, financeira e administrativa para aqueles trabalhadores que estarão no setor não-formal, de modo a possibilitar a gestão de trabalho por conta própria, seja como autônomo, seja por meio de pequenos negócios (Alves e Vieira, 1995, p. 129).

Do ponto de vista político e ideológico, a formação que interessa ao capital é aquela capaz de imputar ao próprio trabalhador a responsabilidade pela criação das condições para sua subsistência e, em contrapartida, desonerar o Estado capitalista de qualquer responsabilidade sobre as modificações das condições precárias de vida social.

Do ponto de vista financeiro, a política de qualificação do trabalhador prevista pelo capital é aquela que, sem lhe ocasionar custos, promove a constante facilitação das condições

de exploração do trabalho, por meio da dupla oneração do trabalhador, conforme afirma Ramon Oliveira (2001):

O Estado, através desta política, acrescenta ao capital uma oportunidade de dispor de maior critério de seletividade para a contratação de novos trabalhadores. Na prática, fortalece-se a possibilidade dos empresários continuarem investindo pouco na qualificação dos seus trabalhadores, deixando a cargo dos mesmos a responsabilidade por tal feito, seja por intermédio do PLANFOR (Plano Nacional de Formação Profissional) financiado com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) ou do pagamento dos cursos promovidos pela iniciativa privada. Nos dois casos, o financiamento é fruto do aluguel da sua força de trabalho.

Nos dois casos, também, as oportunidades de qualificação do trabalhador estruturam-se em torno de cursos, atividades e outras demais ações formativas voltadas, predominantemente, para o desempenho do trabalho simples, de pouco conteúdo técnico-científico, para o qual o desenvolvimento de determinadas habilidades e competências se apresenta como o mais adequado.

O PLANFOR é uma estratégia de continuidade e de expansão da formação do trabalhador para o trabalho periférico, não obstante o fato – questionável, decerto – de mais da metade da população por ele atingida apresentar 8 anos ou mais de escolaridade. Entretanto, grande parte dos programas de formação dos quais esses trabalhadores participam volta-se para o desenvolvimento das habilidades básicas, como “uma forma de compensar deficiências de escolaridade e melhorar o aprendizado das habilidades técnicas” (PLANFOR, 2001e, p. 17), não rompendo, portanto, com a primazia da formação do trabalhador para o desempenho do trabalho subalterno na divisão das tarefas produtivas, distante de qualquer teor estratégico na produção. Em 2000, por exemplo, 77% dos trabalhadores qualificados realizaram programas de desenvolvimento de habilidades básicas (id.ibid.).

Sobre o sentido pedagógico do PLANFOR frente à necessidade de atualização da força de trabalho, Neves (1997, p. 88) afirma que

A política educacional governamental de educação profissional, no entanto, pretende transformar em permanente, uma ação de caráter emergencial, altamente prejudicial ao trabalhador brasileiro, uma vez que reduz sua formação profissional a uma simples adaptação às novas necessidades ocupacionais, quando a própria natureza do trabalho industrial no atual estágio de desenvolvimento das forças produtivas e das relações sociais de produção requerem uma sistematização aprofundada do saber científico e tecnológico, via escolarização, em níveis mais elevados e de modo mais geral.

E, como demonstra Fidalgo (1999, p. 178), a formação para o desempenho do trabalho simples é complementada pela perspectiva da inserção profissional precarizada:

Analisando-se, ainda, os projetos considerados inovadores e que, portanto, melhor corresponderiam às expectativas do PLANFOR, verificou-se que somente 17,34% dentre eles indicavam alguma preocupação com a formação dos trabalhadores para o mercado formal.

Não foi identificado nenhum curso que pudesse ser considerado como produtor de competências para a polivalência ou para a reconversão de perfis profissionais para o núcleo central do mercado de trabalho e, que estaria, pois, sintonizado com a formação dos novos requerimentos exigidos pela reestruturação dos processos produtivos e tendo em vista os novos padrões de competitividade internacional.

Mas, de certa forma, as lacunas formativas do PLANFOR vêm sendo compensadas, senão absolutamente pela ação do poder público, também pela competência do sistema privado de formação profissional.

Segundo Moraes (2001, p. 39), na relação entre o PLANFOR e o SENAI (Serviço Nacional da Indústria)

institucionaliza-se hoje o dualismo na organização de sua oferta: de um lado, a formação “de ponta” para segmentos industriais competitivos, realizada pelo SENAI e pelas próprias empresas (e suas respectivas parcerias), de outro, um simulacro de formação compensatória para os demais, financiada pelo Estado, com os recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT).

Isso significa que a qualificação da força de trabalho para as tarefas menos valorizadas, a serem desempenhadas na periferia da produção, na forma de trabalho simples, é tarefa a cargo do PLANFOR, complementando o que o sistema paralelo de educação profissional no Brasil há décadas vem fazendo. A principal exceção diz respeito à utilização do PLANFOR como meio de qualificação do núcleo estratégico da reforma do Estado brasileiro e de servidores públicos, como veremos na quarta parte deste trabalho.

Embora os estudos aqui citados sirvam como advertência contra uma leitura linear da realidade, a presença do determinismo tecnológico como argumento justificador das exigências de qualificação do trabalhador é um episódio recorrente. Um exemplo paradigmático pode ser extraído de Azeredo e Ramos (1995, p. 99), que consideram que

A crescente importância da *formação e qualificação* surge da revolução tecnológica em curso, que requer um trabalhador mais qualificado e polivalente, se comparado com o demandado no paradigma taylorista-fordista, e uma formação contínua, dada a rapidez das mudanças tecnológicas. Ambos os fatores determinam uma inadaptabilidade entre as antigas formações e as novas exigências. Os sistemas públicos de emprego, ao associar assistência ao desempregado com formação e reciclagem, elevam a probabilidade de o empregado ocupar uma vaga ou, em outros termos, tornam o desempregado “empregável”. Por outra parte, devido à rapidez nas inovações tecnológicas, o desempregado vai perdendo sua “empregabilidade” à medida que permanece nessa situação. Desta forma, a reciclagem deve ser contínua durante todo o tempo de desemprego.

Essa “eternização da qualificação”, presa às amarras de uma base produtiva essencialmente revolucionária, evidencia uma compreensão a-crítica e a-histórica do processo de reconfiguração do regime de acumulação capitalista, por negligenciar que, embora a massa

de trabalho vivo (potência de trabalho) que deve funcionar como capital constante seja tecnologicamente dada,

não é dado nem o número de trabalhadores necessário para realizar essa massa de trabalho, pois varia com o grau de exploração da força de trabalho individual, nem o preço dessa força de trabalho, mas apenas seu limite mínimo, que, além do mais, é muito elástico (Marx, 1985b, p. 185-186).

Nas concepções deterministas, a aparência das relações de produção é tomada como limite reflexivo. A apreensão do trabalho vivo como algo supérfluo leva a supor que a ação desse trabalho não se encontra condicionada pelas necessidades do capital, pois se desconhece – ou não se busca conhecer – que ele se encontra subsumido e subjugado pelo trabalho objetivado em forma de capital morto, numa relação de produção determinada<sup>12</sup>. Assim, “dar à produção um caráter científico é, portanto, a tendência do capital, e se reduz o trabalho a mero momento desse processo” (id. 1989a, p. 221).

Em síntese, o que as análises deterministas negligenciam é que a aplicação da tecnologia aos processos produtivos não é o que determina as formas de utilização, exploração, remuneração, etc., da força de trabalho, e que é “indubitável que a maquinaria não é, em si, responsável pela ‘liberação’ dos operários dos meios de subsistência” (id. 1985b, p. 56). Desconhecem, enfim, que as relações de produção são resultantes históricas e não técnicas:

O tosco materialismo dos economistas, que lhes faz considerar tanto as relações sociais da produção humana como as determinações que as coisas recebem enquanto subsumidas sob estas relações, como se fossem *propriedades naturais* das coisas, é um idealismo igualmente grosseiro, um fetichismo, sim, que atribui às coisas relações sociais como determinações imanentes a elas, e por isto as mistifica [grifos do autor] (id., 1989a, p. 211).

Uma compreensão histórica e crítica das relações entre o trabalho e a educação no contexto do regime de acumulação flexível, especialmente no que tange à qualificação dos

---

<sup>12</sup> A brutal economia de trabalho vivo decorrente do regime de acumulação flexível é, não raro, delegada exclusivamente ao desenvolvimento tecnológico. Por conta desse descarte da força de trabalho, análises fundadas na tese do “fim da história” acreditam que o trabalho produtivo tenha deixado de ser a origem da criação do valor. Como assevera Chesnais (1996, p. 246), “a esfera financeira nutre-se da riqueza criada pelo investimento e mobilização de uma força de trabalho de múltiplas qualificações. Uma parte, hoje elevada, dessa riqueza é captada ou canalizada em proveito da esfera financeira, e transferida para esta. Somente depois de ocorrer essa transferência é que podem ter lugar, dentro do circuito fechado da esfera financeira, vários processos de valorização, em boa parte fictícios, que inflam ainda mais o montante nominal dos ativos financeiros”. Dessa forma, a recente expressão fenomênica do capitalismo não atinge o fato de que “a essência subjetiva da propriedade privada, a propriedade privada enquanto atividade para si própria, como sujeito, como pessoa, é o trabalho” (Marx, 1989c, p. 183). A respeito da especificidade dos processos atuais de valorização do capital e da não substituição do trabalho produtivo como fonte do valor, por meio da exploração do trabalho vivo, consultar também Salama (1999) e Arrighi (1997). Sobre o processo de valorização do capital em geral, consultar Marx (ibid., especialmente o Primeiro e o Terceiro Manuscritos; 1985a, 1985b).

trabalhadores, requer que se considere que as chamadas exigências do mundo produtivo advêm de relações de produção determinadas, onde capital e trabalho se defrontam.

A qualificação da força de trabalho, de maneira inquestionável, é condicionada pela base técnica, mas seu fundamento decorre da forma como é estruturado o processo de trabalho. Isto é, como se organizam as máquinas e os homens em uma base produtiva. E essa organização é determinada pelas instituições: Estado, representação patronal (empresas) e sindicatos (empresas) [sic], pelas relações que essas estabelecem entre si e pelas regras e normas que entre elas são pactuadas (Dedecca, 1998, p. 271).

A qualificação profissional, por isso, é uma relação social (Castel, 1998), na qual as forças intelectuais e mecânicas do trabalho vivo, objetivadas como trabalho morto, se tornam objeto de disputa entre classes sociais antagônicas. Dessa forma, a questão do conteúdo e do nível de qualificação está diretamente relacionada à organização e divisão do trabalho na sociedade.

No interior das relações sociais capitalistas, a formação humana – conteúdo da educação no seu sentido lato de complexo de atividades que visam socializar o saber (dimensão gnosiológica) e (con)formar as consciências (dimensão ontológica) (Lukács, 1981) – tende a ser reduzida à formação do ser social para o desempenho de funções na divisão social do trabalho determinada pelas relações capitalistas de produção, num constante movimento de adaptação psicofísica<sup>13</sup> de trabalhadores e capitalistas, por meio de processos formativos cindidos e antagônicos (Gramsci, 1991b). A educação, num contexto assim estruturado, se volta para a formação de homens já crivados pelo valor<sup>14</sup> – expressão do

---

<sup>13</sup> Adaptação psicofísica é uma formulação presente na obra gramsciana para caracterizar as formas, conteúdos e sistemas de formação humana definidos segundo as necessidades de reprodução ampliada do capital. Ela consiste, basicamente, em adaptar os costumes e desenvolver hábitos conformes a uma nova forma de trabalho, a novos métodos de trabalho. O processo de adaptação psicofísica não é inato e requer, portanto, assimilação das necessidades e condições de trabalho, envolvendo diferentes dimensões das relações sociais (habitação, costumes, nutrição, relações de gênero, etc). Inicialmente a adaptação tem um caráter coercitivo, mas assim que essa pressão cede, “os novos hábitos e atitudes psicofísicos ligados aos novos métodos de produção e de trabalho devem ser absorvidos através da persuasão recíproca ou da convicção individualmente proposta e aceita”. Assim, a adaptação psicofísica pode assumir o caráter de coerção, de persuasão e de convicção. Pode haver uma “situação de duplo fundo”, “uma situação que pode ser denominada de hipocrisia social totalitária”, na qual a ideologia “verbal” se choca com uma prática real “animalesca”, impedidora “da absorção efetiva das novas atitudes”. A coerção pode ser, ainda, de novo tipo, “exercida pela *elite* de uma classe sobre a própria classe, [que] passa a ser uma auto coerção, uma autodisciplina” (Gramsci, 1991b – Especialmente o capítulo intitulado “Americanismo e Fordismo”).

<sup>14</sup> A educação e os processos formativos no capitalismo, além de outros tantos processos e relações sociais, se estabelecem como mediações de segunda ordem (Mészáros, 2002), subsumidas pelo valor, e que funcionam como “meios alienados de produção” que se “personificam”, como por exemplo, “o dinheiro; a produção para a troca; as variedades da formação do Estado pelo capital em seu contexto global; o mercado mundial” (p. 71). De ordem predominantemente econômica (p. 207), as mediações de segunda ordem aprisionam e subordinam as necessidades humanas aos imperativos da acumulação do capital, por meio da preponderância material do valor de troca sobre o valor de uso (p. 214), da subordinação radical deste àquele (p. 660). A lógica do valor subsume as mediações de primeira ordem, fundadas nas necessidades humanas e na preponderância e independência do valor de uso em relação à troca.

trabalho subsumido ao capital – e, portanto, marcados pela sua condição e lugar naquela divisão.

O alto grau de sociabilidade das relações sociais de produção capitalistas é a força material que torna necessária uma estrutura formativa para o trabalho, necessariamente separada de sua execução, o que passa a exigir mediações cada vez mais complexas e determinadas socialmente. Entretanto, a condição para que a formação humana seja considerada como estratégia de hegemonia do capital é que ela sofra o necessário reducionismo histórico em forma de educação formal, institucionalizada, justificada pelas necessidades das complexas relações sociais, que decorrem de um modo determinado de produção material da existência fundado na apropriação privada dos resultados da produção coletiva.

A universalização da escolarização, num processo assim determinado, será concomitante à restrição do acesso ao saber, circunscrito aos limites das necessidades das classes sociais, necessidades estas impostas pela divisão social do trabalho predominante em cada novo momento de sociabilidade do capital.

Uma das mais evidentes expressões dessa contradição na realidade educacional brasileira e latino-americana, por exemplo, é que o apelo para a elevação dos níveis de escolaridade dos trabalhadores – componente do discurso do capital e essencial nas reivindicações do trabalho – é concomitante com uma proposição curricular predominantemente composta por conteúdos atitudinais, comportamentais, de forte apelo subjetivo, em detrimento de saberes fundados na ciência. Isso significa que a falácia da necessidade de generalização de uma "sólida formação" sucumbe frente à não-imediaticidade entre o aprimoramento do processo produtivo e a necessidade inequívoca de trabalhos de mais conteúdo. O próprio objeto deste estudo, o PLANFOR, materializa essa contradição.

Essa nossa afirmação não significa que estejamos negando ou desconhecendo que mudanças tenham ocorrido, em especial no que se refere ao estabelecimento de uma racionalidade determinada, marcadamente pragmática e instrumental, que predomina no desenvolvimento das forças produtivas e na extensão das relações de produção para a totalidade social<sup>15</sup>. Conforme esclarece Kuenzer (1999, p. 6),

---

<sup>15</sup> Entendemos totalidade social, com o sentido atribuído por Marx (1989b, especialmente), de totalidade das condições de produção da própria vida, constituídas pelas forças produtivas materiais e pelas relações de produção. Essas dimensões da totalidade social, passíveis de dissociação apenas no campo gnosiológico, travam entre si relações orgânicas, de reciprocidade, embora a produção, por meio do trabalho tal como ele vá se materializar socialmente, seja o momento determinante do processo. As diferentes dimensões da vida social em que se desdobram esses domínios, constituem, na interpretação de Lukács (1981), complexos sociais que, compreendidos em articulação orgânica, formam complexos de complexos, expressões da totalidade social.

Esta nova síntese [entre ciência, trabalho e cultura] produz um novo padrão de divisão social e técnica no processo de trabalho, onde já não existem nítidas divisões entre tarefas instrumentais e manuais, sem que contudo se alterem as diferenças de classe, posto que se derivam de uma relação entre capital e trabalho cada vez mais concentradora, e portanto, contraditória. Estabelece-se, de fato, uma nova relação entre homem e conhecimento, mas isto não significa que a primazia conferida às funções intelectuais altere a distribuição desigual do capital material e cultural. Ao contrário, o cenário aponta para o crescente aprofundamento das desigualdades, mesmo que haja elevação dos padrões educacionais dos que vivem do trabalho, contrariando os que apostam na "sociedade do conhecimento" como sinal de avanço democrático.

Apropriando-nos das reflexões de Gramsci acerca das articulações entre o industrialismo<sup>16</sup> e a formação dos trabalhadores, compreendemos que a generalização educacional e formativa necessária é aquela que dissemina pelas massas um tipo determinado de racionalidade – e aqui se enquadra o caráter pedagógico do PLANFOR como política de qualificação dos trabalhadores.

Mas não se trata, necessariamente, da generalização da aplicação efetiva dos métodos e processos de produção por todos os ambientes de trabalho, como bem já nos sinalizou Harvey, mesmo porque há limites concretos intransponíveis (por exemplo: especificidade dos ramos industriais; redução da capacidade de investimento do capital total na medida em que ampliam-se os custos do capital constante; acirramento da concorrência entre os capitais).

Trata-se, mais efetivamente, de desenvolver uma adaptabilidade social, uma acomodação produtiva média do exército de reserva às condições postas pelo modo de produção capitalista num dado momento histórico (Gramsci, 1991b). Na atualidade, esse processo de acomodação da força de trabalho vem sendo justificado pela chamada *pedagogia das competências*.

Num denso estudo sobre esse tema, Ramos (2001a) demonstra a forma como as noções de competência e empregabilidade ganham significados que expressam a cultura pós-moderna<sup>17</sup>, buscados em referenciais teóricos que percorrem do racionalismo positivista ao

---

<sup>16</sup> Gramsci apresenta o industrialismo como expressão do caráter revolucionário da base técnica do modo de produção capitalista, que se manifesta como um "processo ininterrupto, muitas vezes doloroso e sangrento, de sujeição dos instintos (naturais, isto é, animais e primitivos) a sempre novos, complexos e rígidos hábitos e normas de ordem, exatidão, precisão, que tornem possível as formas sempre mais complexas de vida coletiva, que são a consequência necessária ao desenvolvimento do industrialismo". Esse processo exerce uma pressão coercitiva – que assume formas originais, dependendo das conjunturais locais – sobre toda a área social, todo o complexo social, incluindo, portanto, todas as classes sociais (Gramsci, 1991b, p. 393-394). Como interpreta Neves (1997, p. 20), o industrialismo refere-se ao desenvolvimento de "um estágio civilizatório superior, em que a progressiva indissociabilidade entre ciência/trabalho e ciência/vida engendra e requer a formação de homens de novo tipo".

<sup>17</sup> Segundo Harvey (1999), o pós-modernismo é um movimento teórico-cultural coetâneo da reorganização do capitalismo na direção de formas mais flexíveis de acumulação. Seu enraizamento na vida cotidiana por meio da ciência, da arte, da cultura, da arquitetura, por exemplo – emblemas da condição pós-moderna –, anuncia o teor e a profundidade da crise e da necessidade de reconfiguração do capitalismo, ao mesmo tempo em que, ao evocar a primazia da estética, evidencia a "subversão" da racionalidade identificada como moderna, na qual o conteúdo se sobrepõe à forma.

irracionalismo. Como resultado, a noção de competência secundariza o conteúdo técnico-científico da qualificação do trabalhador e prioriza, mais que saberes, uma atitude de constante adaptabilidade, traduzida pela noção de empregabilidade.

Ao largo e ao fim, essas noções cumprem, de fato, uma tarefa de suposta cientificação – pseudocientificação – da formação do ser social num contexto sócio-histórico de crise do capitalismo; também, dão fundamento a práticas educativas que resignificam as funções e os espaços do ser social na nova configuração do capital. Uma das práticas sociais por meio das quais essas noções e processos ganham operatividade é a qualificação profissional, e no Brasil o PLANFOR vem cumprindo a tarefa de disseminá-las.

No campo da formação humana, como de resto em todos os demais, o processo de dominação do capital não se realiza sem que se estabeleçam conflitos e lutas que tenham as classes fundamentais do capitalismo como protagonistas. Dessa forma,

Os processos sociais de formação humana sob o modo de produção capitalista são a relação dialética de subsunção do homem ao capital e a luta contra essa mesma subsunção. Essa dialética é a expressão da objetivação da essência humana, que se realiza pelo trabalho na sua dimensão concreta e abstrata, quando o homem tanto se reconhece como sujeito, quanto pode se perder no seu próprio objeto (id.ibid., p. 29).

Compreendemos, assim, que a relação entre modo de acumulação e estruturas formativas não é linear, assim como o caráter determinante da base produtiva sobre as superestruturas não significa absolutização do econômico sobre o político, a ponto de se estabelecerem limites rígidos entre essas dimensões. Conforme assevera Sader (1998, p. 112),

a verdade da separação entre o econômico e o político no capitalismo é o mesmo do divórcio entre a produção e a circulação; isto é, tem na ideologia sua origem e sustentação. Enquanto atribui esse papel ao político, o capitalismo o esvazia de sentido, relegando-o ao nível da superestrutura. Porém, como as relações de produção continuam a reproduzir o antagonismo entre as classes, o político propaga-se por toda a estrutura, em um rumo exatamente oposto ao da tentativa da sua circunscrição.

Na luta intestina do capitalismo por sua transformação como condição de sua manutenção histórica, a formação humana vai se apresentar como um dos espaços da interseção do econômico e do político<sup>18</sup>; nele, o objetivo do capital será, segundo define Kosik (1986, p. 83), conferir previsibilidade, na medida do possível, às atitudes do ser social

---

<sup>18</sup> Trazemos a discussão das dimensões econômica e política no capitalismo com o sentido de reafirmar a relação orgânica entre ambas, negando tanto a sua cisão absoluta, como faz crer a ideologia liberal, como o determinismo econômico imobilizador da história, como é o caso do materialismo vulgar. Também não compreendemos que na relação articulada dessas mesmas dimensões, o político possa se apresentar em alguma medida como determinante do econômico, a ponto de se afirmar que a organização capitalista de produção tenha resultado da transformação de poderes políticos em poderes econômicos, como sugere Wood (2003), ao tentar defender a importância do poder político para a construção do socialismo.

sob o crivo do valor, ser este reduzido à sua forma de *homo oeconomicus*, ou seja, o homem “como parte do sistema, como elemento funcional do sistema”.

Nesse sistema, entendemos que a direção e o sentido dados à formação do ser social, por meio da regulação social liderada pelo Estado capitalista, irão se refletir na organização das estruturas educacionais, ligadas ou não aos níveis formais de escolaridade, articuladas em maior ou menor grau com a base produtiva, mas sempre em expansão e com um objetivo comum: adaptar as classes sociais e conduzir sua reprodução social segundo as diferentes configurações da ordem capitalista, operar, enfim, o nexó psicofísico do trabalhador.

Partimos do pressuposto que a formação do ser social no capitalismo compreende três dimensões fundamentais, complementares e sobrepostas, que vão caracterizar, nas lutas sociais, o conteúdo básico das disputas pela educação. Cada uma das classes se mobiliza para fazer prevalecer o desenvolvimento de um determinado a) *ethos*, definidor do caráter, da disposição social; b) de um *modus*, requerente de uma ação, uma prática “ética”; e c) de um *sapere*, um “gosto”, uma adesão e assimilação voluntárias dos códigos e conhecimentos definidos como socialmente indispensáveis. É essa disputa que explica, por exemplo, a convivência do Telecurso 2000 e do Projeto Integrar no PLANFOR.

No conjunto, aquela tríade, segundo a perspectiva do capital, corresponde ao estabelecimento de processos sociais correspondentes e adequados à continuidade da reprodução histórica das relações sociais de produção que devem se tornar predominantes e hegemônicas. Como afirma Gramsci (1991b, p. 396), “os novos métodos de trabalho estão indissolúvelmente ligados a um determinado modo de viver, de pensar e de sentir a vida; não é possível obter êxito num campo sem obter resultados tangíveis no outro”.

As reflexões expostas nessa parte inicial do trabalho objetivaram apresentar, em linhas gerais, nossa compreensão sobre o caráter pedagógico do PLANFOR, ou seja, daquilo que nele se apresenta como explicitamente voltado para a formação do ser social do trabalhador requerido pelo movimento do capital: o trabalhador flexível como síntese do homem explorado, alienado, parcial e empobrecido que deve, por sua ação, colaborar técnica e socialmente para a sustentação de um regime de acumulação igualmente flexível.

Essa dimensão pedagógica do PLANFOR não será aqui tratada como objeto de estudo. Sua apresentação buscou apenas mostrar, por um lado, a necessidade de análises que articulem a proposta pedagógica e formativa do PLANFOR com o caráter polar, fragmentado e díspare do desenvolvimento das forças produtivas, para que se apreenda o tipo de ser social que o Plano pretende formar. Por outro lado, quisemos elucidar os motivos da predominância

da dimensão pedagógica do PLANFOR, sua expressão fenomênica<sup>19</sup>, para que se pudesse compreender, mais claramente, que outras abstrações mais sutis e outras determinações menos explícitas do processo de implementação do PLANFOR – seus fios invisíveis que o ligam ao capital – precisam ser trazidas à tona, sob pena do empenho e compromisso daqueles que vêm no Plano um espaço de luta e de disputa política e econômica com o capital continuar sendo guiados por uma aparência. Para tanto, é preciso avançar e atravessar a porta.

---

<sup>19</sup> Entendemos a articulação entre essência e fenômeno como uma relação de reciprocidade entre conjuntos orgânicos (Marx, 1989b; 1985a). Nessa relação, a substancialidade, entendida como a dialética entre essência e fenômeno, “não é uma relação estático-estacionária de autoconservação que se contraponha em termos rígidos e excludentes ao processo do devir, ela ao invés se conserva em sua essência, mas processualmente, se transformando no processo, se renovando, participando do processo” (Lukács, 1979, p. 161). Aprofundando as reflexões marxianas, Lukács vai afirmar que essência e fenômeno têm o mesmo estatuto ontológico, mantendo entre si uma relação orgânica. Como explica Lessa (2002, p. 54-55), “a essência se diferencia do fenômeno por essa relação com a continuidade, e não por ser portadora de um *quantum* maior ou menor de necessidade se comparada ao fenômeno [...]. ... nos atos cotidianos, a realidade se apresenta como uma indissolúvel unidade entre essência e fenômeno, e que apenas *post festum* é possível a delimitação precisa dessas duas esferas”.

# 1. GÊNESE E ESPECIFICIDADE DO PLANFOR

## 1.1. O CONSENSO DA QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL E AS CONDIÇÕES DE CRIAÇÃO DO PLANFOR

“O PLANFOR não nasceu ‘assim’ [de súbito]. Muito dele estava nos trabalhos acadêmicos, na cabeça, [em] grupos de discussão [...]. Muito estava na experiência do [secretário], que coordenou e mobilizou tudo isso, do [ministro], que era um economista [...], com uma visão mais econômica dessa área, [...] foram inúmeros os interlocutores na época. Mas dar forma, dar essa cara que chegou a ser PLANFOR levou alguns meses. Houve várias possibilidades que foram discutidas. (...) Uma premissa clara que se tinha é que não se podia repetir essa trajetória do Ministério do Trabalho dos anos 80, de oferta de cursos de treinamento em massa, com o próprio Ministério como executor, ou contratando diretamente. Por quê? Nós já estávamos pós-88, Constituição falando em descentralização – está na nossa Constituição, acreditemos ou não – [...], em participação, em mobilização da sociedade civil. Isso está na Constituição, está na literatura que nós lemos, estava nas premissas, pelo menos no discurso do governo recém-eleito, que se propunha a fazer um governo participativo, descentralizado, reconstituindo e fortalecendo a democracia e a cidadania. A gente se pegou no discurso, nas premissas do discurso, e a partir daí, ou seja, aproveitou [...] uma brecha para formatar um plano dessa natureza: descentralizado, com participação dos atores dos três segmentos, ou pelo menos dos dois segmentos fundamentais além do governo, que são os trabalhadores e os empresários” (E3).

O consenso social, compreendido aqui como um ponto de encontro deliberado, delimitado e temporário de forças políticas convergentes, divergentes e/ou antagônicas, é uma construção histórica, marcada muito mais intensamente pelas concessões que cada uma das forças envolvidas precisou fazer, do que pelo avanço coletivo, este designado a permanecer como uma possibilidade, nem sempre realizável.

Na sociedade capitalista, cindida em classes sociais antagônicas, o consenso incorpora uma dupla determinação. Por um lado, é um atestado de força da classe hegemônica para fazer valer os seus intentos – quer pela coerção, quer pelo convencimento. Por outro, ele expressa a fragilidade dessa mesma classe frente à possibilidade de enfrentamento e

obstrução, por parte da classe que lhe é antagônica, da realização de seu projeto hegemônico. Assim, a essência do consenso é contraditória, tensa, potencial.

Nas relações sociais, o consenso sobre elementos e campos específicos de ação – como é o caso da qualificação profissional – representa um desdobramento do pacto social mais amplo em terrenos “minados”, frágeis diante da sua configuração num determinado momento histórico. O trabalho, na configuração recente do capitalismo, é esse terreno perigoso, potencialmente explosivo.

Para compensar o avanço do capital sobre os direitos do trabalho nos processos produtivos, avanço esse ideologicamente justificado, é necessário conter os ânimos e envolver as vítimas nas soluções dos seus problemas. Por isso o consenso é uma necessidade. Mas para os que estão em desvantagem, o chamado à participação, mesmo que restrita, pode ser um sinal de possibilidade, de uma virtualidade de que os acordos podem encontrar conjunturas melhores de rompimento do que aquelas nas quais eles foram travados. Por isso o consenso é uma possibilidade.

Para a classe que personifica o capital, o risco é a não adesão ou o rompimento prematuro do consenso. Para a classe que personifica o trabalho, a ameaça é que a tática se transmute em adesão, e a virtualidade resulte em conservadorismo. Em qualquer dos casos, o consenso depende do enfrentamento ou do “encobrimento” dos antagonismos; por isso ele é um estado transitório, historicamente datado e socialmente determinado.

Deve-se, ainda, atentar para a advertência feita por Mészáros (2002, p. 688), de que o consenso é sempre um limitador das possibilidades do trabalho; portanto, do ponto de vista da democracia substantiva<sup>20</sup>, ele é uma ficção, um “sofisma apologético”, uma forma de racionalização das relações de poder, típica dos ideólogos do liberalismo<sup>21</sup>.

Como resultado de um limitado consenso, o PLANFOR, portanto, é um ponto de chegada, mas pode ser também um ponto de partida, principalmente se as forças políticas que o sustentam suspeitarem que os seus recuos valem mais que os resultados do grande acordo. Como uma construção, o consenso da qualificação, condição inicial do PLANFOR, será a partir de então, sinteticamente resgatado.

---

<sup>20</sup> Segundo Mészáros (2003), a democracia formal atesta a ilusória liberdade de escolha econômica e liberdade de escolha política, uma vez que a realização prática do trabalho ocorre em crescente submissão às prerrogativas do capital. Os indivíduos, em sua grande maioria e na melhor das hipóteses, “podem apenas ‘participar’, no sentido mais superficial, pelo exercício, uma vez em cada quatro ou cinco anos, de seu ‘poder político’ para abdicar de seus ‘direitos democráticos’, legitimando assim o mencionado sistema de igualdade formal e desigualdade substantiva, estruturalmente imposto e prejulgado pelo capital”. A democracia substantiva, ao contrário, encaminha-se para a priorização das funções mediadoras primárias, ou mediações de primeira ordem, que têm como perspectiva e horizonte as necessidades e potencialidades humanas (id., 2002, p. 214).

<sup>21</sup> O autor refere-se, objetivamente, à idéia liberal do “consenso tácito” de Jonh Locke, desenvolvida para a justificação política e ideológica da propriedade e da sua divisão desproporcional, visando à naturalização das mesmas conforme elas se estabelecem nas relações sociais capitalistas.

Neves (1995, p. 13), sintetizando os acontecimentos recentes vividos pela sociedade brasileira, afirma que

Os anos 80, no Brasil, foram marcados por um movimento em direção à socialização do poder político que teve como moldura um processo contraditório de socialização do trabalho e da apropriação aguda da riqueza socialmente gerada. Esse movimento trouxe, em seu bojo, o surgimento e o debate – quer no Estado “*stricto sensu*”, quer na sociedade civil – de propostas distintas de reestruturação do sistema educacional que, da ótica do capital ou da ótica do trabalho, fizessem face a essas profundas transformações.

A mobilização dos sujeitos políticos coletivos em torno da defesa de seus interesses, constituiu um processo que não se interrompeu – e foi acelerado, até – pela “coroação” da década com a promulgação da Constituição Federal de 1988<sup>22</sup>.

Na esfera educacional, as diferentes lutas e embates vão resultar na hegemonia do consenso em torno da primazia da educação básica, justificada pela sua preponderância no contexto do mundo do trabalho. Esse consenso, provocado pela mobilização e articulação de diferentes organismos internacionais, foi internamente construído, sob a liderança do meio empresarial, a vinculação orgânica do governo e a participação dúbia e vacilante do movimento dos trabalhadores, este último claramente fragilizado pelo agravamento das condições sociais e pela desvantagem econômica e política, estando constantemente desafiado quanto aos seus direitos.

Nas duas últimas décadas do século XX, o Banco Mundial, a CEPAL, a UNICEF (Fundo das Nações Unidas para a Infância e Adolescência), a UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura), entre outros organismos, assumiram a tarefa de orientar as nações, especialmente aquelas consideradas em desenvolvimento, a estabelecerem políticas que supostamente as tornariam mais aptas a lidarem com os reptos de uma determinada direção econômica cada vez mais exigente e competitiva.

Ao mesmo tempo, no contexto econômico, as pressões internacionais e as condicionalidades para as negociações da dívida externa e para a concessão de empréstimos, principalmente, além da indicação dos ajustes estruturais e da necessidade de flexibilização da economia, formavam o terreno para a afirmação da premissa do mercado como regulador social mais eficiente do que o Estado. Esse conjunto se constituiu em “uma espécie de

---

<sup>22</sup> Um mês após a promulgação da Constituição, Florestan Fernandes sinalizava o caráter frágil da transição democrática: “Um pacto político deveria ter resultado da nova Constituição. Todavia, o conservantismo e o conflito das classes sociais falaram mais alto. Ainda assim, em termos institucionais, a Constituição propõe um referencial obrigatório [Estado democrático de direito]. O comportamento do governo e dos empresários praticamente elidiu o referencial. O governo, no afã de desconstitucionalizar, perdeu a confiança de todos e contribuiu para tornar o que sai da Constituição aleatório” (Fernandes, 1990, p. 179-180).

esperanto”, para o qual “tudo que não vem expresso em sua linguagem é delírio, é preconceito, é superstição” (Gramsci, 1991a, p. 78).

Uma das condicionalidades para o êxito econômico tinha como componente a educação, como bem exemplifica a afirmação do Banco Mundial:

Os avanços tecnológicos estão se acelerando, e junto com eles se aceleram as mudanças nas estruturas econômicas. Nessas circunstâncias, a demora em reformar o sistema de educação para que ele avance ao mesmo passo que o sistema econômico pode significar menos crescimento e mais pobreza que em outros casos (Banco Mundial, 1995, p. 29)<sup>23</sup>.

Nas demais elaborações e proposições do Banco se reproduz o pressuposto da relação linear entre educação e economia, determinada pelo desenvolvimento da tecnologia. Também assim se dá com o tema da formação profissional.

Ao estabelecer estas conexões, o Banco quer sublinhar as dramáticas transformações na estrutura da economia e do mercado de trabalho. Em sua avaliação, o mercado está requerendo trabalhadores “adaptados” aos novos paradigmas produtivos, prontamente capazes de adquirir habilidades requeridas pelas mudanças na estrutura do trabalho. Daí a recomendação de que a formação esteja sintonizada com o setor privado (Leher, 1998b, p. 237).

A incorporação orgânica desse ideário no Brasil é demonstrada pelo encaminhamento da política educacional nos anos iniciais da década de 90. Em 1993, o “Plano Decenal de Educação para Todos” e o “Acordo Nacional”<sup>24</sup>, formulados pelo MEC (Ministério da Educação), expressam os termos do consenso supostamente alcançado.

Entre as estratégias do governo brasileiro para a consolidação do “grande acordo” na área educacional estava uma campanha publicitária do Governo Federal, lançada em 1994, voltada para a disseminação de idéias temáticas contidas no Plano Decenal de Educação, incluindo algumas sobre a formação da classe trabalhadora, mais tarde incorporadas pelo PLANFOR, as quais expomos a seguir<sup>25</sup>:

(Sobre o conceito de trabalho):

Através do trabalho o homem se dignifica, se realiza. E, além disso, o trabalho pode ser fonte de prazer. A nossa cultura, no entanto, geralmente coloca o trabalho como obrigação

<sup>23</sup> A mesma advertência é reiterada em outras passagens do documento (Conf. p. iii, xvi, xvii).

<sup>24</sup> O Plano Decenal de Educação para Todos e o Acordo Nacional foram desdobramentos do compromisso assumido pelo Brasil em Jomtien, na Tailândia, onde se tornou signatário da *Declaração Mundial sobre Educação Para Todos: Satisfação das Necessidades Básicas de Aprendizagem (1990)*, num evento promovido pela UNESCO, pela UNICEF, pelo PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) e pelo Banco Mundial. A Declaração continha as posições consensuais que deveriam constituir as bases dos planos decenais de educação dos países de maior população do mundo ali presentes (sem que as mesmas tivessem sido previamente discutidas em cada um dos países). Dentre eles estava o Brasil.

<sup>25</sup> Os três trechos são transcrições de mensagens radiofônicas que faziam parte da campanha de mídia do Governo Federal. As mesmas foram gravadas durante audição da programação regular da rádio CBN AM, do Rio de Janeiro, no segundo semestre de 1994, como parte de uma pesquisa sobre as relações entre trabalho e educação básica (Cêa, 1995, 1996).

desagradável e, até mesmo, castigo. Vamos mudar essa idéia e, para isso, nada melhor do que começar pela criança. Vamos ajudá-la a construir o conceito de trabalho como uma coisa prazerosa. Valorizar o trabalho é cidadania. Brasil. União de Todos. Ministério da Educação e do Desporto.

(Sobre educação dos trabalhadores):

Educação. Direito de todos. O trabalhador é um elemento indispensável para o desenvolvimento do país. No entanto, ele constitui a camada populacional prioritariamente analfabeta e subescolarizada. É preciso mudar esse quadro, garantir ao trabalhador o atendimento de suas necessidades básicas de aprendizagem, que compreendem a leitura, a escrita, o cálculo e a solução de problemas, juntamente com programas de qualificação profissional. Educação do Trabalhador: uma das ações do Plano Decenal de Educação Para Todos. Em busca da cidadania plena. Brasil. União de Todos. Ministério da Educação e do Desporto.

O desenvolvimento do país se constrói com o trabalho de cada um de seus membros. E o trabalhador, muitas vezes, não tem assegurado o seu direito à educação. É preciso oferecer ao trabalhador programas que possibilitem o desenvolvimento de suas potencialidades, lhe garantam viver e trabalhar com dignidade, melhorar sua qualidade de vida, tomar decisões e continuar aprendendo. Essa é uma das ações do Plano Decenal de Educação Para Todos da formação da cidadania. Brasil. União de Todos. Ministério da Educação e do Desporto.

Dando continuidade às iniciativas do primeiro governo eleito após os anos de ditadura militar, o segundo governo eleito da tradição neoliberal – ou social-liberal, como preferem seus representantes<sup>26</sup> – também assinalava o crescimento da importância da formação dos trabalhadores para a consolidação da economia brasileira e para a elevação da nação à condição de país competitivo. Segundo palavras do então ministro da educação,

Os países desenvolvidos e emergentes já perceberam que a educação é a mola propulsora do desenvolvimento tecnológico e da modernização de suas economias. São os que mais investem na educação formal e em treinamentos especializados. São os que mais conseguem vantagens competitivas. É assim para Alemanha, Japão, Estados Unidos e todos os ‘tigres’ [asiáticos] (Souza, 1995, p. 2).

---

<sup>26</sup> Segundo Bresser Pereira, líder do MARE (Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado) entre 1995 e 1998, o teor da nova configuração do Estado brasileiro é gerencial, social-democrata e, principalmente social-liberal, por crer “no mercado como um ótimo, embora imperfeito, alocador de recursos; porque utiliza a estratégia da competição administrada em quase-mercados, para controlar as atividades sociais financiadas pelo Estado, por intermédio de entidades descentralizadas: as organizações públicas não-estatais; e porque, embora reafirmando o dever do Estado de proteger os mais fracos – as crianças pobres, as mães solteiras, os velhos –, não é paternalista, não subestimando a capacidade de cada indivíduo de defender seus próprios direitos de cidadania, nem sua capacidade de trabalhar, desde que se lhe ofereçam os devidos incentivos e oportunidades” (Pereira, 1998, p. 18). Segundo Fiori (1995b, p. 239), o social-liberalismo, vertente política espanhola que teve à frente o socialista Felipe Gonzalez por mais de uma década (transição dos anos 80 para os anos 90), foi a “bússola” utilizada por FHC para orientar sua atuação política como Presidente da República. Entretanto, o pretenso diferencial que o governo FHC e seu dedicado ministro da Reforma do Estado buscaram imprimir nos oito anos de mandato não logrou resultado, pois após a “decantada experiência de *pactación social* sob a batuta do socialista Felipe Gonzalez, pode-se afirmar com razoável grau de certeza que, do ponto de vista de suas políticas e conseqüências, o *social-liberalismo real* emblemático da Espanha é indistinguível do neoliberalismo emblemático da Grã-Bretanha de Thatcher”, não tendo sido diferente no Brasil [grifos do autor].

Esse espírito termina por marcar a forma como o consenso sobre a educação básica para os trabalhadores – com destaque para a qualificação profissional – foi abordado no Brasil.

No programa de governo do então candidato Fernando Henrique Cardoso para a gestão 1995/1998 (*Mãos à obra, Brasil*), a questão do desemprego apareceu relacionada à falta de qualificação profissional, o que exigia medidas voltadas tanto para aqueles trabalhadores com dificuldade de inserção nos setores modernos da economia, como para os trabalhadores “de baixa renda”. Sem muita definição quanto ao modelo de formação e quanto ao público prioritário, o desenho operacional do que em breve seria o PLANFOR já estava esboçado:

Para garantir o êxito das medidas [de qualificação da força de trabalho], a execução das ações será descentralizada, com ampla participação das comunidades. Em articulação com estados e municípios, o Governo Fernando Henrique irá mobilizar as empresas privadas, as entidades de classe, os sindicatos patronais e de trabalhadores, as comunidades, as instituições de formação profissional, as universidades e outras entidades da sociedade civil para promover amplo programa de capacitação de mão-de-obra (Programa Mãos à obra, Brasil, 1994, p. 129).

Cultivando a idéia de que o atual modelo produtivo exige que os trabalhadores tenham conhecimentos e habilidades que propiciem sua adaptação a ambientes de trabalho em constante mudança, o programa diagnosticava a problemática da economia brasileira como resultante, entre outros, da falta de mão-de-obra qualificada, o que resultava no surgimento de desempregados ou subempregados cuja falta de qualificação dificultava sua incorporação ao setor moderno da economia. As estratégias deveriam contemplar, portanto, a transformação do atual quadro da educação básica e a implementação de políticas de capacitação de mão-de-obra. Vencidas as eleições, chegava o momento de dar continuidade à obra de construção do “país competitivo”.

No campo estratégico da ciência e tecnologia, o Governo Federal de então, embora reconhecesse a necessidade de elevação dos investimentos na área, diante do avanço tecnológico, destacava a necessidade de aliar a importação tecnológica à valorização da qualificação profissional como importante medida a ser tomada. O diagnóstico da situação da ciência e tecnologia no Brasil foi assim exposto:

Fatores determinantes da competitividade, a educação básica e a qualificação sistemática de mão-de-obra revelam-se como um dos principais gargalos para a elevação da competitividade econômica. O sistema educacional não estimula o aprendizado, além de apresentar altos índices de repetência e evasão escolar em todos os níveis. Mesmo a parcela de estudantes que conclui qualquer ciclo de ensino não está preparada para o exercício da cidadania e para atender aos requerimentos do setor produtivo. O sistema de formação profissional, relativamente desatualizado, não tem sido suficiente para melhorar a qualificação de trabalhadores (MCT, 1996, p. 15).

Uma vez delegado o problema da ciência e tecnologia no país ao campo educacional, o Plano Plurianual indica a qualificação dos menos escolarizados como a via necessária ao enfrentamento da falta de empregos e da baixa competitividade econômica:

Trabalhadores de baixa escolaridade, do mercado formal e informal, desempregados, subempregados, empregados e empresários de micro e pequenos empreendimentos têm, portanto, dificuldade de acesso aos cursos oferecidos pelas agências mais estruturadas da rede de educação profissional do país. Assim, o sistema de educação profissional do país, embora amplo e diversificado, padece de grave lacuna em matéria de atendimento, em detrimento justamente das camadas menos favorecidas da população, comprometendo tanto a criação de alternativas de geração de trabalho e renda, como a melhoria da qualidade e da competitividade do setor produtivo (id.ibid., p. 44).

Paulatinamente, a educação básica e a qualificação profissional vão sendo dissociadas da escolarização formal, estruturada em torno dos níveis de ensino. A garantia da aprendizagem formal juntamente com programas de qualificação profissional, conforme anunciava o Plano Decenal, já não demonstra a mesma força, em função do julgamento da ineficiência dos sistemas de ensino formal e profissional, da impossibilidade de a médio prazo haver inversão da situação e, principalmente, do significado que a massa de desempregados começa a assumir. Assim, o pressuposto da inevitabilidade da educação básica defendido anos antes começa a soar forçado:

Essa necessidade [estratégia de manifestação permanente de apoio efetivo aos esforços de universalização da educação básica] se apóia nas exigências cada vez mais presentes de competitividade e produtividade da indústria, num contexto de fortalecimento de mercados internos e internacionalização de recursos e também de mercados. A história comprova que, até hoje, nenhum país alcançou níveis de industrialização avançada e competência tecnológica de nível internacional, sem ter, pelos menos, modernizado, juntas, a educação primária e secundária com a mesma prioridade [níveis formais da educação básica] (CNI, 1993, p. 23).

A efetiva introdução de novas formas organizacionais e a atualização tecnológica do capital morto, ocorridas nos anos iniciais da década de 90 no Brasil, pareceram amenizar ainda mais o teor apologético do discurso, especialmente quanto à suposta indispensabilidade das séries iniciais de escolaridade no âmbito do ensino formal.

A possibilidade de adequação do trabalhador por meio do desenvolvimento de “competências”, a afirmação da noção de empregabilidade – além da materialidade de um exército de reserva com elástica configuração educacional de seus integrantes – formavam as condições propícias para o adiamento, pelo menos até aquele momento, da necessidade irrevogável de elevação da escolarização formal dos trabalhadores, tornando vazia a convicção de que “não adianta treinar trabalhadores se não tiverem pelo menos de 6 a 8 anos de ensino básico” (Alves, 1993, p. 42), conforme acreditava o responsável pela SFDP

(Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional) do MTb na gestão de Itamar Franco.

Já em 1994, o próprio SENAI, espaço prioritário da formação de mão-de-obra para a indústria, entendia que a carência de investimento na educação de base do trabalhador não havia comprometido, pelo menos aparentemente, o processo de modernização das empresas (SENAI, 1994, p. 36), muito embora ressoasse a retórica da exigência de elevação da formação dos trabalhadores posta pelo mercado.

Mas não foram as nuances do discurso sobre a efetivação ou não da elevação do nível educacional dos trabalhadores que afetaram a realidade, mas sim as condições concretas de competitividade do Brasil no quadro das relações internacionais, associadas à mobilização de sujeitos políticos coletivos (da sociedade política e da sociedade civil) em torno da ampliação da oferta de projetos de qualificação profissional a todos os trabalhadores, ao largo do sistema de escolarização formal.

As ações dos governos neoliberais nos anos 90 representaram os frutos do “casamento virtuoso” (Fiori, 1998) do Estado estrito senso com o empresariado, cuja aproximação foi motivada, no campo educacional, por proposições e práticas sincrônicas iniciadas nos anos 80 e consolidadas durante o transcorrer dos anos 90.

Os grupos empresariais da indústria, seguidos pelo segmento leigo de ensino (donos de instituições educacionais privadas), apresentaram-se e vêm se apresentando como aqueles cujas proposições e indicações para o projeto educacional brasileiro encontram maior evidência e influência na definição das políticas para a área.

De fato, desde a Nova República, o empresariado nacional se organiza como classe dirigente, buscando fundamentar um projeto para o país capaz de conquistar a hegemonia, muito mais pelo consenso que pela coerção, combinando articulação política com elaboração teórico-metodológica<sup>27</sup> (Dreifuss, 1989).

No campo educacional, as mobilizações da classe empresarial em torno da defesa de suas propostas, iniciadas durante a Constituinte, resultaram em propostas concretas para a formação dos trabalhadores e de seus filhos, em estreita articulação interna não só com o governo, mas também com os movimentos de idêntico teor no âmbito internacional.

---

<sup>27</sup> Dreifuss (1989, p. 44) assinala que, desde a Nova República, o empresariado nacional definiu duas tarefas primordiais: internamente, impunha-se a necessidade de rearticulação política, uma vez que, com a retomada do processo de redemocratização, novas frentes e possibilidades abriam-se para o cenário político-governamental; externamente, era urgente reajustar-se frente a novos desafios colocados por um cenário mundial em transformação, que apontava, entre outros, a globalização econômica e tecnológica mundial, a falência estatal em função da dívida externa e a reestruturação financeira e industrial desencadeada pelas emergentes relações de poder econômico, científico-tecnológico e político, surgidas a partir dos países centrais.

Em 1993, a CNI (Confederação Nacional da Indústria), durante a VI Reunião de Presidentes de Organizações Empresariais Ibero-Americanas ocorrida em Salvador, Bahia, apresenta a sua proposta global, em nome dos empresários, para o estreitamento da “relação do sistema educacional e da formação profissional com a produtividade e competitividade requeridas das empresas nos dias atuais”<sup>28</sup> (CNI, 1993, p. 5). Nessa proposta estavam claras algumas formulações também presentes na proposição de formação profissional que paralelamente estava sendo gestada pelo MTb.

Como indicativos gerais da sincronia entre governo e empresários frente à formação dos trabalhadores – indicativos mais tarde incorporados ao PLANFOR – pode-se elencar: a necessidade de destacar a qualificação profissional como ação da educação básica, a necessidade de diversificar os segmentos sociais responsáveis pela formação dos trabalhadores e a orientação de uma organização pedagógica voltada para o desenvolvimento de habilidades básicas, específicas e de gestão (CNI, 1993; MTb, 1993a, 1993b).

Essas articulações representavam o movimento levado a cabo pelo empresariado nacional e multinacional, sentido no Brasil com mais força no início dos anos 90, que chamava para si a responsabilidade de dar direção à educação da força de trabalho, não só dentro das empresas, mas também em nível das políticas educacionais. Ineditamente, as articulações políticas da burguesia nacional juntavam o empresariado industrial e o empresariado leigo de ensino (donos de instituições educacionais privadas), empenhados conjuntamente pela causa educacional, visando à formação da mão-de-obra<sup>29</sup>.

Os trabalhadores, organizados em torno de inúmeros fóruns e de suas centrais sindicais<sup>30</sup>, também se articulavam enquanto classe, embora os desafios com os quais se deparavam fossem maiores e mais contundentes que sua capacidade organizativa e formulativa.

A CUT, expressamente opositora da ordem vigente construída pelo Estado “social-liberal”, era desafiada pelos riscos e ameaças que atingiam a classe trabalhadora e premiada pelas necessidades e dificuldades concretas surgidas, interpostas entre os trabalhadores e seus empregos. Tanto a remuneração do trabalho, como as condições de sua execução, incluindo aí

---

<sup>28</sup> Essa proposta foi o amadurecimento de reflexões e práticas da classe empresarial, que em 1990 já apontava o teor de suas intencionalidades, especialmente por meio dos documentos “Livre para Crescer – proposta para um Brasil Moderno” e “Educação Fundamental e Competitividade Empresarial” (Neves, 1995, p. 39). A influência das propostas da CNI adquiriram uma força ideológica tal que Rodrigues (1998, p. 130) denominou a entidade de o “moderno príncipe industrial” dos anos 90 no Brasil. Além de exprimir os interesses das classes industriais e de sobrepô-los às demais classes capitalistas, a CNI põe em atividade um discurso mimético, transmutável e adesista, que busca colocar-se “acima dos antagônicos interesses das classes em luta”.

<sup>29</sup> Sobre as diferentes frentes de articulação dos empresários, consultar Neves (1995; 1997), Cêa e Dornelles Sobrinho (2000), Rodrigues (1998).

<sup>30</sup> Sobre as propostas educacionais das centrais sindicais no período que estamos tratando consultar Souza, Santana, Deluiz (1999) e Rummert (1998).

a qualificação profissional, eram demandas candentes, agravadas pelo cenário que marcava o início da década de 90, pouco promissor quanto ao refreamento da elevação dos índices de desemprego.

Naquele período, entre os diferentes temas que motivavam e constituíam as mobilizações referentes à formação profissional estavam, além da problemática da sustentação financeira das entidades de trabalhadores que lidavam especificamente com a educação (escolas de sindicatos, principalmente), questões como a necessidade de democratização da gestão política e financeira do Sistema S<sup>31</sup>, a reorganização do ensino técnico, a discussão do então projeto da LDB (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), a necessidade de aproximação e de troca de experiências entre escolas de sindicatos, a formulação de uma proposta de formação de trabalhadores por entidades de trabalhadores, entre outros.

Nos anos de 1993 e 1994, o Conselho das Escolas Operárias e a CUT, por intermédio de sua Secretaria de Formação, mobilizaram-se em torno da elaboração de uma proposição formativa, segundo os interesses e necessidades dos próprios trabalhadores, resultando em encaminhamentos diversos referentes às especificidades das entidades envolvidas e na proposta da criação de Centros Públicos de Formação Profissional, como uma estratégia de congregar, num determinado tipo de instituição, os diferentes objetivos e metas da formação dos trabalhadores. Como princípios básicos, a proposta original dos Centros Públicos de Formação Profissional propunha a gestão técnico-financeira (correspondendo à responsabilidade direta do Estado estrito senso) de caráter público e democrático, a formação profissional aliada à elevação dos níveis de escolaridade, a educação tecnológica e politécnica, vislumbrando a educação do trabalhador numa perspectiva de formação integral do homem, referenciada no trabalho, mas não resumida nele. Com a elaboração do PLANFOR, a proposta dos Centros Públicos é assumida pelo MTb e esvaziada do seu conteúdo classista original.

Embora as discussões programáticas fossem predominantes no interior da Central, a temática de fundo – renitente em todas as ocasiões – era a possibilidade, acenada pelo Ministério do Trabalho, do financiamento público de ações da sociedade civil – incluindo os

---

<sup>31</sup> Em 2000, no bojo das denúncias do PLANFOR, foi elaborado o Projeto de lei nº 2.896/00, de autoria dos deputados Jair Meneguelli (PT-SP) e Paulo Rocha (PT-PA) prevendo a democratização da gestão dos Serviços Sociais Autônomos (Sistema S mais o SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas), por meio da instituição de conselhos deliberativos tripartites, não paritários (três representantes dos empresários, três representantes dos trabalhadores e dois do governo) (Câmara dos Deputados, 2000a). As articulações empresariais conseguiram, temporariamente, escapar dessa “ameaça”.

sindicatos – voltadas para a formação de trabalhadores. A utilização das verbas do FAT para tal finalidade dividia opiniões no meio sindical e de entidades formadoras de mão-de-obra na perspectiva dos trabalhadores.

Em paralelo à discussão da destinação ampliada de verbas do FAT para a qualificação profissional, ocorria a mobilização das entidades representativas dos trabalhadores, especialmente as centrais sindicais (CUT, Central Geral dos Trabalhadores/CGT e Força Sindical), para a criação e composição das comissões estaduais e municipais de emprego, uma vez que a existência das mesmas foi estabelecida como condição para o repasse dos recursos do FAT visando à qualificação profissional.

Na medida em que as articulações do Governo Federal com a sociedade civil se intensificavam, juntamente com o agravamento da situação de desemprego, a correlação de forças no interior da CUT foi se mostrando favorável à mobilização em torno da pressão política para a ampliação do financiamento das ações de qualificação profissional, com verbas do FAT, para além dos beneficiários do Seguro-Desemprego<sup>32</sup>, incluindo a participação de trabalhadores e empresários na execução de tais ações.

Em 1995, o movimento de congregação de entidades cutistas se diluiu e muitas delas passam a se mobilizar para a elaboração de projetos de qualificação profissional, dentro das exigências do Ministério do Trabalho.

Nesse mesmo ano foram executadas no país algumas experiências de formação profissional, nos moldes do que se oficializou como o PLANFOR, embora ele ainda não tivesse sido assim “batizado”<sup>33</sup>. Para esses primeiros passos do Plano, o MTb elabora e divulga aquele que seria o seu primeiro “rascunho”: “Educação profissional; um projeto para o desenvolvimento sustentado” (PLANFOR, 1995).

Antes, porém, da definição do PLANFOR, o consenso da qualificação teve espaços de disputa em comum, além dos espaços específicos de ação do Estado e dos sujeitos coletivos

---

<sup>32</sup> O Seguro-Desemprego foi criado e regulamentado a primeira vez em 1986, no bojo do Plano Cruzado e do processo de redemocratização. Mas seu significado efetivo de política de proteção social se constituiu a partir de 1990, com a criação do FAT (Barbosa e Moretto, 1998).

<sup>33</sup> “A sigla PLANFOR começou a ser utilizada no final de 1996 e, mesmo rejeitada por especialistas em comunicação, rapidamente se disseminou e ‘pegou’. Inicialmente, significava ‘Plano Nacional de Educação Profissional’; mas, para evitar confusões com outros programas de governo, passou, em 1997, a se chamar ‘Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador’, sem, contudo, mudar a sigla, que já havia ‘colado’. Hoje, o uso da marca ‘PLANFOR’ é obrigatório na comunicação social do governo, tendo sido assumida também por trabalhadores e empresários” (Leite, 2000, p. 5). Durante um curto espaço de tempo, a denominação Plano Nacional de Educação Profissional foi reconhecida com a sigla PLANED, tendo sido o Plano assim identificado pelo MTb até a utilização de “PLANFOR”. No I Concurso de Experiências Inovadoras em Gestão Pública Federal, promovido pela ENAP (Escola Nacional de Administração Pública), que premiou o PLANFOR, entre outros, o MTb apresentou o Plano como uma experiência inovadora da inserção da educação profissional no sistema público de emprego, nos seguintes termos: “o PLANED vem sendo implementado em três linhas de programas - estaduais; emergenciais e nacionais (...)” (PLANFOR, 1996e).

representativos dos empresários e dos trabalhadores. Postos em atividade nos anos iniciais da década de 90, as Câmaras Setoriais, o Conselho Deliberativo do FAT e o PBQP (Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade)<sup>34</sup> foram alguns dos espaços nos quais o encontro da sociedade política com a sociedade civil forjava a dinâmica tripartite estendida depois a outros fóruns e que caracterizaria, poucos anos adiante, a implementação do PLANFOR. Também nesses espaços o consenso em torno da qualificação profissional foi sendo construído, assim como uma nova política para a formação dos trabalhadores foi sendo gestada.

No âmbito do PBQP, as discussões da área educacional sob a perspectiva da Tecnologia e da Qualidade foram sintetizadas no documento “Questões críticas da educação brasileira”, de 1995, que apresentava diagnósticos e propostas que, no conjunto, mostravam um mapa de possibilidades para a educação. No seu conteúdo, em especial naquele referente à educação profissional, estavam antecipados os fundamentos e procedimentos de execução do PLANFOR, a exemplo do que já havia ocorrido em 1993 com os documentos da CNI e do MTb.

Considerando o conjunto de acontecimentos, as circunstâncias necessárias ao Estado estrito senso para definir oficialmente uma política pública de qualificação profissional estavam amadurecidas, restando ao MTb a tarefa, nada simples, conforme veremos a seguir, de dar ao PLANFOR um desenho operacional que não abalasse aquele elemento de unificação de esforços: “a importância da qualificação dentro de uma política pública. Pleno consenso. Ninguém duvidava, o tema já era de consenso antes. Então, empresário, trabalhador, governo, tudo bem” (E3).

### **1.1.1. A articulação do MTb para a construção de uma política pública de qualificação profissional**

Desde 1990, com o início da reforma do Estado brasileiro, o MTb é um dos aparelhos estatais mais ativos, participando, com demais ministérios e diversas entidades da sociedade

---

<sup>34</sup> Sobre as Câmaras Setoriais e o CODEFAT, outras informações serão trazidas na quarta parte deste trabalho. Quanto ao PBQP, ele foi um dos instrumentos centrais da política macroeconômica do governo Collor de Mello, implementado a partir de 1990 e ainda hoje ativado. Segundo Dornellas (1997), no campo das políticas públicas, o PBQP foi um dos programas que passou a assumir o ‘status’ de instância definidora e articuladora de políticas setoriais, com o objetivo de divulgar os fundamentos da qualidade e produtividade, tanto no âmbito do Estado estrito senso, como no conjunto da sociedade civil. Sob as diretrizes da empresa como base e do mercado como referência, o governo Collor dava início ao processo de modernização da economia brasileira. No PBQP, o Subprograma III, de Capacitação de Recursos Humanos, incluía o Subcomitê Educação, Formação e Capacitação de Recursos Humanos, que teve o documento “Questões Críticas da Educação brasileira” como referência (MTb/PACTI/PBQP, 1995).

civil, de inúmeros fóruns de discussão e definição de políticas, incluindo a política de qualificação profissional.

Em 1992, o estreitamento de relações do MTb com a OIT (Organização Internacional do Trabalho) teve a formação profissional como elemento de mediação. Segundo matéria do *Jornal do Brasil* (1992), o então ministro João Mellão encaminhava articulações do Ministério com a OIT para a efetivação do “Plano Nacional de Formação Profissional”. Segundo a matéria, a organização prestaria apoio “na área de assistência técnica e na modernização das relações e da legislação trabalhista. ‘Queremos cultivar homens’, disse o ministro”. A efetivação da parceria com a OIT dependia do pagamento da dívida de dois anos que o país tinha com a entidade, sendo que os recursos para a quitação, autorizados pelo Congresso Nacional, dependiam da liberação do ministro da Economia de então, Marcílio Marques Moreira.

Em 1993, o secretário da SFDP do MTb à época, Edgard Luiz Gutierrez Alves, questionado numa entrevista sobre as ações do ministério na área da formação profissional, informou a ocorrência de três missões da OIT no Brasil. Segundo o secretário, o próprio diretor da OIT havia auxiliado o MTb “nos primeiros momentos para a formulação de uma política geral de formação e desenvolvimento profissional e, depois, três assessores internacionais, de altíssimo nível, estiveram trabalhando conosco” (Alves, 1993, p. 42).

Ainda de acordo com o secretário, a elaboração da Política Nacional de Formação Profissional, responsabilidade assumida pela SFDP, deveria ter uma dimensão de longo prazo. Àquela altura, o que mais absorvia o MTb era a dinamização do Programa do Seguro-Desemprego, o que não impedia que se forjasse, simultaneamente, uma proposta de formação profissional:

... estamos [MTb] numa fase ainda de discussão, porque toda a forma de se operar a questão da formação profissional não está dissociada de nenhuma outra Secretaria do MTb [...] ... nesse momento, a Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional, mais a de Política de Emprego e Salário estão fazendo uma proposta conjunta que será submetida aos demais Secretários e ao Ministro, no início do mês de julho, para que se tenha um *start* de pelo menos fazer um pré-teste deste novo modelo. Por isso, boa parte da capacidade que temos dentro da Secretaria, está voltada para esse programa. [...] O grupo do Ministério, SENAI e SESI estão, no momento, preparando o conteúdo programático que terá uma parte de habilidades básicas e uma de treinamento para requalificação. Este é o momento de definir o conteúdo para ser enviado ao CODEFAT. [...] É necessário ter toda uma infra-estrutura e uma forma de funcionamento que se adapte melhor, para que esse modelo possa então ser reproduzido em cada novo contrato (id.ibid., p. 42-43).

De fato, entre junho e julho de 1993, o MTb, por meio da SFDP e da SPES (Secretaria de Política de Emprego e Salário), com a contribuição do SENAI e do SESI (Serviço Social da Indústria), elaborou quatro versões da proposta intitulada “Programa de Reciclagem

Profissional”. A referida comissão teve a função de propor mecanismos de integração entre a intermediação de mão-de-obra, o seguro-desemprego e a formação profissional (MTb, 1993a). O MTb, através da SFDP, foi ampliando o leque de interlocutores, até chegar às representações dos trabalhadores, embora a elaboração da proposta tivesse ficado restrita ao MTb e seus colaboradores do meio empresarial.

Em julho de 1993, por exemplo, a SFDP participou de um encontro promovido pelo GT de Formação Profissional da CUT, cujo objetivo era discutir a introdução das novas tecnologias nos processos produtivos e suas implicações sobre a formação do trabalhador. O evento contou com a presença de representantes das escolas ligadas a sindicatos cutistas, representantes de prefeituras, entidades sindicais ligadas à Central e membros da diretoria da entidade.

Segundo um relatório do encontro, a Secretaria do MTb destacou, na ocasião, a importância da qualificação profissional para os programas de governo e

apresentou oficialmente à CUT as linhas gerais do Programa e dos respectivos Subprogramas que o Ministério vem elaborando no sentido de enfrentar os problemas advindos das fantásticas mutações que hoje ocorrem na base técnica da produção (CMEES, 1993).

A esse, outros encontros se seguiram<sup>35</sup>.

Nas propostas do “Programa de Reciclagem Profissional” elaboradas pelo MTb (MTb, 1993a, 1993b), o apelo ideológico da empregabilidade ainda não era tão evidente. Mas as bases para a organização pedagógica do PLANFOR estavam lançadas, com a proposição curricular centrada no desenvolvimento das habilidades básicas, específicas e de gestão. Lá também estava presente a idéia da organização da formação profissional em níveis: preparação básica para o trabalho, qualificação profissional e aperfeiçoamento profissional. Os princípios básicos do Programa incluíam: democratização, descentralização e integração de ações para a busca de soluções articuladas para os problemas na área do trabalho. A possibilidade da oferta de qualificação profissional a outros trabalhadores, que não aqueles

---

<sup>35</sup> Um ano e meio depois, em dezembro de 1994, numa reunião do Fórum de Formação Profissional (instância da sociedade civil que reuniu diversas entidades envolvidas com a formação dos trabalhadores, numa perspectiva de classe), os presentes discutiram desde a necessidade de democratização dos recursos do Sistema S, até a possibilidade de utilização dos recursos do FAT para a qualificação profissional, preferencialmente pela via do financiamento de Centros Públicos de Formação Profissional. Em qualquer dos casos, a premissa básica era a não dissociação entre qualificação profissional e escolarização formal do trabalhador. Na reunião, o então diretor responsável pela Formação Sindical e Profissional do Sindicato dos Metalúrgicos do ABC divulgou documento da entidade, por ele assinado, posicionando-se contra a utilização de recursos do FAT, pelos sindicatos, para o desenvolvimento de ações de qualificação profissional. Num determinado trecho, lê-se: “Aqui há um sentimento comum em diversos sindicatos que se não pegarmos este dinheiro, os empresários vão pegar. Então, antes nós do que eles. Esta visão nos parece distorcida” (Sindicato dos Metalúrgicos do ABC, 1994). Na tensão interna da CUT sobre a forma de participação no CODEFAT, tornou-se hegemônica a proposta que preconizava a utilização do FAT para a qualificação profissional, a cargo dos próprios trabalhadores.

inscritos no programa do seguro-desemprego, estaria condicionada à mobilização de outros recursos.

Em 1994, o Programa de Reciclagem Profissional foi lançado, visando à integração da qualificação profissional às ações do SINE (Sistema Nacional de Emprego)<sup>36</sup>, para a ampliação do atendimento aos trabalhadores desempregados. A primeira experiência concreta foi desenvolvida, a pedido do MTb, pelo SINDUSCON-RJ (Sindicato da Indústria de Construção Civil), sob a denominação de “Projeto Trabalhar Mais e Melhor”, voltado para trabalhadores daquele setor econômico (Alves e Vieira, 1995)<sup>37</sup>.

A possibilidade de expansão das ações de qualificação profissional para quaisquer trabalhadores, mesmo que não vinculados ao seguro-desemprego, foi efetivada em dezembro de 1994, quando o CODEFAT aprovou a alocação de recursos do FAT, em forma de depósitos especiais<sup>38</sup>, na FINEP, ligada ao Ministério da Ciência e Tecnologia. A verba foi destinada ao financiamento de programas e projetos de segmentos da indústria e agropecuária, que visavam a geração e manutenção de emprego e renda, especialmente os projetos relativos à educação para a competitividade, apoio às pequenas e médias empresas de base tecnológica, reorganização empresarial em torno do sistema de qualidade total e ampliação das oportunidades de novos investimentos<sup>39</sup>.

O elemento novo introduzido por essa decisão do CODEFAT residiu no fato de que, dessa vez e a partir de então, os espaços tradicionais de formação da classe trabalhadora a

---

<sup>36</sup> Inicialmente inserida no Programa do Seguro-Desemprego como uma possibilidade, a formação do trabalhador se afirma como ação efetiva do Programa a partir de 1994, quando se prevê a integração das ações de orientação, recolocação e qualificação profissional, com a assistência financeira ao trabalhador (Lei nº 8.900, de 30 de junho de 1994, art. 2º; resolução do CODEFAT nº 64/94). Anteriormente se previa o pagamento do benefício e o auxílio aos trabalhadores “na busca de novo emprego, podendo [o SINE] para esse efeito, promover a sua reciclagem profissional” (Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, art. 2º; resolução do CODEFAT nº 19/91).

<sup>37</sup> Nas fontes documentais do MTb pesquisadas, especialmente aquelas referentes às políticas de qualificação implementadas, não são encontrados registros sobre o lançamento do referido Programa. Entretanto, a ocorrência da experiência no SINDUSCON-RJ e a afirmação do ex-secretário do MTb (um dos autores do texto citado como referência) são suficientes para atestar os primeiros passos da política de qualificação profissional do MTb.

<sup>38</sup> Forma alternativa de investimento com recursos do FAT, além do repasse constitucional de 40% da arrecadação do PIS (Programa de Integração Social)/PASEP (Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público) para o BNDES. Maiores explicações serão fornecidas nas duas partes finais deste trabalho. A aprovação desses depósitos para a FINEP foi autorizada pelo CODEFAT por meio da resolução nº 73, de 16 de dezembro de 1994.

<sup>39</sup> Trata-se do PROEDUC (Programa Educação para a Competitividade), que recebeu um aporte inicial de 100 milhões de dólares, sendo 75 milhões provenientes do FAT e 25 milhões oriundos do BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento), e o restante da própria FINEP. O programa, aprovado em 1994 e desenvolvido partir de 1995, visava financiar projetos educacionais implementados por empresas brasileiras, cooperativas, associações de classe e instituições educacionais, voltados para a formação e desenvolvimento de trabalhadores em atividade (mão-de-obra direta) e de futuros trabalhadores. Os projetos envolviam a educação formal (alfabetização e supletivos de 1º e 2º graus) e/ou a atualização educacional e profissional (qualificação e requalificação). Para maiores detalhes, consultar *Gazeta Mercantil* (1995).

cargo dos empresários – o Sistema S<sup>40</sup> – eram extrapolados por eles próprios, pela via do financiamento público de seus projetos de qualificação. Do ponto de vista político, o PROEDUC passou a ser argumento para outras entidades da sociedade civil, especialmente as representativas dos trabalhadores, requererem também para si os recursos do FAT, visando à execução de ações de qualificação profissional.

Na dinâmica interna do Ministério do Trabalho, o programa a cargo da FINEP antecipava o processo de vinculação dos recursos do FAT a programas educacionais com foco no mercado, voltados para a competitividade, a qualidade e a produtividade, por meio do aprimoramento da empregabilidade dos trabalhadores. Essas diretrizes gerais já guardavam proximidade com os fundamentos da proposta de qualificação que estava sendo elaborada pelo MTb. Mais ainda, o PROEDUC inaugurou, na dinâmica do CODEFAT, a normalidade da destinação de recursos públicos para projetos de educação profissional do setor privado, especialmente o empresarial, não só com a aquiescência da representação dos trabalhadores, mas com o seu empenho e adesão.

Essa sucessão de acontecimentos preparou as condições para que, a partir de 1995, o PLANFOR se concretizasse, sem que a transição de governos ocorrida de 1994 para 1995 tivesse provocado alguma descontinuidade ou controvérsia no âmbito do Estado estrito senso e/ou da sociedade civil, a ponto de prejudicar o consenso até então estabelecido acerca da qualificação profissional.

Segundo depoimentos, o ministro do MTb da gestão de Itamar Franco (Walter Barelli) reconhecia a importância da qualificação no âmbito do FAT; entretanto, faltaram-lhe tempo, mecanismos, e condições para “parar e estruturar o Plano” (E3).

Além do processo de elaboração das propostas para a formação profissional (MTb, 1993a, 1993b), E1 relata que na gestão do ministro Barelli foi realizada uma consultoria jurídica para levantamento da viabilidade legal de um plano nacional descentralizado, em função das dificuldades relativas aos procedimentos de licitação de entidades da sociedade civil para o desempenho de ações do Estado estrito senso.

Na transição dos governos, a desvinculação entre formação do trabalhador e elevação dos seus níveis de escolarização – até pouco tempo criticada no interior do próprio MTb – passou a configurar o “modelo dicotômico” que moldaria, a partir de então, a oferta de formação profissional:

---

<sup>40</sup> O Sistema S congrega entidades empresariais, voltadas para a formação e prestação de assistência aos trabalhadores, segundo a perspectiva dos empregadores. Nele estão o SENAI, o SESI, o SENAC (Serviço Nacional do Comércio), o SESC (Serviço Social do Comércio), o SENAR (Serviço Nacional de Aprendizagem Rural) e o SENAT (Serviço Nacional dos Transportes).

Apenas dois fatos, até certo ponto relacionados, nos levam a tratar os dois sistemas de forma diferenciada [sistemas de ensino e de formação profissional]: primeiro, a consciência de que a melhoria do ensino fundamental não se efetiva de imediato e, segundo, que sempre haverá uma parcela da população – jovem ou adulta – que não concluirá todo o processo de ensino formal e se direcionará ao mercado de trabalho com formação escolar deficiente (Alves<sup>41</sup> e Vieira, 1995, p. 134).

Definido o modelo dicotômico de formação, a partir de janeiro de 1995, no início da era FHC, o MTb convidou alguns técnicos expoentes da área de qualificação profissional das entidades empresariais (Sistema S) não mais para colaborar, mas para assumir cargos executivos no Ministério, em especial na Secretaria de Formação. Segundo depoimento, o convite foi feito para

pensar e enfrentar o desafio que no início ele [o então ministro Paulo Paiva] tinha colocado – não só o ministro, outras pessoas do governo e fora do governo – de ativar a área de qualificação profissional do FAT que havia se iniciado por volta de 93, com o seguro-desemprego (E3).

Uma tarefa nada simples, considerando que, antes do PLANFOR,

“a qualificação profissional era muito modesta, praticamente inexpressiva; ocorria em poucos estados, só programinhas de treinamento muito rápidos, verbas curtas, programas limitados, [...] fechados a uma carga horária de 20 horas; só se podia gastar pouco, então, não se passava de 100 mil, 150 mil trabalhadores em todo o país. E o desafio era [...] pensar uma política pública de emprego – essa era a preocupação do ministro – e como é que [...] se colocaria a qualificação dentro disso” (E3).

No âmbito interno do MTb, foram delegadas tarefas, havendo uma separação de atribuições muito clara entre as áreas de abrangência das secretarias que compunham o Ministério. Para isso

houve uma decisão de governo, através da figura do [secretário de Formação], de apostar nesse programa [...]. Era um programa residual, não existia o programa. A Secretaria de Formação Profissional fazia lá os pareceres [subordinada à SPES] e passou a disputar espaço de recursos e de poder com a antiga SPES<sup>42</sup> (E4).

Dessa forma, a nova SEFOR (Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional) deu início à tarefa de dar corpo a uma política de qualificação no bojo das políticas públicas de emprego.

---

<sup>41</sup> Edgard Luiz Gutierrez Alves, ex-secretário de Formação do MTb na gestão do ministro Barelli, é o mesmo que afirmava não adiantar treinar trabalhadores de baixa escolaridade (Alves, 1993).

<sup>42</sup> A intenção inicial do MTb era que a SPES e a SFDP funcionassem de forma integrada, o que não se concretizou. A disputa interna entre as secretarias era flagrante, conforme revelam algumas atas das reuniões do CODEFAT. A forma encontrada de abrandar disputas foi ratificar a função da SPES como secretaria executiva do CODEFAT – e assim representar oficialmente os interesses gerais do MTb no Conselho – e conceder à Secretaria de Formação total autonomia de trabalho, sem necessidade de aquiescência ou prestação de contas à SPES.

A gente começou a por isso em campo, como proposta, rodar o país aí no segundo semestre de 95, e logo já conseguimos uma resolução do CODEFAT [n° 96]<sup>43</sup> dando, assim, ainda em 95, o primeiro “guarda-chuva” para essa idéia [PLANFOR] (E3).

Com ampla estrutura de trabalho e autonomia técnica, política e financeira, a SEFOR passou a reunir as circunstâncias necessárias para que o PLANFOR assumisse forma e força.

Embora desde 1992 um plano de qualificação estivesse sendo gestado pelo MTb com diversos segmentos e entidades, o seu desenho operacional restava por ser definido, sem que com isso se perdesse a construção feita até então. Nesse sentido, a equipe responsável pela SEFOR, frente aos intentos do MTb e do Governo Federal, representava o que havia de mais especializado e preparado em termos de competência técnica<sup>44</sup> para a elaboração final do PLANFOR na direção apontada pelo consenso até então construído – construção da qual os técnicos tinham não só participado, mas contribuído intelectual e operativamente para sua realização. Mais ainda, a equipe de elaboração do Plano compreendia a importância e aceitava o desafio de pensar um desenho inovador de política pública, nos moldes que a reforma do Estado propunha.

Segundo os testemunhos dos entrevistados, pode-se afirmar que o processo de definição do PLANFOR contou com a participação de intelectuais e inúmeras instituições nacionais e internacionais, convidadas pelo MTb<sup>45</sup>, na pessoa do secretário Nassim Mehedff, com amplo apoio do então ministro Paulo Paiva; posteriormente, vários desses convidados continuaram participando da implementação oficial do Plano por meio de parcerias e assessorias.

---

<sup>43</sup> Trata-se da resolução do CODEFAT n° 96, de 18 de outubro de 1995, que passou a conferir à SEFOR amplos poderes sobre a política de qualificação profissional do MTb. De 1995 até 2000, todas as ações afetas ao PLANFOR, desde sua execução, coordenação programática, supervisão e articulação, incluindo a guarda, o provimento e o repasse de recursos do FAT para os PEQs e PARCs, tornaram-se atribuições da SEFOR. A partir dessa resolução, a SEFOR não só se afirma politicamente, como amplia significativamente sua estrutura. Antes restrita a três funcionários e um coordenador, a SEFOR passa a representar um conglomerado técnico-financeiro formado por várias equipes e grupos de trabalho que se articulavam nacionalmente em forma de núcleos – seguindo “os princípios da moderna administração” (PLANFOR, 1996b, p. 12).

<sup>44</sup> Desde 1990, os ocupantes dos cargos executivos do MTb, em especial os próprios ministros e os ocupantes da secretaria relacionada à formação (primeiro a SFDP e depois a SEFOR), eram intelectuais que pensavam e produziam sobre o tema. No caso dos ministros, pode-se citar: Walter Barelli, Paulo de Tarso Almeida Paiva e Edward Amadeo. Entre os secretários, destaca-se o nome de Edgard Luiz Gutierrez Alves. A partir de 1995, os responsáveis pela formação profissional não só refletiam e escreviam sobre qualificação profissional, como acumulavam vasta experiência de trabalho, em especial na organização e fundamentação do sistema paralelo de formação profissional (Sistema S). Nassim Gabriel Mehedff, secretário de Formação do MTb de 1995 a 2002, foi assessor de Planejamento Estratégico do SENAI, consultor da OIT e coordenador da CNI no PBQP, entre outros. Elenice Monteiro Leite, secretária-adjunta da SEFOR de 1995 até 1998, foi pesquisadora do SENAI entre 1980 e 1994. Atuou como especialista em educação profissional na UNESCO-OREALC (Oficina Regional de Educação para América Latina e Caribe), em Santiago do Chile, em 1999 e 2000. Mesmo durante esse tempo, acompanhou a implementação do PLANFOR como assessora especial do MTb na área de formação profissional, o que fez até 2002.

<sup>45</sup> Segundo E3, o convite se deu nos seguintes termos: “Eles me chamaram [...] cobrando um pouco o desafio dizendo: ‘Você não escreveu [...] sobre isso? Agora vem aqui e vê se você faz alguma coisa, se você ajuda a gente a fazer alguma coisa. Chega de tanto escrever!’”.

Além dos múltiplos espaços de discussão com essa gama de interlocutores, no âmbito institucional formou-se, a partir de agosto de 1995, um Grupo de Trabalho Interministerial (MTb e MEC), responsável por discutir os seguintes itens: interfaces entre educação profissional e educação geral, no bojo da política educacional global do país; definição de um plano de educação profissional de amplitude nacional, e estruturação de Centros Públicos de Educação Profissional (Leite, 1995a, p. 21).

Esse procedimento demonstrou que, ao contrário de uma desarticulação entre os ministérios do Grupo de Trabalho, a construção do PLANFOR balizou, de certa forma, as mudanças educacionais que o sucederiam, como foi o caso da reforma do ensino profissional e da instituição do PROEP (Programa de Reforma da Educação Profissional), ambos em 1997.

Essa constelação de espaços e interlocuções desempenhou um papel fundamental na definição das diretrizes, do desenho e da ousadia do PLANFOR em termos de política pública do Estado brasileiro.

Como afirma Kuenzer (1997, p. 54), os responsáveis pela SEFOR,

secretariada por Nassim G. Mehedff e Elenice M. Leite, ambos com tradição de direção e pesquisa sobre trabalho e qualificação do trabalhador, deflagram um processo de discussão rigorosa, com representantes do governo, da academia, dos empregadores e dos trabalhadores, que gera vários documentos que vão orientar o estabelecimento de políticas da SEFOR.

Embora os participantes da elaboração do PLANFOR afirmem a não participação direta dos organismos internacionais nesse processo, tais organismos não serviram ao PLANFOR só como referencial.

Só é pouco. Eles são um referencial importante em toda essa discussão de trabalho, de qualificação. Com todas as críticas que se façam à OIT, ela tem colocado o assunto em pauta, desenvolvido o tema do ponto de vista metodológico, conceitual, operacional e até político (E3).

Além do mais, a própria equipe da SEFOR, pela sua própria trajetória, apresentava um acúmulo de experiência internacional, com passagens pelo Banco Mundial e outros organismos do gênero como funcionários ou prestando serviços e assessorias.

Esse conjunto de intelectuais orgânicos do meio empresarial<sup>46</sup>, absorvido pelo Estado neoliberal para a elaboração do PLANFOR no bojo das políticas públicas de emprego,

---

<sup>46</sup> "Cada grupo social, nascendo no terreno originário de uma função essencial no mundo da produção econômica, cria para si, ao mesmo tempo, de um modo orgânico, uma ou mais camadas de intelectuais que lhe dão homogeneidade e consciência da própria função, não apenas no campo econômico, mas também no social e no político" (Gramsci, 1989, p. 3). Com base em Gramsci, pode-se dizer que o grupo formulador do PLANFOR agiu sem preconceitos de ordem intelectual ("intelectualismos", "genialidade") e foi capaz de "medir os

demonstrou, pelos resultados iniciais do Plano, a capacidade de aliar a competência técnica à determinação política de construí-lo seguindo os preceitos da direção gerencial orientadora da reforma do Estado, por meio de articulações políticas intensas e amplas.

Mas, ativamente, a nossa discussão foi mais centrada aqui com os atores locais, principalmente. O nosso principal interlocutor foi o CODEFAT. As *n* versões propostas, o desenho do PLANFOR, foram exaustivamente discutidas com os três componentes. [...] A discussão se dava ou em fóruns ali, no próprio Conselho, em reuniões deliberativas, ou como uma assessoria, [...] com os técnicos [do CODEFAT]. Com idas e vindas de textos, de documentos, redige e volta... (E3).

O processo de elaboração final do PLANFOR ocorreu entre março e agosto de 1995, após o que se divulgou o “o primeiro esboço do que viria a ser o PLANFOR”<sup>47</sup> (E3).

A determinação de construção de uma política de qualificação dentro da diretriz gerencial que se intentava imprimir ao aparelho do Estado brasileiro encontrou algumas dificuldades que, embora sérias, não constituíram problemas intransponíveis.

A insegurança dos sujeitos frente à descentralização, surgida em diversos encontros, pareceu, aos olhos da equipe da SEFOR, algo compreensível.

Até então, o interlocutor ideal [da SEFOR] para isso [descentralização], as secretarias de trabalho, tinham um perfil bem modesto, muito voltado para a área de assistência social, de cesta básica, de cursinhos de corte e costura para mães... E as comissões estaduais, que seriam a nossa base, praticamente não existiam. Então a gente estava se propondo a descentralizar uma coisa e criando junto com isso, nesse processo, os próprios atores que iriam fazer (E3).

Complementando os diálogos com o FONSET (Fórum Nacional de Secretários do Trabalho), o processo interno no CODEFAT de pedidos de aprovação de comissões de emprego se intensificava, uma vez que a existência prévia dessas instâncias era condição para o repasse de recursos para a participação nos projetos do MTb. Esse não foi um processo rápido nem fácil, embora não tenha impedido ou abalado o processo de construção do PLANFOR<sup>48</sup>.

Segundo depoimento de E3, os principais pontos de discussão, surgidos nos inúmeros fóruns e deflagrados por entidades distintas, foram os seguintes:

---

movimentos históricos e políticos [...] com o metro da necessidade e da arte política, isto é, da capacidade prática e concreta de adequar o meio ao fim" (id., 1991a, p. 255).

<sup>47</sup> “Educação Profissional: um projeto para o desenvolvimento sustentado” (PLANFOR, 1995), já citado.

<sup>48</sup> Para se ter uma idéia, até março de 1996 apenas 8 comissões estaduais estavam devidamente reconhecidas pelo CODEFAT. A aprovação da totalidade das comissões estaduais só se efetivou em novembro de 1997. Os impasses para reconhecimento das comissões tinham como principal causa tensões internas das entidades representativas dos trabalhadores nos respectivos estados, havendo necessidade da intermediação de conselheiros do CODEFAT em alguns dos casos. Na ocasião das aprovações das primeiras comissões, já estavam adiantadas as articulações da oficialização da utilização de recursos do FAT para ações de qualificação profissional, a exemplo dos recursos gerenciados pela FINEP e pelos acenos do Ministério do Trabalho de expansão desse tipo de ação, no âmbito do SINE. Informações extraídas do conteúdo das atas da 22ª reunião extraordinária do CODEFAT, de 06 de março de 1996 e da 49ª reunião ordinária do CODEFAT, de 26 de novembro de 1997.

- . Descentralização da gestão: Posturas marcadas pela reticência, desconfiança, “insegurança por parte de órgãos do próprio governo e, em alguns casos, até de trabalhadores e empresários, quanto à execução sob a gestão dos estados, com a participação de comissões estaduais”.
- . Descentralização da execução: Crença generalizada na inexistência de agentes de formação profissional, além das escolas técnicas e do Sistema S. A idéia de mobilização da Rede de Educação Profissional, com diversos executores por todo o país, “no mínimo era chamada de loucura”.
- . Foco nas populações vulneráveis: A orientação para que, no Plano, se privilegiasse as populações mais carentes e socialmente desprotegidas, levantava suspeitas sobre os resultados que poderiam ser obtidos<sup>49</sup>.
- . Legislação do FAT: Implicações, sobre a execução do Plano, da determinação legal de vinculação do uso dos recursos do FAT especialmente para trabalhadores ligados ao Seguro-Desemprego.
- . Parte conceitual: Dúvidas e divergências sobre as diretrizes conceituais do Plano.
- . Pontos de dúvidas, ligados à parte operacional: Fixação de parâmetros de custo e término da duração fixa de cursos.

Explicitados e esclarecidos os pontos de tensão e de dúvida (mesmo que alguns possam ter persistido), o PLANFOR foi aprovado pelo CODEFAT (resolução nº 97) em 18 de outubro de 1995, concluindo, assim, parte da tarefa ministerial de elaboração e aprovação de um plano de formação profissional nascido de um longo processo de construção social do consenso da qualificação, gestado sob a perspectiva da “moderna administração”, no bojo das políticas públicas de emprego, a cargo do MTb .

Considerando a composição tripartite do CODEFAT e a ausência de algumas entidades na maioria dos espaços de discussão do PLANFOR criados pela SEFOR, especialmente de entidades de trabalhadores identificadas com a oposição ao governo FHC, o

---

<sup>49</sup> “Populações vulneráveis... ninguém gosta delas porque elas não dão resultados. São feios, são pobres, são sujeitos, são os inempregáveis, como se diz por aí. Então, a idéia de você priorizar o dinheiro do FAT para os inempregáveis – e com algumas prioridades muito estranhas, como mulheres, mulheres negras chefes de família, portadores de deficiências, jovens em risco social – parecia um enorme risco financeiro. Porque na opinião dos especialistas isto não dá retorno. Nós chegamos, aí sim, a ouvir consultorias de entidades norte-americanas, de bancos de financiamento, [...], vieram participar de algumas discussões, e eles alertaram que a experiência internacional mostra que lá [nos Estados Unidos], porto-riquenho é dinheiro perdido, que, na França, argelinos e árabes são casos perdidos. E nós estávamos propondo investir nos ‘casos perdidos’ aqui. Baixa escolaridade, pessoas negras e pardas, moradoras de periferia, ou seja, as pessoas que dificilmente poderiam absorver ou ter a dar algum retorno. Mas tivemos muito apoio, de um lado, [...] de várias áreas do Governo Federal, como o Ministério da Justiça; com o plano dos direitos humanos, comprou muito essa idéia. Os sindicatos, depois de alguma resistência, se sensibilizaram para isso, sentiram que essas pessoas, inclusive, estão fora da órbita do sindicato. Eles sofrem o peso dessa exclusão porque nunca estiveram no mercado formal, nunca tiveram, são pessoas que não têm acesso ao seguro-desemprego” (E3).

processo final de elaboração do Plano coroou o consenso da qualificação sem, contudo, eliminar ou sanar divergências.

Quanto a esse caráter temporário e complexo do consenso, a opinião de E4, embora longa, é bastante expressiva:

[...] o principal motivo de apoio, digamos, à concepção geral do PLANFOR – sem entrar nos detalhes do programa e nas formas como ele é executado concretamente, mas do ponto de vista, digamos, de macropolítica – [foi] porque ele representa uma ruptura (não chegou a ser ruptura, é meio forte falar ruptura porque ele fez composições várias), mas abriu uma alternativa até então inexistente no campo da formação profissional no Brasil. Inexistente em dois pontos de vista: [1º] do ponto de vista da sua gestão e concepção: [o PLANFOR] saiu fora [de um território] que era do Sistema S; construiu dentro do Ministério um programa que abriu uma cunha na política de formação profissional, com um espaço institucionalmente mais arejado – qualquer coisa mais arejada que o Sistema S, em que o processo decisório é só unilateral. Mas nesse caso [o PLANFOR] era bastante mais arejado, admitia parcerias muito variadas, com vários setores da sociedade, inclusive o Sistema S, e um processo de tomada de decisão – ainda que concentrado na SEFOR, nas prerrogativas do gestor e etc. –, que abria várias oportunidades de interferência, inclusive depois mais tarde como [...] ator direto [...] no campo das centrais sindicais, dos sindicatos, no campo da formação profissional como executor. Então, desse ponto de vista, [...] sempre [se] deu um apoio muito importante ao PLANFOR e sempre [se] entendeu que ele deveria se expandir, não porque a política de mercado de trabalho devesse se centrar nesse tipo de instrumento, mas porque é um instrumento diferente. [...] [2º] [O PLANFOR] Abria um espaço diferente, potencialmente concorrente. E é daí também que vem boa parte da oposição das outras entidades empresariais à expansão desse programa. E desse ponto de vista, nessa disputa [...] a gente sempre tentava empurrar o máximo essas definições para o lado da SEFOR, que interferia nesse desenho, macrodesenho: basicamente a definição de tamanho orçamentário do PLANFOR.

As contradições internas no núcleo decisório do MTb em relação ao PLANFOR estavam, portanto, latentes, especialmente no que se referia à questão do financiamento do Plano pela via do FAT. Mas uma vez construído o Plano, chegava o momento de fazê-lo vingar:

O FAT estava ali, [...] pronto, [...] com toda a legislação do FAT já dando um “guarda-chuva” para isso. A estrutura, a abertura para comissões estaduais e municipais já estava dada. Elas não existiam, praticamente existiam meia dúzias de estaduais. Mas as pré-condições já estavam dadas na Constituição, na legislação do FAT – que bem explorada, bem lida, mostrava tudo isso –, no dinheiro que o FAT podia disponibilizar e no próprio programa do governo ou no caderno de intenções do governo que começava, ou seja, [...] eu diria talvez um momento histórico em que tudo isso se juntou, e nos possibilitou, nos permitiu “botar esse bloco na rua” (E3).

### **1.1.2. As concessões temporárias da classe que personifica o trabalho**

A reconstituição da gênese do PLANFOR, mesmo que delimitada pelas fontes de investigação e pelo foco de análise, revelam o deslocamento da luta política pela formação em

massa do trabalhador pelo sistema de ensino regular para a esfera das políticas voltadas para a regulação social do trabalho, na forma de um plano de qualificação profissional desarticulado dos níveis formais de educação e sustentado na neutralização dos conflitos entre o capital e o trabalho, por meio do consenso da qualificação profissional.

O processo de gestão do PLANFOR, num momento de agravamento das condições do trabalho, demonstra que “a adaptação aos novos métodos de produção e de trabalho não pode se verificar apenas através da coação social. [...] Por isso a coerção deve ser sabiamente combinada com a persuasão e o consentimento” (Gramsci, 1991b, p. 405).

Mas o consenso, fruto de uma “sábia combinação”, abriga antagonismos de classe refreados, por conta de demandas e interesses necessariamente desconsiderados.

O documento resultante das articulações do PBQP com a sociedade civil (MTb/PACTI/PBQP, 1995) – no que o MTb, por meio da SEFOR, teve destacada atuação – permite elencar algumas propostas negligenciadas pelo consenso da qualificação e, portanto, sinalizadoras das concessões e recuos dos sujeitos políticos coletivos que participaram de sua construção:

- “vinculação dos processos de formação e/ou requalificação profissional aos processos regulares de Educação necessários em cada caso (alfabetização, ensino fundamental, médio e superior)” (id.ibid., p. 40);
- “ampliação do acesso do trabalhador ao ensino público em escolas próximas ao local de trabalho” (id.ibid.);
- “liberação do trabalhador duas horas antes, para freqüentar cursos de alfabetização, outros de formação regular ou de formação/requalificação profissional, sem prejuízo dos vencimentos dos trabalhadores” (id.ibid.);
- investimento empresarial “em Educação e treinamento, especialmente dos segmentos menos qualificados” (id.ibid., p. 41);
- “a gestão dos programas empresariais de formação profissional deve contar com a participação de representantes dos trabalhadores” (id.ibid.).

O flagrante descarte das proposições da classe trabalhadora no consenso da qualificação, especialmente daquelas que, para serem executadas, necessitam do recuo dos ganhos e do controle do capital sobre o trabalho, reafirma o fato de que as lutas no interior do Estado ampliado, independentemente do conteúdo que as motive, “são apenas as formas ilusórias nas quais se desenrolam as lutas reais entre as diferentes classes” (Marx e Engels, 1996, p. 48). Embora excluídas do consenso, as contradições permanecem na história.

O consenso tornado possível foi emoldurado pela compreensão da qualificação profissional sob o foco da ameaça da perda e da falta efetiva de postos de trabalho. Portanto, a coerção material serviu de base para a hegemonia por meio da persuasão. Tacitamente, embora possa se dizer que os termos do consenso sintetizaram-se no conceito de empregabilidade como ponto comum de diálogo dos diferentes segmentos sociais, o grande mote do consenso foi o acesso ao fundo público, por meio da participação direta no PLANFOR.

A neutralização dos conflitos e o conseqüente esvaziamento político operam, assim, um segundo deslocamento, a partir do qual a qualificação profissional transita da esfera das relações sociais para a esfera do espaço privado, individual, sob a aparência do desemprego como uma fatalidade e da qualificação como forma de prevenção das intempéries. A possibilidade de acesso ao fundo público, acompanhada da elevação do conceito de empregabilidade a senso comum<sup>50</sup> demarcou, enfim, as virtualidades e os limites do consenso da qualificação profissional no Brasil, construído ao longo das décadas de 80 e 90, cujo representante mais expressivo é o PLANFOR.

Como mais visível limite, além de outras reivindicações adiadas na luta dos trabalhadores, está a disjunção operada entre elevação dos níveis de escolaridade e qualificação da força de trabalho. Construída junto com o consenso da educação básica e da qualificação profissional, a disjunção expressa a reconfiguração da dualidade histórica do sistema de ensino brasileiro.

Tal dualidade, conformada nas reformas educacionais dos anos 90, passa a ser “legalizada”, evidenciando o fato de que a segregação social é efetivamente assumida como política deliberada do Estado (Leher, 1998a, p. 130), que como tal deve receber o tratamento jurídico devido<sup>51</sup>.

---

<sup>50</sup> Compreendido aqui basicamente como "a 'filosofia dos não filósofos', isto é, a concepção do mundo absorvida acriticamente pelos vários ambientes sociais e culturais nos quais se desenvolve a individualidade moral do homem médio" (Gramsci, 1991a, p. 143). No caso do consenso da qualificação, a aproximação entre os intelectuais orgânicos empresariais e os intelectuais orgânicos dos trabalhadores funcionou como uma limitação da atividade científica dos segundos, emblemada no conceito de empregabilidade, o qual encontra uma rápida adesão e absorção, e que, como senso comum, aparece como um “agregado caótico de concepções disparatadas, podendo-se encontrar nele tudo o que se queira” (id.ibid., p. 146), mas que permite às classes hegemônicas a manutenção da “unidade no nível inferior das massas” (id.ibid., p.20).

<sup>51</sup> É nessa direção, e no bojo do consenso da qualificação, que são aprovados diferentes instrumentos legais referentes à educação profissional, com especial destaque para o decreto 2.208, de 17 de abril de 1997, e para a portaria do MEC nº 1.005, de 10 de setembro de 1997, instrumentos aprimorados pelas diretrizes curriculares para o ensino fundamental, ensino médio e ensino profissional de nível técnico. O decreto regulamenta a educação profissional no Brasil e a institucionaliza como um sistema paralelo de formação que, embora possa se articular com o sistema regular de ensino, é dele prescindível. A partir do decreto, a educação profissional passa a ter três níveis: básico, técnico, tecnológico. O nível básico prevê a oferta de atividades de qualificação e requalificação profissional, independentes de escolarização prévia, dispensada a regulamentação curricular. As instituições públicas e outras que receberem recursos públicos estão obrigadas a destinar parcela de suas vagas a

Conforme afirma Ferretti (1999), a reprodução da dualidade ocorre de forma bastante competente, uma vez que, a partir de então, a educação profissional voltada para os pouco escolarizados e desvalidos socialmente passa a funcionar também como um “paliativo ao desemprego”, ao mesmo tempo em que se desarticula dos níveis regulares de ensino, inviabilizando as oportunidades de elevação da escolarização dos trabalhadores.

Como mais potencial possibilidade do acordo social em torno da formação dos trabalhadores, está a fragilidade estrutural do próprio consenso da qualificação, refém das contradições entre as classes sociais fundamentais do capitalismo e da capacidade do Estado estrito senso, nos limites do possível, de administrá-las.

As condições concretas de existência do PLANFOR são dadas pela concorrência pelo fundo público, desencadeada entre os sujeitos políticos coletivos que sustentam o consenso. Sob a mediação do Plano, o consenso da qualificação congrega diferentes intenções declaradas: a gestão descentralizada prevista pelo Estado Gerencial, a necessidade empresarial de aprimoramento do valor de uso da mercadoria força de trabalho sem ônus para o capital, e a estratégia do trabalho de disputa pelos fundos públicos e de enfrentamento da hegemonia dominante sobre a qualificação profissional. Enquanto o completo alcance ou a frustração dessas intenções não significarem motivos para a revisão dos termos do consenso da qualificação, o PLANFOR seguirá adiante, até que o conflito se encarregue da necessidade de revisão dos seus rumos.

Além dessa sustentação política que confere ao PLANFOR uma marca original, outras dimensões revelam especificidades do Plano que nos possibilitam trazer à tona sua condição de instrumento das muitas modificações que afetam as relações sociais no Brasil recente. Para tanto, há que se buscar mais pistas para a identificação dos fios invisíveis.

## **1.2 O PLANFOR E AS AÇÕES PRETÉRITAS: CONTINUIDADES E RUPTURAS**

A breve recuperação da trajetória das iniciativas do Estado brasileiro voltadas para a formação da mão-de-obra que aqui faremos, vai demonstrar que o PLANFOR reedita processos e mecanismos pretéritos, além de ratificar pressupostos, diretrizes e práticas de experiências anteriores, o que não significa meros continuísmos, mas atualizações históricas do que deve permanecer como essência da formação da mão-de-obra regulada pelo capital.

---

cursos de nível básico. A portaria implementa o PROEP, indicando os modos de operacionalização da reforma. Consultar, entre outros, Ferretti (1999), Kuenzer (1997) e Ramos (2001a).

Qual, então, a relevância e originalidade do PLANFOR em relação às medidas do passado?

A recuperação histórica da qualificação profissional no Brasil permite a constatação da presença marcante – e mesmo autoritária – do Estado estrito senso na criação de condições para o recrutamento e preparação da força de trabalho necessária às atividades manufatureiras e industriais<sup>52</sup>, desde seu início.

Embora o debate sobre a necessidade de preparação específica da força de trabalho para o desempenho de tarefas produtivas tenha surgido no Brasil durante a transição do trabalho escravo para o trabalho livre<sup>53</sup>, é com o processo de industrialização – sob a tutela do Estado republicano – que tem início, no Brasil, a complexa consolidação de um modo de regulação social de marca capitalista. Nesse contexto, as questões referentes à quantidade e à qualidade da força de trabalho transitam do espaço social do crime para o espaço social da educação e dos negócios econômicos<sup>54</sup>, ao mesmo tempo em que se tornam objeto de intervenção sistemática do Estado ampliado.

No campo específico da qualificação da força de trabalho visando sua inserção produtiva, as principais ações e iniciativas do Estado brasileiro que antecederam o processo de elaboração do PLANFOR podem ser assim caracterizadas:

---

<sup>52</sup> “Desde os tempos coloniais, quando um empreendimento manufatureiro de grande porte, como os arsenais de marinha, por exemplo, exigiam um contingente de trabalhadores não disponíveis, o Estado coagia homens livres a se transformarem em artífices. Não fazia isso, decerto, com quaisquer homens livres, mas com aqueles que social e politicamente não estavam em condições de opor resistência: como na formação das guarnições militares e navais, prendiam-se os miseráveis. Procedimentos semelhantes eram adotados para com os menores destinados à aprendizagem de ofícios: os órfãos, os abandonados, os desvalidos, que eram encaminhados pelos juízes e pelas Santas Casas de Misericórdia aos arsenais militares e de marinha, onde eram internados e postos a trabalhar como artífices, até que, depois de um certo número de anos, escolhessem *livremente* onde, como e para quem trabalhar” [grifos do autor] (Cunha, 2001, p. 7).

<sup>53</sup> É nesse contexto que o debate acerca da formação para o trabalho aparece de forma pública e candente no cenário político brasileiro. As críticas ao descaso do poder imperial frente à questão incluíam temas como a ausência de preocupação dos governantes com a preparação de mão-de-obra para o trabalho livre, os riscos da adoção da imigração como alternativa para suprir a carência de homens para o novo tipo de trabalho e a divisão do ônus da destinação social dos negros, considerados inaptos para o trabalho não-escravo. Nesse contexto, o apelo da educação para a “liberdade” (trabalho livre) ganha força no meio político e parlamentar (Schelbauer, 1998).

<sup>54</sup> Uma primeira sinalização da referida transição ocorreu em 1909 quando, por meio do decreto n° 7.566, de 23 de setembro, o Estado brasileiro instituiu as EAA (Escolas de Aprendizes Artífices), mantidas pela União e institucionalmente ligadas ao Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio, que passou a ser responsável pelo ensino profissional não superior. Antes, as ações do Estado voltadas para a qualificação profissional eram uma incumbência do Ministério da Justiça e Negócios Interiores. Em 1930 tais ações passam a estar vinculadas ao então recém-criado Ministério da Educação e Saúde Pública. Até a efetiva consolidação do capitalismo no Brasil, as EAA seguem como principal referencial de formação profissional, sendo reformuladas em 1942, quando se dá a reforma educacional praticada pelo Estado Novo (Cunha, 2000a, p. 73).

<b>Ações / Iniciativas</b>	<b>Objetivo</b>	<b>População atingida / Entidades ou Setores envolvidos</b>	<b>Vinculação administrativa</b>	<b>Financiamento</b>
Escolas de Aprendizizes Artífices (1840 a 1942)	Formar operários e contramestres em ofícios determinados, mediante ensino técnico teórico e prático, articulado ao ensino primário.	. Jovens entre 10 e 16 anos de idade, com prioridade absoluta para os mais pobres. . Educandários, escolas, asilos.	Ministério da Justiça e Negócios Interiores; Ministério da Educação e Saúde Pública (a partir de 1930).	Recursos dos ministérios.
Decreto-lei n° 1238/39 (vigência até 1942).	Responsabilizar as empresas pelo aperfeiçoamento profissional de seus trabalhadores.	. Trabalhadores de empresas com mais de 500 empregados. . Empresas.	Empresas; ao Estado cabia a fiscalização do cumprimento legal.	Empresas.
SENAI (criado em 1942)	Organizar e administrar escolas de aprendizagem industrial.	. Jovens aprendizes e demais trabalhadores. . Escolas e centros tecnológicos do SENAI.	CNI; supervisão a cargo do MEC (até 1974) e, posteriormente, do MTb.	Empresas (1 % sobre a folha de pagamento).
PIPMO (Programa Intensivo de Preparação de Mão-de-Obra; 1963 a 1982)	Desenvolver programas intensivos de formação e especialização de mão-de-obra para todos os setores da economia e formar pessoal para atuar no ensino profissional.	. Jovens e trabalhadores de todos os níveis de ensino e setores de atividade. . Sistema S; órgãos públicos; organizações da sociedade civil.	MEC, até 1975, quando é transferido para a alçada do MTb.	Recursos dos respectivos ministérios.
Incentivos fiscais (Lei n° 6.297/75).	Estimular as empresas a desenvolverem projetos de formação profissional.	. Trabalhadores das empresas. . Empresas.	Convênios com o MTb.	—
SINE (criado em 1975).	Implementar e coordenar ações voltadas para o mercado de trabalho (pesquisa e informação; colocação, identificação, orientação da mão-de-obra; adequação da demanda e da oferta – trabalhadores/empregos).	. Trabalhadores em geral. . Estrutura própria (agências de emprego).	MTb	MTb
SNFMO (Sistema Nacional de Formação de Mão-de-Obra) (1976)	Coordenar e supervisionar as atividades de formação profissional no Brasil.	Sistema S, PIPMO, empresas que desempenham atividades de formação, sistema regular de ensino profissional.	MTb / SMO (Secretaria de Mão-de-Obra) / CFMO (Conselho Federal de Mão-de-Obra).	Diversos.
Diretrizes Nacionais de Informação e Orientação Profissional (1979).	Fundamentar e orientar as ações de esclarecimento, orientação e assistência voltadas para pessoas inseridas ou não no mercado de trabalho.	Entidades do Sistema de Informação e Orientação Profissional: órgãos do MTb, instituições ou agências de formação, seleção e orientação profissional, instituições de assistência a menores e a excepcionais, sindicatos, hospitais, clínicas psiquiátricas e casas de detenção.	MTb / SMO.	—
Política Nacional de Formação de Mão-de-Obra (1982).	Vincular a formação profissional ao Plano Nacional de Desenvolvimento – PND.	SNFMO.	MTb / SMO / CFMO.	Diversos

Fontes diversas<sup>55</sup>.

<sup>55</sup> MTb (1979, 1982); Lago, Almeida e Lima (1983); Cunha (2000a, 2000b, 2001); Weinstein (2000); SENAI (2002).

Esse panorama demonstra que, no plano da execução, com exceção das EAA<sup>56</sup>, o Estado brasileiro tendeu a dividir a responsabilidade da formação da força de trabalho com a sociedade civil, com especial destaque para a classe empresarial, sendo a criação do SENAI um marco nesse sentido.

Com a criação de outras entidades empresariais voltadas para a qualificação dos trabalhadores nos seus respectivos setores (Sistema S), além de demais organizações da sociedade civil (escolas, centros de formação, cursos livres, etc.), estrutura-se o sistema paralelo de ensino profissional (Romanelli, 1993; Cunha, 2000a, 2000b), o qual passa a expressar a divisão social da responsabilidade sobre a formação da força de trabalho.

O sistema paralelo de formação profissional contempla um conjunto de entidades privadas que desenvolvem ações e oferecem cursos de qualificação profissional, vinculados ou não aos níveis formais de escolaridade, com especial destaque para protagonismo do empresariado nacional como principal interlocutor da sociedade política.

Engendrado pelo próprio Estado brasileiro, em duas situações o sistema paralelo de formação foi acionado pelo poder público para participar diretamente da execução de projetos estatais: de 1963 a 1982, com o PIPMO, e a partir de 1995, com o PLANFOR.

A contar da implementação do PLANFOR, o conjunto das iniciativas nacionais voltadas para a formação profissional (sistemas oficial e paralelo) configura um modelo

ancorado em bases organizacional e financeira distintas, que tendem a operar com características diferenciadas e sem articulação. Sem a centralização e a articulação de suas ações, o modelo de formação profissional manipula algo como 0,6% do Produto Interno Bruto, sendo a maioria dos recursos orientada para as ocupações formais e urbanas. Somente o programa de formação da indústria manipula, isoladamente, a maior quantia de recursos, estimada em quase 0,1% do PIB brasileiro (Pochmann, 2001, p. 137).

O sistema paralelo de formação profissional no Brasil, que mobiliza um montante de recursos nada desprezíveis, evidencia uma paradoxal ação de complementaridade na área educacional envolvendo o Estado estrito senso e a sociedade civil: se a ação educacional complementar ao ensino público é uma tarefa do setor privado nos vários níveis e modalidades de ensino, no caso da preparação da força de trabalho é o ensino público profissional, como parte do sistema formal de educação, que passa a complementar o sistema privado paralelo de ensino profissional, não pelo aspecto quantitativo – em forma de oferta de vagas –, mas pelo aspecto da qualidade da formação dispensada. Ou seja, a formação de

---

<sup>56</sup> A partir de 1840, o Império assume a responsabilidade pela formação da força de trabalho propícia aos intentos industriais, até então esporádicos e incipientes, dando início às casas de educandos artífices, sendo a mais importante delas o Asilo de Meninos Desvalidos, criado em 1875 no Rio de Janeiro (Cunha, 2000a, p. 4). Com forte apelo moralizador, as instituições deste tipo surgidas no Império estiveram presentes também na consolidação da República (Moraes, 2000).

profissionais para ocuparem as posições de planejamento e formulação no quadro da divisão social do trabalho continua prioritariamente, ainda hoje, a cargo do Estado brasileiro, num processo de dilatação contida da oferta, compatível com a demanda por tais profissionais.

O PLANFOR dá continuidade a esse processo de duas formas: 1º) ele reafirma a delegação da responsabilidade da execução da formação profissional para a sociedade civil, seja diversificando a composição das entidades envolvidas (de empresários, de trabalhadores e do próprio governo), seja ampliando o alcance das práticas de ensino não regular, colaborando com a atualização permanente e crescente da força de trabalho numa direção determinada; 2º) o PLANFOR ratifica a permanência da divisão tácita de responsabilidades sobre a qualidade da formação de mão-de-obra: a qualificação do trabalhador médio para atuar na periferia da produção fica predominantemente a cargo do mercado, e a formação de trabalhadores de alto nível para o núcleo gerencial e diretivo dos processos produtivos permanece, predominantemente, como tarefa do sistema formal de ensino público, especialmente dos centros de excelência do ensino médio de nível técnico e do ensino superior universitário<sup>57</sup>.

Por outro lado, quanto à segunda relação a ser destacada no envolvimento do PLANFOR com a divisão social de responsabilidades para a execução da formação dos trabalhadores, o Plano muda uma determinada rotina.

A ação da grande maioria das entidades de formação da força de trabalho, antes referenciada na diretriz técnico-pedagógica do Sistema S como paradigma formativo, passa a pautar-se na direção da proposição político-pedagógica do PLANFOR, sintetizada na orientação para uma formação de cunho geral e mutável, com foco nas necessidades do mercado, por meio do desenvolvimento de habilidades que atualizem a competência do trabalhador, promovendo, assim, a sua empregabilidade.

Mais significativa se torna a hegemonia do conteúdo político-pedagógico do PLANFOR ao se considerar que em 2000, por exemplo, 2.146 das cerca de 30 mil entidades que formam a REP (Rede de Educação Profissional) participaram da execução do PLANFOR, embora as diretrizes do Plano busquem influenciar o trabalho das demais, por meio da

---

<sup>57</sup> Considerando os dados do Censo da Educação Profissional de 1999 (disponíveis no *site* do MEC), de um total de 2,9 milhões de matrículas, 3,4 % delas (97,2 mil) se deram no nível tecnológico; 25,1% pertenceram ao nível técnico (716,7 mil) e 71,5% das matrículas da educação profissional no Brasil voltaram-se para o nível básico. Os cursos de nível tecnológico foram oferecidos por 433 instituições, enquanto 27,5 mil ministram cursos de nível básico. No nível tecnológico, as instituições públicas cobrem 33,3% das matrículas, contra 56,4% no nível técnico e 13,4% no nível básico. O Sistema S, com 6 instituições de nível tecnológico, cobre 0,9% do total de matrículas desse nível; no nível básico, 39,6% de suas matrículas estão em 11,5 mil estabelecimentos do Sistema S. Os dados tornam atual a afirmação de Romanelli (op.cit., p. 169) que o sistema paralelo de ensino profissional compõe, junto com as escolas primárias, o efetivo “sistema educacional das camadas populares”, no que concordamos, embora atualmente o sistema oficial abrigue mais vagas que o sistema paralelo de formação profissional.

generalização do horizonte que deve pautar as ações de qualificação profissional: permanência, inserção, reinserção e oportunidades de geração de renda<sup>58</sup>. Tanto que a referência do PLANFOR para a qualificação de 20% da PEA é a REP no seu conjunto, e não apenas aquelas entidades diretamente envolvidas com a execução do Plano.

A orientação axiológica e a organização da formação do trabalhador – no âmbito do ensino regular ou fora dele – que vêm servindo de referencial para as ações de qualificação, embora não sejam uma originalidade do PLANFOR, devem a ele a sua disseminação. Nesse aspecto, entre algumas influências do Plano sobre o conjunto da REP podem ser destacadas: a) a finalidade última das ações, representada pela orientação para a ampliação das condições de empregabilidade do trabalhador; b) a fixação da orientação curricular segundo as chamadas habilidades básicas, habilidades específicas e/ou habilidades de gestão, as quais vão definir o caráter do conhecimento a ser trabalhado; c) a necessidade de organização das ações seguindo uma mesma base teórico-metodológica, sintetizada na noção de qualificação profissional com foco no mercado, voltada principalmente para clientela em desvantagem social.

A originalidade do PLANFOR não se encontra no conteúdo das influências. A CNI, desde o início da década, previa, dentre outros aspectos, a oferta em massa de ações de qualificação profissional, a formação do trabalhador flexível (depois traduzida como empregabilidade), e mesmo a orientação didático-metodológica e curricular, como se vê no exemplo a seguir:

A nova forma de organização exigirá do trabalhador qualidades de natureza tanto operacional quanto conceitual. Nesse contexto, qualquer orientação, tanto para a Educação Básica Geral quanto para a Formação Profissional Específica, deve buscar a formação do trabalhador em três áreas: habilidades básicas, habilidades específicas e habilidades de gestão (CNI, 1993, p. 20).

Nos principais documentos que visaram consolidar o consenso da educação básica e da qualificação profissional – produzidos por organismos internacionais, governo brasileiro e representações do empresariado – essas orientações, ou pelo menos pistas para sua forma final, estavam presentes. O PROEDUC, projeto desenvolvido pela FINEP com recursos do FAT, sustentava-se também nas mesmas premissas.

A originalidade do PLANFOR quanto às diretrizes e orientações teórico-metodológicas está no fato de que elas ganharam dimensão prática, ou seja, adquiriram força

---

<sup>58</sup> Síntese das linhas gerais orientadoras das ações de qualificação profissional, feita a partir das resoluções do CODEFAT que definiram as diretrizes gerais do PLANFOR (nº 123, de 23 de outubro de 1996; nº 194, de 23 de setembro de 1998; nº 258, de 21 de dezembro de 2000).

operativa, de modo que a influência do PLANFOR, quando não se afirma pela sua positividade, acaba por se afirmar pelo que nega, pois

mesmo que a sua gestão concreta [tenha] vários e vários problemas, [o PLANFOR] tem um desenho [...] passível de colocar em cheque boa parte do que tinha se construído aqui no Brasil na formação profissional, em torno do Sistema S [como principal referência] (E4).

Essa capacidade, por exemplo, não caracteriza nenhuma das iniciativas pretéritas do Estado brasileiro, embora também tivessem abrangência nacional e uma orientação pedagógica comum.

Tomando o PIPMO<sup>59</sup> como referência, tem-se que, de 1964 a 1978, o contingente de trabalhadores qualificados multiplicou-se em mais de vinte vezes (15.724 em 1964; 364.842 em 1978), o que é um dado significativo, considerando, por exemplo, que em 1975 o número de matriculados no ensino de 2º grau industrial – o mais valorizado entre os ofertados – foi de 275.024, e que o número de concluintes, naquele mesmo ano, foi de 26.700. Em toda a sua duração (1963 até 1982), o PIPMO treinou mais de 2,6 milhões de trabalhadores, sendo cerca de 1 milhão no biênio 1976/1977 (Lago, Almeida e Lima, 1983).

Comparativamente, de 1996 a 2000, o crescimento do número de sujeitos qualificados pelo PLANFOR foi de 258% (de 1,2 para 3,1 milhões), ou seja, em 5 anos o número de trabalhadores atingidos foi maior do que o PIPMO, embora este tenha apresentado um crescimento mais acelerado da sua capacidade de abrangência. Em 1998, o número de matrículas no ensino médio no Brasil era de aproximadamente 7,0 milhões, o que também demonstra uma abrangência significativa do PLANFOR. Entretanto, ao contrário deste, o PIPMO não projetou sobre o sistema paralelo de formação profissional nenhuma forte influência para além da sua própria execução.

Essa influência imanente do PLANFOR decorre do próprio modo como ele é gerado. Conforme nos mostrou a recuperação da sua gênese, o Plano é expressão de um consenso entre diferentes interesses, e é nesse sentido que ele “põe em cheque” as demais ações de qualificação. No momento em que a tensão interna que constitui a sua essência esgotar os

---

<sup>59</sup> Criado como um programa temporário (decreto nº 53.324, de 18 de dezembro de 1963), o PIPMO durou até 1982, sendo extinto pelo decreto nº 87.795, de 11 de novembro. Inicialmente voltado para a preparação de mão-de-obra para o setor industrial, passou a abranger todos os setores da economia em 1972, conforme o decreto nº 70.882, de 27 de julho. O PIPMO incorporou e ampliou a execução de atividades voltadas para o treinamento nas empresas, antes desenvolvidas pelo SENAI por meio de um convênio com o governo norte-americano. Tornada medida oficial, era financiado publicamente e executado de forma descentralizada, por meio de convênios entre o MTb e diversas entidades da sociedade civil. O PIPMO visava o desenvolvimento de programas intensivos de formação e especialização da mão-de-obra e tinha como objetivos especializar, treinar, aperfeiçoar e habilitar mão-de-obra, além de preparar pessoal docente, técnico e administrativo para o ensino profissional. Ficou sob a responsabilidade do MEC até 1975, quando o MTb o assumiu. Maiores detalhes sobre o PIPMO podem ser encontrados em Barradas (1986), Cunha (2000b), Lago, Almeida e Lima, (1983) e Weinstein (2000).

campos de acordo, o PLANFOR é que será posto à prova. Por enquanto, ele segue como a mais adequada síntese do consenso da educação básica – na forma de qualificação profissional – forjado no Brasil entre os anos 80 e 90; daí sua projeção.

Outro condicionante desse caráter do PLANFOR é a inversão política que ele exerce, em comparação a iniciativas passadas do Estado brasileiro no campo da formação da mão-de-obra para o trabalho livre. Ou seja, ao contrário das EAA e do PIPMO, que se adequaram às reformas educacionais de seus respectivos tempos históricos<sup>60</sup>, o PLANFOR se antecipa à constelação jurídica dos anos 90 que vai redesenhar a política educacional brasileira, ao mesmo tempo em que inaugura princípios e conteúdos que dela farão parte.

Quanto ao principal representante do sistema paralelo de formação profissional, o Sistema S, e nele o SENAI, especialmente, é precipitada qualquer avaliação de que o PLANFOR represente um rompimento com esse modelo formativo. De fato, notadamente a partir dos anos 80, o Sistema S tem sido alvo de críticas (para as quais não faltam defensores), tanto da sociedade política, como da sociedade civil. O próprio Sistema S vem reavaliando e reestruturando seu trabalho. Permanecem como campos de maior tensão as questões referentes ao financiamento e gestão do Sistema S, mas do ponto de vista do seu modelo de formação e de relação com a sociedade, as modificações vêm sendo efetivadas.

No final dos anos 80, o SENAI desenvolveu um estudo (SENAI, 1991) apontando a necessidade de atender à heterogeneidade tecnológica da indústria com uma estrutura formativa igualmente heterogênea, renovada em suas metodologias e organizações curriculares.

Quanto aos níveis e modalidades educacionais, o estudo dava a seguinte orientação:

A análise dos atributos do trabalhador e das áreas de conhecimento relevantes mostra que tanto a Formação Profissional de 2º grau quanto a oferta de cursos de Curta Duração, devem ser repensados dentro do próprio Sistema, de modo a adaptar os currículos para os novos requerimentos de formação profissional. Para isto é necessário conscientizar todos os integrantes do Sistema SENAI, da necessidade de antecipar mudanças. O SENAI então deveria adotar um comportamento **pró-ativo** com relação à formação profissional [grifos do autor] (SENAI, 1991, p. 180; 1994, p. 37).

---

<sup>60</sup> As EAA vão se adaptar às reformas educacionais ocorridas durante a Primeira República por força da organização descentralizada do ensino. Em tais reformas, lideradas pelos primeiros profissionais da educação no Brasil (muitos deles integrantes do Movimento da Escola Nova), as EAA passam a compor sistemas estaduais que vão buscar diferentes formas de organização da formação para o trabalho (Paiva, 1987; Romanelli, 1993). A partir dos anos 40, as EAA passam a ser mantidas, em sua maioria, pelo SENAI e pelo SENAC, evidenciando a transferência de patrimônio público para a iniciativa privada (Romanelli, 1993). O PIPMO, em 1963, absorve uma experiência antes realizada pelo SENAI em convênio com uma agência estadunidense; a partir de 1973, ele passa a atender demandas específicas, principalmente de formação da mão-de-obra necessária para a realização de grandes eventos do Estado desenvolvimentista. Em nenhum dos dois casos, EAA e PIPMO, houve projeção dessas experiências sobre o sistema educacional brasileiro.

Em 1994, os mesmos termos são ratificados e complementados com a afirmação de que “poder-se-ia antecipar que não é tão necessário que o SENAI se envolva com formação de 1º grau”, e o comportamento “pró-ativo” significaria, em síntese, “repensar 1942”, com relação tanto à metodologia da formação quanto “à formulação, para a sociedade, de uma proposta de organização do sistema de formação dos trabalhadores” (SENAI, 1994, p. 36-37), de tal forma a recompor sua roupagem de “moderno príncipe industrial”, conforme argumenta Rodrigues (1998).

Vê-se, assim, que a composição da equipe do MTb e dos interlocutores que em 1995 deram a forma final ao PLANFOR não foi fortuita, resultando de uma articulação orgânica do empresariado com o Estado estrito senso, extremamente facilitada pela consolidação do Estado neoliberal, que tomou o mercado como horizonte da política, e que, vencendo as gafes iniciais (governo Collor), deu continuidade, por mais de oito anos, àquela mirada.

Do ponto de vista da execução de ações de qualificação, o SENAI e o PLANFOR estabelecem uma relação de complementaridade, na medida que o Sistema, ao ser um dos executores do Plano, elimina seus “tempos mortos”, aproveitando, por meio da execução de ações do PLANFOR, a utilização plena de sua capacidade instalada, além do que, e principalmente, realiza sua estratégia de

atendimento de novos segmentos da mão-de-obra, tais como aqueles excluídos do processo de modernização (desempregado estrutural e tecnológico) sempre de forma integrada à política nacional de emprego, de co-responsabilidade do governo e do setor privado (empresas e trabalhadores) (SENAI, 1994, p. 51).

As ações do PLANFOR e do SENAI se realizam em sintonia com as orientações dos organismos multilaterais – principalmente o Banco Mundial e a OIT – para as economias interessadas na melhoria de sua competitividade e do seu posicionamento no quadro da divisão internacional do trabalho: desenvolver a educação básica – especialmente na forma de qualificação para o trabalho simples – e priorizar as qualificações de tipo intermediário, uma vez que, segundo a ótica daqueles organismos, “não é imprescindível que todos os cidadãos cheguem à universidade para ter um ótimo nível de competitividade<sup>61</sup>” (García, 1993, p. 23). Seguindo a lógica da orientação, o mesmo cabe para os cursos intermediários: não sendo necessário que todos os alcancem, amplia-se a margem para a oferta de cursos nos moldes daqueles executados por via do PLANFOR<sup>62</sup>.

---

<sup>61</sup> Essa idéia foi revista pelo Banco Mundial em 2000. Mas embora o organismo tenha reconhecido o valor do ensino superior – especialmente o universitário – para o avanço científico e tecnológico, permaneceu a restrição à sua universalização. Para maiores detalhes consultar Coraggio (2000) e Sguissardi e Amaral (2000).

<sup>62</sup> Os cursos do PLANFOR ministrados pelo SENAI são tratados como “Treinamento para a Comunidade”, de forma que a população por eles atingida constitui uma clientela não priorizada pelo esquema formativo do

Do ponto de vista da relação política do Sistema S com o Estado estrito senso e com os trabalhadores, o PLANFOR inaugura uma forma de condução da política de formação da força de trabalho no Brasil, na qual nem a ingerência técnica e política do Estado, nem a possibilidade de participação da classe trabalhadora no processo de sua própria formação profissional, constituem uma ameaça aos interesses de classe do empresariado, como foram, por exemplo, no contexto de criação do SENAI<sup>63</sup>.

Dessa forma, embora o PLANFOR abale a hegemonia do Sistema S como referencial teórico e prático para a formação da força de trabalho, ele acresce, menos que subtrai, a importância desse Sistema como principal espaço da formação da/para a classe empresarial e do sistema paralelo de formação profissional.

Entretanto, esse protagonismo do empresariado no sistema paralelo não configura impedimento para a participação dos trabalhadores, por meio de suas representações, nos processos envolvendo a sua própria formação. Essa prática, inclusive, é anterior ao PLANFOR.

Já no início da República, a ação dos anarquistas representou a proposição pioneira de uma educação para os trabalhadores que não se desenvolvesse como forma de aprisionamento do homem a um modo determinado de produção material e de organização social, sob a tutela do Estado. Pelo contrário, a formação humana deveria adquirir um sentido amplo, guiada pelo espírito de liberdade<sup>64</sup>.

Nos anos 60, os movimentos populares, incluindo neles os movimentos de trabalhadores, aliaram a reivindicação à ação prática, com o interesse de enfrentar problemas sociais crônicos, como o analfabetismo e a elitização da educação pública. A formação dos trabalhadores, nesse período, foi objetivo e instrumento de ações de diversos grupos

---

SENAI. Os cursos regulares, além de exigirem a comprovação de escolaridade prévia, voltam-se predominantemente para trabalhadores empregados no mercado formal, ligados a grandes empresas. Para os trabalhadores da “comunidade”, atendidos nos cursos do PLANFOR, está excluída a possibilidade de vinculação da formação profissional com a elevação dos níveis de escolaridade (Moraes, 2001, p. 38).

<sup>63</sup> Segundo Weinstein (2000, p. 119-120), para o grande empresariado industrial, o SENAI representou, triplamente, um avanço: era um projeto de fortalecimento social da classe frente a todos os demais segmentos sociais (inclusive dentro da própria classe dominante), extirpava da classe trabalhadora qualquer possibilidade de participação no processo de sua própria formação profissional, além do que representava um projeto de formação da mão-de-obra segundo as necessidades da indústria, sem ingerência técnica do Estado, embora este tenha sido seu maior idealizador e articulador político.

<sup>64</sup> Influenciados pelo movimento anarquista europeu, os trabalhadores ligados à corrente anarco-sindicalista alcançaram destaque no movimento operário nas duas primeiras décadas da República no Brasil. Aliando a questão educacional às reivindicações mais amplas, algumas experiências de educação libertária, lideradas pelos anarquistas, foram postas em prática, como os Centros de Estudos Sociais e as Escolas Modernas ou Racionalistas. Para maiores detalhes, consultar French (1995) e Guiraldelli Jr. (1987).

populares, organizados em torno de sindicatos, igrejas, além de outras entidades da sociedade civil<sup>65</sup>.

O caráter contestador dessas situações – no primeiro caso, contra a forma como a industrialização se introduz no Brasil; no segundo caso, contra os rumos que essa industrialização irá tomar – contrasta com a coerção lançada sobre os sindicatos de trabalhadores pelo Estado Novo (1937-1945), os quais não escaparam do preceito constitucional que previa a oferta, por parte dessas entidades, de oportunidades educacionais aos seus associados<sup>66</sup>. O aproveitamento da organização dos trabalhadores para a formação de seus próprios sindicalizados, no quadro da política geral do Estado varguista, acabou por se configurar “em importante mecanismo de subordinação das classes subalternas à estrutura sindical corporativa imposta pelo Estado” (Neves, 1997, p. 36-37).

A participação dos trabalhadores como agentes do PLANFOR, nos anos 90, vai se caracterizar, ineditamente, pela iniciativa deliberada de suas organizações – sindicatos e centrais sindicais – de estimularem a formulação e de se envolverem com a execução de uma política oficial de formação profissional. Nesse aspecto, nem a oposição inconciliável, nem a arbitrariedade do Estado estrito senso foram elementos presentes no processo de adesão das representações do trabalho às medidas governamentais.

Por outro lado, a adesão voluntária dessas entidades ao PLANFOR, se não reproduziu a subordinação de classe a uma estrutura sindical imposta pelo Estado, também não caracterizou, pelo menos em essência, a negação da condição de subalternidade dessas representações frente a uma proposição consensual que descartou interesses e perspectivas de classe fundamentais no campo da formação dos trabalhadores.

---

<sup>65</sup> “Assim foi no Recife (Movimento de Cultura Popular - MCP), em Natal (Campanha De Pé No Chão Também Se Aprende A Ler); no âmbito da Igreja Católica (Movimento de Educação de Base - MEB); na UNE (Centro Popular de Cultura - CPC). Estes foram os movimentos que emergiram em 1960-1961 e, pelo estudo de suas propostas e práticas, é possível acompanhar um tempo de alvorada – curta alvorada” (Góes, 1994, p. 16). Essas iniciativas voltadas para a educação inseriam-se num contexto reivindicatório mais amplo, construído na passagem dos anos 50 para os anos 60, no qual as “forças de esquerda propunham [...] tocar nos limites mais antigos e mais modernos impostos à ação do Estado, defrontando-se, simultaneamente com o ‘princípio’ da intocabilidade da terra e o da autonomia decisória do capital estrangeiro, o mais novo sócio e responsável pela salvação recente do grande ‘condomínio’ [o próprio Brasil]. Pela primeira vez, pois, as reivindicações populares objetivavam alterar as regras básicas da valorização do capital no espaço econômico brasileiro” (Fiori, 1995c, p. 103).

<sup>66</sup> A Constituição de 1937 previa o seguinte no seu artigo n° 129: “À infância e à juventude, a que faltarem os recursos necessários à educação em instituições particulares, é dever da Nação, dos Estados e dos Municípios assegurar, pela fundação de instituições públicas de ensino em todos os seus graus, a possibilidade de receber uma educação adequada às suas faculdades, aptidões e tendências vocacionais. [...] É dever das indústrias e dos sindicatos econômicos criar, na esfera da sua especialidade, escolas de aprendizes, destinadas aos filhos de seus operários ou de seus associados. A lei regulará o cumprimento desse dever e os poderes que caberão ao Estado, sobre essas escolas, bem como os auxílios, facilidades e subsídios a lhes serem concedidos pelo Poder Público” (Constituição Federal de 1937).

Mas as condições de participação dos trabalhadores na política de formação profissional dos anos 90 expressa pelo PLANFOR, embora complexa e contraditória, é um avanço em relação, por exemplo, ao papel desempenhado pelos trabalhadores no CFMO, órgão inicialmente de caráter consultivo, que durante as décadas de 70 e 80 foi responsável, entre outros, pelo estabelecimento de normas e diretrizes sobre a política nacional de formação profissional, pela aprovação dos projetos das empresas beneficiadas pela lei de incentivos fiscais<sup>67</sup> e pela proposição de medidas voltadas para a promoção profissional dos trabalhadores (Lago, Almeida e Lima, 1983, p. 408).

Atuando como órgão colegiado do SNFMO, o CFMO era composto por quatro segmentos, assim representados: governo (Secretaria de Mão-de-Obra, Secretaria de Planejamento da Presidência da República, MEC, Ministério da Fazenda), empresários (diretores gerais do SENAI, SENAC e SENAR e um representante de outras entidades empresariais), trabalhadores (um representante) e técnicos (3 profissionais com reconhecido saber em formação profissional). Presidido pelo secretário de Mão-de-Obra, o CFMO tinha todos seus membros designados pelo MTb, com exceção dos diretores gerais do Sistema S, que eram membros natos (MTb, 1979, 1982). Vê-se, enfim, que dos 12 integrantes, um deles representava os trabalhadores, o que evidenciava, de antemão, seu papel meramente decorativo.

No caso do PLANFOR, ele está submetido ao CODEFAT, onde a representação dos trabalhadores se dá em paridade com os membros do governo e do empresariado, o que forçosamente impôs aos formuladores do PLANFOR a necessidade de incluir as entidades de trabalhadores na execução do Plano, visto sua perspectiva descentralizada e a composição tripartite de seu fórum decisório.

Antes do PLANFOR, porém, a participação da sociedade civil em programas de qualificação profissional a cargo do Estado brasileiro já havia ocorrido com o PIPMO.

---

<sup>67</sup> A lei nº 6.297/75 de incentivos a investimentos de formação profissional previa o desenvolvimento de projetos pelas empresas, que podiam incluir desde a oferta de cursos em todos os graus de ensino (1º, 2º e 3º graus), até a aquisição de equipamentos e construção física de centros de formação profissional. Os incentivos permitiam a dedução até 10% do lucro tributável, para fins de imposto sobre a renda, do dobro das despesas realizadas em projetos de formação profissional. A baixa procura empresarial pelos incentivos não correspondeu ao tamanho destes, fazendo parecer que “o desconto em dobro dos gastos incorridos em treinamento, relativamente ao lucro tributável, não é [era] motivo suficiente para ensejar a adoção de programas de formação profissional” (Lago, Almeida e Lima, 1983, p. 414). Por conta do baixo interesse do setor privado, a maioria das empresas beneficiadas foi do setor público. De toda forma, a pouca adesão empresarial do setor privado não impediu, de sua parte, a ocorrência da malversação dos recursos, inclusive com denúncias de que os recursos “eram desviados para o capital de giro das empresas beneficiadas, quando não para a aquisição de equipamentos destinados exclusiva ou preponderantemente à produção”. A lei foi suspensa pela MP (medida provisória) 161/90, durante o governo Collor (Cunha, 2000b, p. 13).

A execução do PIPMO, assim como ocorre com o PLANFOR, se dava por meio da transferência de recursos do MTb para diferentes entidades que se propusessem a desenvolver projetos atendendo aos requisitos imediatos de funções ou postos específicos de trabalho. Os projetos envolviam formas diversas de execução: treinamento intensivo no próprio ambiente de trabalho, cursos intensivos ou regulares nas escolas técnicas das redes federal e estaduais, cursos do SENAI, cursos volante e por correspondência, além de seminários, reuniões de estudo, levantamentos, pesquisas e trabalhos práticos (Cunha, 2000b).

Os projetos desenvolvidos pelo PIPMO abrangiam áreas, níveis e objetivos diversos. No Ceará, por exemplo, o Programa, em convênio com a LBA (Legião Brasileira de Assistência), teve um dos seus projetos noticiado na edição de 20 de setembro de 1978 do jornal *Povo do Ceará* (1978):

Pela primeira vez, o Instituto de Cegos realizou um Curso de Massagem, de 120 horas, do que participaram 15 cegos. O curso patrocinado pelo PIPMO e LBA, objetivou formação profissional de massagistas, e ontem seus onze participantes (quatro deles foram eliminados) receberam seus certificados.

Exatos 20 anos depois, o PLANFOR registrou a qualificação de 15 deficientes visuais em Macapá, “oferecendo práticas de massagens, visando facilitar sua inserção no mercado de trabalho”, sendo a entidade executora a empresa FAMAN (Francelino Álvaro Marcela Alexandre Najara Representações, Comércio e Serviços) (PLANFOR, 1998, p. 89).

No Amazonas, um curso de atualização tecnológica da cultura do guaraná, organizado pela ACAR/AM (Associação de Crédito e Assistência Rural do Amazonas) em convênio com o PIPMO (possivelmente em 1978), tratou da abordagem tecnológica daquela cultura agrícola e seus aspectos econômicos<sup>68</sup>.

Em 1997 foi a vez da cultura do látex ser objeto da qualificação de 80 seringueiros que, além de aprimorarem a produção de artefatos artesanais de borracha, aprenderam a fabricar couro ecológico para a “produção de mantas laminadas utilizadas em estofamentos de carros para a Ford Veículos” (PLANFOR, 2000c, p. 65-66).

Junto aos projetos econômicos do Estado desenvolvimentista, o PIPMO desempenhou a tarefa de treinar a mão-de-obra necessária ao desempenho de grandes medidas oficiais de infra-estrutura, assim como o PLANFOR serviu, décadas depois, de meio de qualificação dos servidores públicos para o grande projeto da reforma do Estado brasileiro.

Em 1978, por exemplo, o PIPMO atuou no treinamento de trabalhadores para o Pólo Petroquímico do Rio Grande do Sul e para a exploração e produção de petróleo na bacia de

---

<sup>68</sup> Resumo de um dos cursos citados numa listagem de trabalhos de agronomia. Material localizado durante a pesquisa para esta tese, sem referências bibliográficas.

Campos; para a construção civil de ministérios militares; para a construção da hidrelétrica de Itaipu; e para os pólos agropecuários e agrominerais da Amazônia (Cunha, 2000b, p. 12).

Em todo o Brasil, o PIPMO articulou-se ao MOBREAL (Movimento Brasileiro de Alfabetização), num determinado momento da implementação desse projeto, para oferecer cursos de profissionalização; o PLANFOR, por sua vez, vai marcar presença em vários outros programas sociais do Estado estrito senso, como o Comunidade Solidária, por exemplo.

Quanto ao financiamento, a similaridade do PLANFOR com as políticas anteriores reside no fato de todas terem sido financiadas com recursos públicos. Os recursos do PIPMO, até 1972, provinham do MEC; após, passaram a ter o MTb como origem. Este ministério, inclusive, é o responsável pelas políticas e pelos recursos da qualificação desde os anos 70, objetivando relacionar a formação de mão-de-obra aos objetivos dos projetos de política econômica.

A medida mais contundente do MTb nesse sentido foi a criação do SINE, em 1975<sup>69</sup>, que, nos anos 90, vai agregar as seguintes ações: coordenação dos pagamentos de benefícios (seguro-desemprego e abono salarial), intermediação de mão-de-obra, reciclagem e formação profissional, geração e análise de informações sobre o mercado de trabalho e projetos de geração de emprego e renda.

Mais adiante, na passagem dos anos 70 para a década de 80, o destaque da atuação do MTb no campo da formação dos trabalhadores será a realização de estudos sobre o mercado de trabalho e as políticas de qualificação, visando subsidiar as ações do SNFMO (integrado, àquela altura, pelo Sistema S, PIPMO e empresas beneficiadas pela lei de incentivos).

As *Diretrizes Nacionais de Informação e Orientação Profissional*, lançadas em 1979, e a *Política Nacional de Formação de Mão-de-Obra*, divulgada em 1982, previam, entre outros: a) o desenvolvimento contínuo de ações de qualificação profissional junto a crianças, jovens e adultos, ao longo dos níveis educacionais e da vida funcional ativa dos trabalhadores; b) a realização de projetos especiais voltados para os segregados sociais como pessoas com

<sup>69</sup> O SINE, medida seguidora da indicação da Convenção n° 88/1948 da OIT que orientava a criação de sistemas públicos de emprego, foi criado pelo Ministério do Trabalho (Decreto n° 76.403 de 08 de outubro de 1975) para abranger, originalmente, as seguintes ações: estudos e pesquisas; organização do mercado de trabalho e da força de trabalho (identificação, informação, orientação, colocação); elaboração de subsídios para o sistema de formação de mão-de-obra; adequação da demanda do mercado de trabalho à oferta de força de trabalho. A atitude do governo, tardia certamente, resultou de pressões internas por medidas de cunho social, frente ao agravamento da crise econômica, e de pressões externas pela manutenção da governabilidade e pela flexibilização da política autoritária. Funcionando precariamente até a instituição do seguro-desemprego, o que se dá em 1986, o SINE apresenta uma atividade mais intensa a partir da criação do FAT, em 1990. Em 1992 e 1993, conforme previsto nas propostas orçamentárias do FAT (resoluções do CODEFAT n° 23/91 e 34/92), ocorreu a reestruturação do SINE, prevendo a ampliação da capacidade de atendimento do Programa do Seguro-Desemprego, incluindo a integração das diferentes frentes da PPE (resolução do CODEFAT n° 10/90). Atualmente o SINE, como instância operativa daquele Programa, comporta serviços, sistemas, agências, núcleos, postos e balcões de emprego, públicos e privados, em todo o território nacional. Para maiores detalhes sobre o SINE, consultar Azeredo (1998a) e Barbosa e Moretto (1998).

limitações físicas, mentais, sociais e culturais; c) a instauração de processos permanentes de avaliação, permitindo o aperfeiçoamento das ações de educação profissional desenvolvidas pelo SNFMO, e d) a articulação e reunião de esforços dos órgãos do SNFMO em torno de uma unidade de esforços, visando atender às prioridades nacionais de desenvolvimento, entre as quais a redução das desigualdades sociais e das taxas de inflação, bem como a melhoria das condições de bem-estar da população (Brasil, 1979, 1982)<sup>70</sup>.

Na mesma época surgem as preocupações com o crescimento do setor informal, como demonstra um estudo do IESAE (Instituto de Estudos Avançados em Educação), da FGV<sup>71</sup>, que analisou as implicações do crescimento desse setor da economia para a política social, incluindo aquela voltada para a formação profissional.

A responsabilidade do MTb sobre os recursos e a sua intencionalidade de articular as ações de qualificação profissional com o projeto de desenvolvimento econômico vão adquirir, nos anos 90, um novo significado, demarcando uma linha divisória em relação à perspectiva desenvolvimentista anterior. Isto em função da criação de um fundo público – o FAT<sup>72</sup>, e da estruturação de um conjunto de ações em torno do Sistema de Seguro-Desemprego, que vão compor as políticas públicas de emprego.

Por enquanto, o que a recuperação histórica realizada nesta parte do trabalho nos permite verificar é que o conjunto das distâncias e diferenças que o PLANFOR guarda em relação ao passado da qualificação profissional como política de Estado é exatamente o que pode definir o traço mais evidente da principal continuidade que ele expressa: ao atualizar as condições de realização das ações de qualificação profissional, ele dá continuidade, em novas bases, ao processo de ajustamento social das classes não-proprietárias, em função de mais uma atualização histórica do modo de regulação capitalista.

---

<sup>70</sup> Embora os principais pontos dos documentos fossem comuns, a perspectiva de formação era bastante diversa. No documento de 1979, é flagrante a orientação tecnicista e seu teor adaptativo, bastante presente no contexto educacional da época. O documento de 1982 tem um apelo claramente político, ligado à necessidade de reunião de esforços para o alcance dos objetivos do então lançado Plano Nacional de Desenvolvimento.

<sup>71</sup> Convênio do MTb com o IPEA, SENAI/SENAC e FGV/IESAE, firmado em 1981 (FGV/IESAE, 1981).

<sup>72</sup> O FAT é um fundo contábil, de natureza financeira, criado através da Lei n° 7.998, de 11 de janeiro de 1990, quando da regulamentação do artigo n° 239 da Constituição Federal, ao qual recorrem as contribuições para o PIS e para o PASEP, uma vez que estas deixam de ser redistribuídas aos trabalhadores como cotas individuais e passam a compor uma única conta – o FAT. Com esse dinheiro passam a ser custeados o Programa Seguro-Desemprego (pagamento de benefícios, intermediação e reciclagem de mão-de-obra), o Abono Salarial, projetos de desenvolvimento econômico e programas de geração de emprego e renda. Parte desses programas é desenvolvida pelo BNDES, que recebe um repasse definido constitucionalmente de 40% dos recursos arrecadados do PIS/PASEP, definido constitucionalmente. Outros agentes financeiros também recebem recursos do FAT para o desenvolvimento de projetos com objetivos idênticos, por meio de depósitos especiais.

Diante da renovação da expressão fenomênica do capitalismo, que não só reflete, mas condiciona significativas alterações na composição das forças produtivas e nas relações sociais de produção, a formação do trabalhador tem sua importância acentuada.

Mas o PLANFOR anuncia rupturas importantes com o passado.

Nos anos 90, quando a questão da formação do trabalhador retoma o caráter de política de massa, a política anterior do MTb, vigente com sistematicidade até meados dos anos 80, é revisitada em algumas produções teóricas<sup>73</sup>.

As ênfases recaem sobre as ações do SNFMO – em especial a lei de incentivos à formação e o PIPMO –, com o sentido de evidenciar, predominantemente, seus limites e precariedades em relação à política dos anos 90 representada pelo PLANFOR. A síntese das reflexões pode ser representada pela afirmação de que aqueles projetos

registraram ações de treinamento em massa, mas não chegaram a ter impactos sobre a institucionalidade dominante, pois, ademais de sua concepção centralizada ("federal"), permaneceram, em matéria de execução, restritos ao Sistema S, especialmente SENAI e SENAC, representando, na verdade, uma forma de ampliação e financiamento dos programas normalmente oferecidos por essas entidades (REPLANFOR, 1999, p. 4).

A recomposição dos episódios que buscamos fazer neste capítulo nos permite concordar com o argumento da ampliação de recursos públicos destinados ao Sistema S, o que de fato ocorreu, e possivelmente na forma de superposição de ações e estatísticas de trabalhadores treinados<sup>74</sup>. Pelo que os anos iniciais do programa de qualificação em massa dos anos 90 demonstram, essa é uma situação novamente plausível. Com o PLANFOR, como veremos nas partes quatro e cinco deste trabalho, tanto o mercado da qualificação como a desobrigação financeira do Estado estrito senso com as políticas públicas vão resignificar essa destinação privada do fundo público; assim, em certa medida o PLANFOR segue uma tradição.

Quanto à consideração de que não houve “impactos sobre a institucionalidade dominante”, cabe advertir que, naquela ocasião, o espaço no qual uma nova perspectiva sobre a formação do trabalhador estava a causar “impactos” era outro, que não o espaço do trabalho. As principais ações a cargo do MTb concorriam, em termos de projeção, com os desdobramentos das reformas do ensino superior – com a lei n° 5.540/68 – e do ensino de 1° e 2° graus – com a lei n° 5.692/71<sup>75</sup>.

---

<sup>73</sup> Como, por exemplo, em Cunha (2000b), REPLANFOR (1999), Leite (2000), Azeredo e Ramos (1995).

<sup>74</sup> Durante o regime militar, por exemplo, o PIPMO – já como programa de governo – praticamente dobrou o número de matrículas do SENAI, fazendo com que o número de operários nos cursos do Programa fosse maior que o número de aprendizes (Weinstein, 2000, p. 354).

<sup>75</sup> Sobre as reformas do ensino superior e de 1° e 2° graus, consultar, entre outros, Romanelli (1993) e Saviani (1987).

A profissionalização compulsória, que mais se destacava por seu aspecto jurídico-formal autoritário do que pela sua operacionalidade, garantiu ao campo da educação, por meio do MEC, a autoria sobre os rumos da formação do trabalhador ao campo da educação – talvez essa a efetiva “institucionalidade” naquela ocasião –, muito embora fosse sob a coordenação do MTb que as ações de formação da mão-de-obra para o trabalho efetivamente ocorressem.

Nos anos 90 esse movimento se inverte e encontra no PLANFOR a sua mais fiel expressão. Os rumos da formação da força de trabalho – conforme a gênese do PLANFOR nos demonstrou – são gestados no campo dos negócios, mais especificamente no espaço do aparelho do Estado neoliberal diretamente responsável pela regulamentação das relações entre o capital e o trabalho, o MTb; e dali se irradiam para a educação. O foco no mercado, a flexibilização da organização do ensino, a orientação para uma formação ampla e geral, a preparação do homem para a inconstância e a mutabilidade, além de uma série de outras diretrizes de mesmo gênero, corroboram a influência imanente do PLANFOR. Nesse aspecto, pode-se dizer que o Plano pautou, do interior do MTb, as ações do MEC.

Mas esse não é o principal diferencial do Plano em relação à sua anterioridade histórica. A sua “nova institucionalidade” pedagógica é antes um resultado do que o motivo da importância política adquirida.

Sem paralelismo com quaisquer das ações do Estado brasileiro que o antecederam, o PLANFOR se caracteriza como a primeira inserção das ações de qualificação profissional num conjunto de políticas consideradas estratégicas do ponto de vista macroeconômico; é, ainda, financiado por 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 sua implementação podem ser disputados pelos seus próprios gestores e executores.

A posição ocupada pelo PLANFOR nessa transição, no bojo das PPE (Políticas Públicas de Emprego) sob a responsabilidade do MTb, define a especificidade do Plano e a sua linha divisória fundamental em relação às ações pretéritas de qualificação profissional a cargo do Estado brasileiro. No território do MTb, o PLANFOR vai se afirmar como uma das frentes da PPE; não como uma tentativa de articulação com as demais políticas, 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. É a esses processos que o PLANFOR está ligado por fios invisíveis, que, uma vez identificados e percorridos, podem desvelar a sua condição de instrumento regulatório do Estado estrito senso.

## 2. O QUE É O PLANFOR?

Parece justo começar pelo real e o concreto, pelo suposto efetivo; (...) uma representação caótica do conjunto (...), o concreto representado. (Marx, 1989b, p. 21).

O anúncio fundamental do PLANFOR, no que tange às inovações pretendidas para o campo da política de qualificação dos trabalhadores, é a necessidade de se estabelecer uma “nova institucionalidade da educação profissional” no País.

O pressuposto dessa necessidade é a consideração crítica de uma forma determinada de relação social, incompatível com as modificações econômicas e políticas que marcam as décadas finais do século XX. Considera-se que, no Brasil, a instauração de um novo paradigma técnico-econômico e a busca da consolidação da estabilidade econômica e do desenvolvimento impõem o estabelecimento de novas realidades, especialmente no campo educacional (PLANFOR, 1995, 1999d; Leite, 1995a, 1995b).

Nesse sentido, além do seu objetivo explícito de qualificar a força de trabalho, o PLANFOR anuncia a disposição de colaborar com a modernização das relações de trabalho e com a implementação de uma política pública nos marcos da nova configuração do Estado brasileiro.

Segundo o MTb, um contexto de crises, marcado por mudanças profundas, é o que define a falência de uma determinada institucionalidade e a necessidade de conformação de uma outra: “Nesse contexto, a educação profissional domina o debate e demanda hoje, na América Latina e no Caribe, uma nova instituição: um conjunto de leis, normas, tradições, organizações, processos, atores e agentes em diferentes países” (Mehedff, 1998).

Sintetizando as idéias básicas do MTb a respeito das modificações ocorridas, identifica-se a crença em que a globalização econômica e o acirramento da competitividade, por um lado, e a mobilização da sociedade civil pressionando o Estado para a garantia dos direitos dos cidadãos (eleitor/consumidor/trabalhador), por outro, estariam a formar o quadro básico das transformações que passam a ocorrer: as empresas experimentam um processo de revisão de conceitos e de práticas produtivas, que exigem novos perfis de qualificação; o

trabalho, por seu turno, deixa de ser associado ao emprego, em função da crise do trabalho formal e da suposta perda de sua centralidade nas relações sociais. Conjectura-se que esse papel central, em função do ascendente desenvolvimento tecnológico, passa a ser exercido pelo conhecimento, esse sim capaz de impulsionar a transformação produtiva e, ao mesmo tempo, realizar a cidadania de forma compatível com a competitividade.

O conhecimento passa a ser a base do trabalho humano e destacado fator de produção. Tanto é assim, que se fala na irrupção da *sociedade do conhecimento*. Nesta, o acesso ao conhecimento e à informação se assemelha, em importância, ao que na sociedade industrial representava o acesso ao capital. Como consequência, a educação amplia seu protagonismo [grifos do autor] (CINTERFOR/OIT, 2001a, p. 12).

Diante desse conjunto, conclui-se pela necessidade de um novo conceito e de um novo perfil de qualificação, o que põe em cheque os modelos tradicionais de educação profissional, ocasionando a crise da institucionalidade até então dominante (PLANFOR, 1999d; Leite, 2000).

A explanação de Mehedff (1997, p. 78) é bastante representativa daquilo que passa a ser considerado como típico de uma antiga institucionalidade e do que se espera de uma nova:

A crise dessa institucionalidade explicita-se na confluência de novas tendências que marcam a economia e as sociedades brasileira e latino-americana, a partir dos anos 80. Poucas instituições de EP [educação profissional] ou de educação em geral prepararam-se para o novo perfil de trabalho e qualificação exigido pelo setor produtivo, no contexto de democratização e participação, mas também de crise econômica e mudança no próprio conceito de emprego. Estavam habituadas a ministrar uma formação única, sólida, para um bom e estável emprego; não para a mudança, a flexibilidade, a polivalência cobradas pelo setor produtivo. Sabiam disciplinar para a assiduidade, a pontualidade e a obediência; não para a iniciativa, o imprevisto, a decisão e a responsabilidade. Muitas dispunham de laboratórios, oficinas e técnicos de primeiro mundo, adequados a um setor de ponta cada vez mais enxuto; não concebiam abrir tudo isso à massa crescente de trabalhadores e produtores "informais". Dominavam tecnologias de produção de currículos e materiais didáticos pedagogicamente corretos, mas fora da lógica do setor produtivo.

Embora os conteúdos predominantes a respeito do tema da institucionalidade se refiram à formação que se espera para o trabalho, o exame de alguns documentos do PLANFOR permite a identificação de conteúdos de outras ordens, relativos à justificação da nova configuração econômica e política do capitalismo.

Os elementos básicos da antiga e da nova institucionalidade podem ser assim apresentados<sup>76</sup>:

---

<sup>76</sup> Esquematização feita a partir do conteúdo dos seguintes documentos: PLANFOR (1995; 1996d; 1999a; 1999d; 2001b).

	<b>Antiga institucionalidade</b>	<b>Campos da crise</b>	<b>Nova institucionalidade</b>
<b>Organização do trabalho</b>	Organização taylorista-fordista, pouco exigente em termos de escolaridade e qualificação profissional.	E C O N O M I A E M P R E S A R I A L D U C A Ç Ã O	Organização flexível, exigente de uma formação sólida, flexível, polivalente.
<b>Estado</b>	Relação clientelista. Estado-provedor.		Estado não intervencionista, articulador e fomentador da execução descentralizada de políticas globais.
<b>Relações capital/trabalho</b>	Sindicalismo tutelado; controle da legislação; ênfase nos direitos individuais.		Modernização das relações de trabalho; livre negociação; necessidades conjugadas: trabalhador, empresa, sociedade.
<b>Conteúdos da formação</b>	Habilidades manuais; cumprimento de ordens (assiduidade, pontualidade, obediência).		Ampla formação geral e sólida base tecnológica; habilidades e competência (iniciativa, decisão, responsabilidade).
<b>Foco da qualificação</b>	Desempenho técnico; “operário padrão”. Formação para o emprego estável, voltado para o mercado formal, urbano, industrial.		Qualificação com foco no mercado. Empregabilidade; recuperação e valorização da competência profissional do trabalhador; cidadão produtivo. Qualificação de populações vulneráveis, considerando diversidade da PEA (população economicamente ativa).
<b>Institucionalidade da EP</b>	. EP como campo educacional. . Dicotomia entre educação geral e profissional: relação de exclusão. . Gerenciamento privado do financiamento público por parte das instituições empresariais (Sistema S). . Aprendizagem como modelo pedagógico, organizacional e legal da formação profissional. . Aliança entre o Estado e o empresariado para tutela do desenvolvimento da EP, sem a participação das representações dos trabalhadores.		Q U A L I F I C A Ç Ã O

A sistematização dessas formulações, menos que esgotar conceitos e interpretações do contexto atual, tem como objetivo demonstrar, sinteticamente, que nos fundamentos teóricos do PLANFOR referentes ao caráter prático e operativo que as ações de educação profissional devem assumir, a redefinição da institucionalidade diz respeito ao estabelecimento de uma política que dê conta do tema da qualificação profissional a partir de pressupostos ligados às relações capital/trabalho e à configuração neoliberal do Estado, sob o marco da regulação flexível e do estabelecimento de condições de reprodução do processo capitalista. Ou seja, do limite entre o esgotamento do modo de regulação taylorista-fordista e a afirmação do novo modo de regulação flexível é que são determinadas as fragilidades da “antiga” e as virtualidades da “nova institucionalidade” da educação profissional.

O PLANFOR, construído como um plano voltado para a qualificação dos trabalhadores no marco desse processo de mudanças sociais, vai surgir

colocando-se no intervalo entre dois tempos, aquele que seria o do modelo “anterior” e o que ele veio anunciar como o da nova institucionalidade da educação profissional no país, propondo-se a ser seu porta-voz e agente mobilizador (Fidalgo e Machado, 2000, p. 94).

Ratificando essa pretensão, Leite (2000, p. 19) afirma que

esse processo de costura de uma nova institucionalidade na área de EP, no Brasil, tem sido marcado por avanços e aprendizados que podem, em boa medida, ser associados ao PLANFOR. Não como fator único ou principal, mas certamente como alavanca ou demonstração de possibilidades.

A travessia do PLANFOR de uma velha para uma nova institucionalidade, contribuindo com a consolidação de uma educação profissional resignificada, conforme pretende o MTb, é orientada não só por uma nova concepção de educação profissional, mas, ao mesmo tempo, por um desenho de política pública próprio, síntese das modificações que se quer operar por intermédio do Plano. Nesse sentido, o mote da nova institucionalidade traz subjacente um convite presente na própria constituição do PLANFOR para que avancemos além da ante-sala. Mas é preciso primeiro atravessá-la.

Do ponto vista operacional, a primeira condição para a implementação do PLANFOR foi a existência de uma fonte pública de financiamento que garantisse a execução das ações; a segunda, a possibilidade de se estender as ações de qualificação profissional para toda a população, independentemente da participação no Programa Seguro-Desemprego.

Dadas essas condições concretas, pôde-se formular o primeiro caráter tangível do PLANFOR que, uma vez tendo aparecido no documento “Plano Nacional de Educação Profissional: trabalho e empregabilidade” (PLANFOR, 1996d), passou a ser ratificado em outros materiais.

A partir de sua implementação, o objetivo explícito do Plano é mobilizar, articular e atingir, gradualmente, toda a capacidade e competência de educação profissional disponível no País, representada pela REP<sup>77</sup>, para se alcançar a meta de qualificar e requalificar, anualmente, pelo menos 20% da PEA.

---

<sup>77</sup> O MTb estima a existência de cerca de 30 mil entidades, de variadas naturezas, em condições de ofertar ações de qualificação e requalificação profissional. Mobilizadas e articuladas em torno dos eixos do PLANFOR, essas entidades formam a Rede de Educação Profissional, que numa contagem aproximada inclui: escolas técnicas/médias federais, estaduais, municipais e privadas (12.500 unidades escolares); ensino livre (10.000 escolas e centros de treinamento); Sistema S (2.500 unidades de formação profissional, fixas ou móveis); ONGs (2.000 centros ou núcleos de educação profissional, não contando um sem número de ONGs que atuam em projetos de cunho social, cultural ou de lazer); universidades federais, estaduais, municipais e privadas (890 entidades, cada uma com um complexo de edificações bastante diversificado); sindicatos, empresas (500 escolas e centros de treinamento) (PLANFOR, 1996b, p. 19).

Do ponto de vista institucional, de 1995 até 2000 – período do presente estudo – as ações de articulação e coordenação da política de educação profissional implementada pelo PLANFOR ficaram a cargo da SEFOR, do Ministério do Trabalho. A partir de dezembro de 2000, a implementação do PLANFOR passa a ficar sob gestão da SPPE (Secretaria de Políticas Públicas de Emprego), do mesmo Ministério<sup>78</sup>.

Em 1996, na resolução do CODEFAT n° 97, de 18 de outubro de 1995, as linhas gerais de implementação das ações de qualificação profissional no âmbito do SINE são apresentadas, mas o Plano ainda não é nominado.

Chamado inicialmente de “Plano Nacional de Educação Profissional”, o PLANFOR reaparece na resolução do CODEFAT n° 126, de 23 de outubro de 1996, que aprovou critérios para a utilização de recursos do FAT, pela SEFOR, com vistas à execução de ações de qualificação e requalificação profissional, no âmbito do Programa do Seguro-Desemprego, no período de 1997/1999. A partir dessa resolução, as ações de qualificação profissional são desmembradas do SINE, adquirindo efetivamente um estatuto próprio como política pública, por meio de uma base gerencial exclusiva, representada pela SEFOR<sup>79</sup>.

Em 1995 foram realizadas as primeiras ações de qualificação profissional, por intermédio do MTb, em articulação com alguns estados. A partir de 1996 é que os planos de qualificação passaram a ser elaborados com a previsão do desenvolvimento de ações de qualificação para trabalhadores diversos, e não apenas os beneficiários do seguro-desemprego, em todo o território nacional.

As ações vinculadas ao PLANFOR são financiadas com recursos do FAT, assim como todos os demais programas ligados às políticas públicas de emprego, cuja operacionalização depende da observância do CODEFAT.

As ações voltadas para a qualificação e treinamento de trabalhadores são definidas pelo MTb como ações de educação básica, na forma de EP (educação profissional), as quais compreendem, no âmbito do PLANFOR, cursos, treinamentos, assessorias, extensão, pesquisas e estudos, concebidos com foco na demanda do mercado de trabalho e no perfil da

---

<sup>78</sup> Resolução do CODEFAT n° 258, de 21 de dezembro de 2000. Essa modificação fez parte de uma reestruturação do MTb, sendo possível observar o rearranjo das forças políticas internas do Ministério. Em setembro de 1999 havia se efetivado a fusão das antigas secretarias (SPES e SEFOR), originando a SPPE, que a partir de então se desmembrou no DES (Departamento de Emprego e Salário), responsável pelas atividades do SINE, e no DQP (Departamento de Qualificação Profissional), cumprindo funções administrativas em relação ao PLANFOR. O secretário da antiga SEFOR é quem assume a SPPE até 2002, mas o poder decisório sobre o PLANFOR e seus rumos sofre modificações, como veremos adiante.

<sup>79</sup> As resoluções do CODEFAT subsequentes, referentes às linhas gerais de implementação do PLANFOR, foram: n° 194, de 23 de setembro de 1998 (Diretrizes do PLANFOR para 1999/2002) e n° 258, de 21 de dezembro de 2000 (diretrizes gerais de implementação do Plano e definição da SPPE como sua instância gestora).

população alvo, contemplando o desenvolvimento de habilidades básicas, específicas e de gestão<sup>80</sup>.

As ações de EP, aprovadas primeiramente pela SPPE (antes, pela SEFOR) e depois encaminhadas ao CODEFAT, podem ser executadas por inúmeras entidades da sociedade civil, além de órgãos públicos, através de duas formas de implementação: os PEQs<sup>81</sup> (Programas Estaduais de Qualificação), instituídos desde 1995, e as PARCs<sup>82</sup> (Parcerias Nacionais e Regionais), iniciadas em 1997.

Os PEQs, cujas ações de elaboração e definição das entidades executoras são coordenadas pelas SETs (Secretarias Estaduais de Trabalho), contam com a participação das CEE (Comissões Estaduais de Emprego) ou Conselhos Estaduais do Trabalho (CET) e CME (Comissões Municipais de Emprego) para o atendimento das demandas de qualificação profissional apresentadas pelos segmentos ali representados. As PARCs têm como objeto programas e projetos de apoio e suporte para o pleno desenvolvimento e constante aprimoramento do PLANFOR e sua articulação com as demais PPE.

Os contratos para a implementação do PLANFOR são firmados entre as SETs e as entidades executoras, no caso dos PEQs, e entre as entidades e o MTb, no caso das PARCs. Durante o primeiro triênio do PLANFOR, o objeto dos contratos foi a “qualificação profissional para o mercado de trabalho” e a forma de execução definida como “empreitada por preço unitário”<sup>83</sup>.

Em tese, a contratação das entidades executoras das ações do PLANFOR, por meio dos PEQs ou das PARCs, deveria obedecer aos preceitos da Lei de Licitações (nº 8.666/93). Nela, as formas possíveis de contratação previstas são a concorrência, a carta-convite, a tomada de preços, o concurso e a dispensa de inexigibilidade<sup>84</sup>, que é o instrumento de contratação mais usual utilizado pelo MTb e pelas SETs.

---

<sup>80</sup> Resoluções do CODEFAT nº 194, de 23 de setembro de 1998 e nº 258, de 21 de dezembro de 2000.

<sup>81</sup> O PEQ é o principal instrumento para o desenvolvimento de ações diretas de qualificação, por meio da progressiva articulação da oferta e da demanda de EP em cada Estado, incluindo a população atendida pelo PLANFOR, com recursos do FAT, e a população atendida pela REP, com outros recursos (Resolução do CODEFAT nº 194, de 23 de setembro de 1998).

<sup>82</sup> Até 1998 as ações vinculadas às PARCs eram tratadas na forma de Projetos Especiais, de caráter metodológico-conceitual (Resolução do CODEFAT nº 126, de 23 de outubro de 1996). Posteriormente elas passam a assumir ações de caráter formativo que alcancem, no mínimo, 10% do montante de recursos, que devem ser investidos em cursos, treinamentos e outras ações de qualificação e requalificação (Resolução do CODEFAT nº 194, de 23 de setembro de 1998).

<sup>83</sup> Um modelo do contrato básico para a prestação de serviços de qualificação profissional pode ser visto em PLANFOR (1997a, p. 80).

<sup>84</sup> A Lei nº 8.666/93 prevê, no seu artigo 24, inciso XIII, a dispensa de licitação “na contratação de instituição nacional sem fins lucrativos, incumbida regimental ou estatutariamente da pesquisa, do ensino ou do desenvolvimento institucional, científico ou tecnológico, desde que a pretensa contratada detenha inquestionável reputação ético-profissional”.

Já nas primeiras contratações de entidades para o desempenho de ações de qualificação profissional ocorridas em 1995, muitos foram os problemas encontrados. O caso do Distrito Federal é paradigmático, pois a forma encontrada para sanar as dificuldades ali surgidas – dispensa de inexigibilidade – tornou-se a regra para as demais contratações. Em 1999, por exemplo, 97,12% das entidades executoras dos cursos e projetos especiais foram contratadas por meio desse expediente (TCU, 2001).

O pedido de dispensa de licitação para a operacionalização do PLANFOR apresentado pelo governo do Distrito Federal, em 1997, junto à Procuradoria Geral do Distrito Federal<sup>85</sup>, fundamentou-se em três justificativas básicas: a) a ocorrência, em 1995, de cartelização dos preços no processo licitatório, mediante concorrência pública, havia obrigado a SET-DF a fazer uso do expediente da contratação direta de instituições, com amparo legal; b) a repetição desse procedimento em 1996, quando se deu a ampliação do programa de qualificação de 13 para 47 instituições, ocorrera sem prejuízos para as atividades desenvolvidas, em função da cuidadosa observância da Secretaria à adequação das entidades aos preceitos legais; c) para a realização das ações de qualificação profissional foram seguidos os parâmetros de custos dos serviços, aprovados pelo CODEFAT<sup>86</sup>.

Algumas orientações do MTb para a tomada de procedimentos contratuais dão idéia do teor dos problemas enfrentados pelo PLANFOR envolvendo as relações entre as entidades executoras e o Estado estrito senso:

A contratação deve ser feita por programas, segundo os grupos de população alvo e/ou setores econômicos, ou por projetos especiais. [...] É contraproducente contratar o PEQ no “atacado” (como um todo, sem discriminar programas/projetos) ou no “varejo” (fragmentado por cursos e outras ações). Esses procedimentos podem favorecer “executores de ocasião”, subcontratações e prejudicar a qualidade e foco das ações. É expressamente vedada, à instituição contratada, a subcontratação, em parte ou no todo, do objeto principal do contrato de execução das ações de EP (PLANFOR, 2001b, p. 44).

<sup>85</sup> Uma cópia do ofício enviado pela SET/DF, durante a gestão do então governador Cristóvão Buarque, pode ser vista em PLANFOR (1997a, p. 66-67).

<sup>86</sup> As ações de qualificação profissional, mesmo antes do PLANFOR, tinham parâmetros de custos aprovados pelo CODEFAT, quando da definição dos critérios para o repasse de recursos para o desempenho das funções do SINE. Antes, os parâmetros se orientavam pelo nível de qualificação dos instrutores para a definição dos custos das ações. A partir da resolução do CODEFAT n° 126, de 23 de outubro de 1996, foram fixados os seguintes parâmetros de custos por aluno-hora: R\$ 2,00 para habilidades básicas, R\$ 2,50 para habilidades específicas e R\$ 3,00 para habilidades de gestão. A partir da resolução do CODEFAT n° 258 de 21 de dezembro de 2000, os parâmetros de custo para os PEQs foram assim definidos: “ $x = (a \cdot b \cdot y)$ , onde:  $x$  = custo total do curso/treinamento, na habilidade em questão;  $a$  = número total de treinandos matriculados no curso/treinamento;  $b$  = carga horária do curso ou treinamento, por treinando;  $y$  = custo médio aluno-hora em exercício (s) anterior (es)/projeto (s) similar (es) do PLANFOR ou preços de mercado na localidade, dentre os dois o de menor valor”. Para as PARCs, a orientação passou a ser a seguinte: “ações de extensão, pesquisa, assessoria, consultoria e afins serão orçadas em horas técnicas, tomando por base a máxima remuneração de profissionais de nível e área correspondentes aos do projeto, pagos pela universidade pública, federal ou estadual, ou preços de mercado na localidade, dentre esses o menor”. Em síntese, os valores das ações do PLANFOR passaram a ser submetidos à concorrência do mercado.

Mas as dificuldades e os problemas no relacionamento burocrático entre os agentes do PLANFOR não interferiram, até aqui, na capacidade mobilizadora do Plano, nem constituíram impedimento para a sua execução descentralizada, sustentada em três eixos fundamentais, também chamados de estratégias de implementação: articulação institucional, avanço conceitual e apoio à sociedade civil.

A linha de *articulação institucional* é definida pelo MTb como o eixo da discussão e construção de uma nova institucionalidade da educação profissional no país que, por meio da congregação de diferentes entidades públicas e privadas em torno das bases do PLANFOR, busca trazer “a competência e a perspectiva de novos atores para um campo que, historicamente, foi tido como hegemônico de entidades tradicionais de formação profissional” (PLANFOR, 1997b, 1999b).

Uma das frentes da articulação institucional refere-se à capacidade do PLANFOR de aglutinar diversas entidades governamentais e da sociedade civil em torno de suas diretrizes e termos de referência, formando a REP que, em conjunto com o PLANFOR, contribui com o esforço articulado para a qualificação e requalificação permanente da PEA.

De 1995 até 2000, o PLANFOR, em articulação com a REP, contribuiu para que se avançasse de 5% da PEA atingidos por ações de qualificação e requalificação profissional, em 1995, para 15% da PEA em 2000, com a previsão do alcance da meta de 20% da PEA para 2002<sup>87</sup>, conforme se observa na tabela abaixo:

Tabela 1

**PLANFOR: Resultados 1995/2000 e Metas 2001/2002**

Ano	FAT		REP		Total	
	Treinandos (milhões)	% da PEA	Treinandos (milhões)	% da PEA	Treinandos (milhões)	% da PEA
<b>Resultados</b>						
1995	0,1	-	3,4	5	3,5	5
1996	1,2	2	3,9	5	5,1	7
1997	2,0	3	4,5	6	6,5	9
1998	2,3	3	5,0	7	7,3	10
1999	2,6	3	7,7	10	10,3	13
2000	3,1	4	8,4	11	11,5	15
<b>Metas</b>						
2001	4,0	5	9,0	12	13	17
2002	5,4	7	10,0	13	15,4	20

Fonte: PLANFOR (2001e).

<sup>87</sup> Até o encerramento deste trabalho, o MTb não havia divulgado os números oficiais totais do PLANFOR em 2002.

Note-se que, de 1996 a 2000, o PLANFOR atingiu aproximadamente 1/3 dos 29,5 milhões de trabalhadores qualificados pela REP, o que demonstra uma excelente abrangência, considerando que das cerca de 30 mil entidades que compõem a Rede, apenas 2.146 delas desenvolveram ações do Plano em 2000. No mesmo período, o PLANFOR multiplicou em 2,6 vezes o número de trabalhadores atingidos e a REP, em 2,15 vezes.

A consideração do conjunto das entidades de formação profissional, para além daquelas que executam diretamente o PLANFOR, é considerada pelo MTb como

*o avanço da reorganização institucional e metodológica da rede de educação profissional no país, bem como o fortalecimento de instituições locais, proposto no sentido de criar condições para implementação descentralizada do Programa [grifos do autor] (PLANFOR, 1998, p. 4).*

Isso significa que a mobilização e a articulação das agências de educação profissional públicas e privadas no país se dá em torno da realização do projeto comum de qualificação dos trabalhadores (PLANFOR, 1999d, p. 17), em consonância com a perspectiva formativa que fundamenta o PLANFOR, o que atingiu, em 2000, 15% da PEA.

A expectativa do MTb em relação à REP, é que o PLANFOR opere

*no sentido da reconstrução ou da redefinição da institucionalidade hegemônica da EP no Brasil, mobilizando e consolidando uma rede de agências formadoras, fortalecendo novos atores, qualificando equipes profissionais que garantam a gestão, a execução e a avaliação dos programas (PLANFOR, 1999b, p. 24).*

O número de entidades executoras do PLANFOR saltou de 538 em 1996 para 2.146 entidades em 2000. Entretanto, segundo o TCU, essa crescente adesão da REP está longe de representar um conjunto capaz de desempenhar, com fidedignidade, o que o MTb dela espera, pois, considerando as diversas auditorias já realizadas, constatou-se que

*o programa pressupõe uma rede de educação profissional plenamente estruturada, a qual não se coaduna com a realidade de muitas entidades executoras que, sequer, dispõem de estrutura e capacidade técnico-operacional para realizar as operações necessárias (TCU, 2001).*

Para o MTb, a capacitação dessas entidades deve ser entendida como parte do processo de mobilização e articulação, que tem o PLANFOR como motivo e estímulo para que elas se consolidem. Mesmo assim, observando as orientações e pressões nesse sentido, o MTb passou a definir exigências a serem cumpridas pelas entidades pleiteantes da execução do PLANFOR como, por exemplo, tempo de experiência e comprovação de capacidade técnica e física para o desempenho de ações voltadas para o ensino profissional<sup>88</sup>. Essas

---

<sup>88</sup> A resolução do CODEFAT nº 234, de 27 de abril de 2000, apresenta, entre outros, orientações para a participação de entidades na execução do PLANFOR. Para aquelas não pertencentes ao campo tradicional de execução de ações de ensino profissional, as instituições especializadas devem comprovar mais de cinco anos de

medidas, de certa forma, resultam numa reserva de mercado para as entidades que vêm participando do PLANFOR desde seu início, o que tende a manter estável o crescimento do número de entidades da sociedade civil ligadas à REP.

Além da participação direta de entidades na execução do PLANFOR, a articulação institucional se realiza também por meio de

eventos técnicos, contatos públicos e participação em grupos de trabalho, nacionais e internacionais, garantindo enfoque mais amplo da educação profissional como componente da política pública de trabalho e geração de renda, ou mesmo colocando em pauta essa discussão, antes incipiente no País (PLANFOR, 1997b, p. 11).

Nesse tipo de articulação, concretizado principalmente por meio de parcerias, destaca-se o envolvimento de organismos e fóruns internacionais e nacionais, programas de governo e instituições públicas, além de organizações da sociedade civil<sup>89</sup>. Essa forma de relacionamento com a sociedade civil, conforme afirma o MTb, é de fundamental importância no desenho operacional do PLANFOR, mais até que os cursos de formação profissional:

Enquanto o foco dos programas de qualificação é a empregabilidade do trabalhador, as parcerias que vêm sendo costuradas têm como escopo a construção de uma nova institucionalidade para a educação profissional no País. A agenda dessa nova institucionalidade passa por grandes objetivos do MTb, como a modernização das relações capital-trabalho, comportando, no âmbito da qualificação, os projetos de avanço conceitual e articulação institucional [...] (id.ibid.).

Na direção dos grandes objetivos citados acima, uma outra dimensão significativa da articulação institucional é aquela em que o PLANFOR complementa programas de governo, tendo a qualificação profissional como elemento de vinculação. Essa forma de articulação permitiu a inserção do PLANFOR nos programas *Brasil em Ação* (1996-1999)<sup>90</sup> e *Avança*

---

experiência na área. Além disso, as instituições passam a ter que apresentar alguns documentos, como: três atestados de capacidade técnica, comprovando a prática de ações de educação profissional; atestado de comprovação de capacidade física e operacional (instalações apropriadas, equipamentos adequados) e comprovação da qualificação técnica dos membros da equipe responsável pelas ações afetas à execução do Plano. A resolução proíbe, a partir de então, a sub-contratação de entidades. Ainda, as instituições participantes da execução do PLANFOR que venham a se envolver com situações desabonadoras podem ser descredenciadas.

<sup>89</sup> Como exemplos de entidades envolvidas nesse tipo de articulação pode-se citar: a) no âmbito internacional: MERCOSUL, UNESCO, Rede Latino-Americana de Educação e Trabalho, OIT, CINTERFOR, FLACSO (Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais), CIET (Centro Internacional para Educação, Trabalho e Transferência de Tecnologia); b) no âmbito governamental: PBQP, PACTI (Programa de Apoio à Capacitação Tecnológica da Indústria), BNDES, TCU, ENAP; b) no âmbito da sociedade civil: centrais sindicais, entidades patronais, diferentes associações, fundações, federações e confederações, PNBE (Pensamento Nacional das Bases Empresariais), UNIEMP (Fórum Permanente das Relações Universidade-Empresa); UNITRABALHO; Telecurso 2000 (PLANFOR, 1997b; 1999b; 1999c; 2001e).

<sup>90</sup> O PPA (Plano Plurianual) *Brasil em Ação* (1996-1999) reuniu 41 projetos prioritários do Governo Federal. Para as ações da área do Trabalho, além da modernização das relações de trabalho, o Governo previu o investimento na melhoria do SINE, a fiscalização dos direitos do trabalhador, além da implantação de um sistema de qualificação e requalificação do trabalhador e do estabelecimento de linhas de crédito especiais para micro e pequenos empreendedores com recursos do FAT e do PIS/PASEP, prevendo a geração de emprego e

*Brasil* (2000-2003)<sup>91</sup>, Planos Plurianuais que incorporaram dezenas de subprogramas considerados prioritários pelo governo FHC, ali incluídos

por seu efeito multiplicador, capacidade de aumentar a competitividade da economia brasileira, reduzir os custos de produção e comercialização, eliminar gargalos e melhorar a oferta de mão-de-obra qualificada. [...] Na condução desses programas, foi adotado um modelo gerencial inovador voltado para resultados (ENAP, 2001, p. 6-7).

A consideração do PLANFOR como plano estratégico pode ser compreendida sob o aspecto da articulação institucional externa – relacionada à REP e às parcerias com a sociedade civil – e da articulação institucional intragovernamental. Nesta última, o PLANFOR se destaca pela execução de ações diretas de qualificação profissional, voltadas para a formação profissional de sujeitos envolvidos em outros programas de governo e para o treinamento gerencial de servidores públicos.

Conforme o Relatório Gerencial do PLANFOR de 2000 (PLANFOR, 2001e), por exemplo, o Plano apareceu no PPA como componente das seguintes áreas/programas:

- . Sistema Público de Trabalho e Renda: qualificação para trabalhadores do PROGER (Programa de Geração de Emprego e Renda), PRONAF (Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar), beneficiários do Seguro-Desemprego e das CEE e CME;
- . Programa Comunidade Solidária<sup>92</sup>: Capacitação Solidária (qualificação de jovens) e Comunidade Ativa;
- . Micro, pequena e média empresa: Brasil Empreendedor;

---

renda (Extraído do PPA 1996/1999, na seção de Ações e Projetos – Área do Trabalho, no *site* <http://www.planejamento.gov.br/planejamento>).

<sup>91</sup> Continuação do PPA anterior, o *Avança Brasil* engloba 54 programas desenvolvidos de acordo com um modelo de gerenciamento intensivo. O *Avança Brasil* “promove a estruturação de toda a ação finalística do governo em programas orientados para a consecução dos objetivos estratégicos definidos para o período do Plano” (ENAP, 2001, p. 4). O PLANFOR é caracterizado como uma ação da área do trabalho e emprego, voltada para a capacitação e a elevação da produtividade e da renda do trabalhador (Relatório de situação dos programas estratégicos – novembro/dezembro de 2002, localizado no mesmo *site* citado na nota anterior).

<sup>92</sup> O Programa Comunidade Solidária foi instituído pelo Governo Federal em 1995, “com o sentido de política pública, visando congrega esforços e recursos governamentais e não governamentais para promover a geração de emprego e renda, combater a pobreza e a desigualdade social, promover o desenvolvimento sustentado”. Um de seus programas prioritários, o Programa de Capacitação Solidária, foi iniciado em 1996, “com o propósito específico de oferecer uma alternativa de qualificação profissional, trabalho e integração social para jovens pobres, de baixa escolaridade (ensino fundamental incompleto), com idade entre 16 e 21 anos, que vivem nas periferias das regiões metropolitanas do Brasil – que são os principais focos de pobreza e exclusão social do país” (Leite, 2001, p. 30). O Programa Comunidade Ativa foi apresentado pelo governo brasileiro na Assembléia Geral da ONU, em Istambul, como “uma estratégia de combate à pobreza e de promoção do desenvolvimento no país, dando continuidade à política social desenvolvida pelo Comunidade Solidária. O Programa incentiva o desenvolvimento local, integrado e sustentável como alternativa para reduzir os problemas sociais e econômicos das localidades mais pobres, mediante a participação da comunidade e o abandono das práticas assistencialistas. A partir de uma ampla mobilização popular, os municípios identificam suas vocações e necessidades e elaboram uma lista de prioridades. As ações são executadas em conjunto pelo Governo Federal, governos estaduais, prefeituras, iniciativa privada e entidades não governamentais. O Programa prevê ainda o estímulo ao empreendedorismo, o surgimento de novas oportunidades de negócios, e capacitação em Desenvolvimento Local Integrado” (Relatório Nacional Brasileiro, 2001, p. 25-26).

- . Direitos Humanos: Serviço Civil Voluntário, Segurança pública (qualificação de policiais civis e militares);
- . Assistência social: qualificação de cuidadores de idosos, qualificação de educadores infantis;
- . Educação: PROEP, educação de jovens e adultos;
- . Saúde: PROFAE (Programa de Formação de Auxiliares de Enfermagem).

Nesse conjunto de atividades realizadas em 2000, o PLANFOR atingiu, em articulação com outros programas de governo, 2,5 milhões de pessoas, contra 1,0 milhão de pessoas atingidas da mesma forma no ano anterior, o que demonstra um crescimento da ordem de 150%<sup>93</sup>.

A exposição desses dados, juntamente com o depoimento de E3, nos fornecem mais indicativos para a compreensão do sentido da nova institucionalidade que o PLANFOR busca inaugurar:

[O PLANFOR] é ambicioso. A gente começou no pedaço que nos deram, a qualificação, mas aproveitamos todas as brechas, as aberturas, para tratar qualificação *lato sensu*, não só dentro da política pública de trabalho e renda, mas da política social mais ampla. A relação do PLANFOR com esses programas é que na verdade ela é de duas mãos. Esses programas todos foram lançados, mas nem sempre com condições de uma viabilização, de uma estrutura montada, pensada, ou que pudesse garanti-los. E o PLANFOR já estava em campo e ofereceu uma base viável para um componente: qualificação. Todos esses programas têm muito mais que qualificação. Um dos seus componentes obrigatórios, necessários, talvez até em função de já terem visto a experiência do PLANFOR, foi que seria preciso qualificar.[...] Quando esses programas foram lançados, o PLANFOR já tinha superado os primeiros percalços, já estava azeitado. E foi uma chance para você integrar um pouco mais os programas, integrar o PLANFOR – isso está na meta, no nosso eixo de articulação institucional; colocar a qualificação como liga não só dos programas de geração de emprego e renda do FAT, mas colocar a qualificação também como liga, como fermento de uma política social mais ampla voltada para a superação da pobreza, para a promoção da igualdade de oportunidades, para a justiça social, que está nos objetivos do PLANFOR. [...] Para muitos desses programas, o principal componente que está mais ativo é o da qualificação. Porque já havia uma base do PLANFOR. Os estados, as secretarias de trabalho compraram muito bem essa idéia porque isso lhes permitia também agregar seus programas. [...] A possibilidade de juntar isso com o PLANFOR potencializou [...] a ação, potencializou os recursos. [...] Realmente nós pensamos que é fundamental, sim, fazer essa integração, botar a qualificação em tudo, como o fermento do bolo.

O eixo da articulação institucional demonstra o alcance do PLANFOR para a congregação de entidades em torno da execução de ações de qualificação e para a disponibilização de atividades e recursos não só para o setor privado, mas também para outros programas de governo voltados para a área social.

---

<sup>93</sup> Em 1999 os treinandos do PLANFOR em articulação com outros programas sociais foram 1.013.600 milhão, contra 2.489.300 milhões em 2000 (PLANFOR, 2000g, p. 13; 2001e, p. 22).

Em relação aos recursos, especificamente, embora seja prevista a definição de contrapartida financeira das entidades executoras dos PEQs e das PARCs, tal procedimento é muito mais acessório que fundamental:

Destaque-se que, somente no período de 1996 a 1999, o referido Plano executou recursos da ordem de, aproximadamente, R\$ 1,275 milhões, sendo 84% oriundos do FAT, ou seja, aproximadamente, um bilhão e setenta milhões de reais” (TCU, 2001).

Essa dimensão econômica da resignificação da qualificação profissional como política financiada com recursos públicos destinados ao setor privado, também se relaciona com o propósito do PLANFOR de ser um atestado de *avanço conceitual*, compreendido como mais uma dimensão capaz de contribuir com a constituição da nova institucionalidade da educação profissional.

Compõe a noção de avanço conceitual um conjunto de inovações relativas aos aspectos conceituais, metodológicos e operacionais do PLANFOR, que visa superar o estatuto anterior da educação profissional, considerado inadequado para responder às exigências impostas pelas constantes mudanças tecnológicas e sociais. Também nesse eixo, a atuação das parcerias – mais até que a execução direta de ações de qualificação – é considerada de fundamental importância para a realização de estudos e pesquisas<sup>94</sup>.

Segundo o MTb (PLANFOR, 1995), os impactos da reestruturação produtiva, desdobrados numa nova natureza do trabalho – antes fragmentada e a partir de então supostamente integrada, coletiva e polivalente – impõem a definição de um novo conceito e estrutura para a qualificação profissional, constitutivos de um necessário avanço conceitual, que pode ser sintetizado nas seguintes dimensões<sup>95</sup>:

1. Ampliação da abrangência da qualificação profissional, como meio para a constante orientação da formação do trabalhador, com **foco na demanda do mercado de trabalho**, observado o **perfil da população** que se quer atingir.
2. Substituição da dicotomia entre qualificação profissional e educação pela relação de complementaridade da educação básica – aí incluída a qualificação – em relação à escolarização regular. Para tanto, a **qualificação profissional** passa a ser afirmada como um **direito dos trabalhadores** que deve ser assegurado por meio

<sup>94</sup> A resolução do CODEFAT n° 194, de 23 de setembro de 1998 (critérios para utilização dos recursos do FAT no PLANFOR – Período 1999/2002), definiu que nos PEQs e nas Parcerias, deve-se prever recursos para pesquisa e desenvolvimento da EP (estudos, assessorias e outras formas de aprimoramento metodológico e conceitual). No caso dos PEQs, até 10% dos recursos; no caso das Parcerias, no mínimo 10% dos investimentos devem voltar-se para essas finalidades. Entre 1996 e 1998, o PLANFOR investiu R\$ 187,1 milhões em ações de avanço conceitual (PLANFOR, 1999b, p. 19), o que significou cerca de 19% do total de investimentos do PLANFOR no mesmo período (R\$ 983,3 milhões: somatório dos dados disponíveis nas avaliações gerenciais do PLANFOR).

<sup>95</sup> Com base nos seguintes documentos: PLANFOR (1995; 1996b; 1997b; 1999b; 1999d; 2001b; 2001e).

da oferta de ações de educação profissional (cursos, treinamentos, assessorias, etc.) de maneira permanente e descentralizada, atualizando **competências** por meio do desenvolvimento integrado e da constante atualização das **habilidades básicas, específicas e de gestão**.

3. Ampliação das oportunidades de formação profissional para além da clientela anteriormente atendida pelo sistema paralelo, por meio da oferta de ações de qualificação profissional que considerem a diversidade social, regional e econômica da PEA (que passa a ser o referencial de atendimento), promovendo a igualdade de oportunidades não só na formação, mas também no acesso ao mercado de trabalho, por meio da **elevação da empregabilidade** dos trabalhadores.
4. Atualização das concepções e práticas referentes à qualificação profissional, através da realização de estudos, pesquisas, desenvolvimento de metodologias e estímulo a experiências consideradas inovadoras quanto aos **nexos entre qualificação, trabalho e renda**; nesse campo a ênfase recai sobre a formação de formadores, a execução de modelos alternativos ao sistema paralelo de formação profissional (especialmente Sistema S e escolas técnicas), a montagem de um sistema de certificação ocupacional e a gradativa transformação das redes de ensino técnico (federal, estaduais e municipais) em centros públicos de educação profissional, com clientela e atuação diversificadas, nos moldes do PLANFOR<sup>96</sup>.
5. Superação da relação tutelada do Estado e do meio empresarial para com a qualificação profissional, por meio: a) da concretização de **espaços paritários e consensuais**, reunindo interesses e necessidades de trabalhadores, empresários e governo, tendo a qualificação como equalizadora, e b) da definição da **descentralização, integração e parceria** como diretrizes básicas de ação,

---

<sup>96</sup> No caso específico dos Centros Públicos de Formação Profissional, o MTb vem, de certa forma, reeditando o movimento de articulação desencadeado para a definição do PLANFOR, só que dessa vez o objetivo é consolidar e expandir a proposta oficial de Centros Públicos, a partir de um “consenso mínimo”, tendo como interlocutores diferentes intelectuais e pesquisadores de renome na área, das tendências mais críticas às mais conservadoras, além de técnicos e agentes das ações de educação profissional e de representantes de entidades da sociedade civil (de trabalhadores e de empresários). O projeto chamado “Estudos conceituais e metodológicos para a implantação de Centros Públicos de Educação Profissional” tem como referência as diretrizes e os recursos do PLANFOR, e faz parte de um Acordo de Cooperação Técnica entre o MTE/SEFOR e a UNESCO. O projeto tem como rotina a realização de seminários de discussão, oficinas de trabalho e relatos de experiências. Entre 1998 e 1999, as atividades realizadas por meio do projeto resultaram em vários textos, agrupados em dois blocos: “Educação profissional: reflexões sobre uma nova institucionalidade” e “Centros Públicos de Qualificação Profissional: teoria e prática”, ambos sem referências para citação bibliográfica.

redefinindo e ampliando o sentido do “público” e do “privado” e configurando um **novo padrão de relações entre Estado e sociedade civil.**

No geral, o avanço conceitual representa os campos e os significados que o PLANFOR pretende desenvolver – como um plano de qualificação profissional – e expandir para as demais ações de formação dos trabalhadores, sejam aquelas desenvolvidas pelo sistema paralelo, sejam aquelas postas em prática pelo sistema oficial de ensino técnico e profissional.

Mas é a sua condição de política pública, sintetizada no item 5 descrito anteriormente, que define a sua abrangência e influência, pois, por meio de sua implementação, vai se estabelecendo uma nova relação entre o Estado estrito senso e a sociedade civil, lançando as bases para a concretização da efetiva contribuição que o PLANFOR pretende fornecer à consolidação da chamada “nova institucionalidade” da educação profissional no Brasil.

Para a concretização da implementação do Plano, ou seja, para o desempenho das ações de qualificação, foi necessário sistematizar o que se considerava avanço conceitual e, assim, subsidiar a atuação das entidades executoras, conforme descreve E3:

Para cada premissa que se colocava, era preciso um termo de referência. Foco na demanda; não tem nada pronto, tem que construir, escrever, dizer o que é foco na demanda; para trabalhar com parâmetro, descentralizar, avaliar, supervisionar... Tudo isso exigia construção de referências conceituais, discussão dessas referências, construção participativa. Nós [MTb] nunca escrevemos, nós nunca baixamos uma portaria ou um termo de referência dizendo: “é assim”. Cada termo de referência era uma ida e vinda: faz uma minuta, volta, faz oficina nacional, regional, tira grupo de trabalho, o grupo reescreve, volta, todos opinam... Você pode imaginar isso em escala de Brasil. Mas foi assim que saíram todos os termos de referência do PLANFOR sobre programa, sobre avaliação, sobre supervisão, sobre pesquisa...

Embora se afirme o processo de construção coletiva dos referenciais, de certa forma o avanço conceitual pretendido foi sendo antecipado pelo próprio MTb ao longo da implementação do PLANFOR, condicionando e priorizando temas e enfoques considerados necessários à nova concepção e operacionalização da educação profissional<sup>97</sup>.

Esse caráter apriorístico do avanço conceitual pode ser percebido no depoimento de E1, que define a importância desse eixo nos seguintes termos:

---

<sup>97</sup> Entre as temáticas das diretrizes e dos chamados termos de referência da nova institucionalidade pode-se citar: as habilidades e a noção de competência (PLANFOR, 1996a), o planejamento das ações de qualificação (PLANFOR, 1996c, 1997a, 1999e, 2001a, 2001b), a avaliação do PLANFOR (PLANFOR, 2000f, 2001c), e o trabalho com as populações vulneráveis (PLANFOR, 2000a, 2000b, 2000c, 2000d, 2000e, 2000h). No Guia do PLANFOR para 2001, o conjunto dos termos de referência incluiu os seguintes temas: Educação profissional: construindo uma nova institucionalidade; Políticas públicas de trabalho e qualificação; Planejando com foco na demanda; Diversidade e igualdade de oportunidades; Qualificação de gestores de políticas públicas; Serviço Civil Voluntário; Qualificação de educadores infantis; Qualificação de educadores de idosos; Supervisão operacional do PLANFOR; Apoio à gestão dos PEQs/PARCs; Avaliação externa e acompanhamento de egressos (PLANFOR, 2001b).

[...] o que ficou claro [na implementação do PLANFOR] é que um projeto tão inovador do ponto de vista da inércia dos paradigmas anteriores, do tipo de relação centralizada anterior, [...] a característica absolutamente nova e incipiente no Brasil de um trabalho tripartite e paritário exigia um forte investimento na formação de formadores. É impossível levar adiante este projeto sem o esforço deliberado de avanço conceitual dos atores estratégicos do PLANFOR.

Sejam os referenciais orientadores do PLANFOR construídos coletivamente ou antecipados pelo MTb, o fato é que os sentidos fundamentais do avanço conceitual, relativos à redefinição das relações entre Estado estrito senso e sociedade civil, são princípios aos quais as diretrizes e termos de referência se subordinam; estão de fora da discussão coletiva pois são pré-conceitos, condições para a implementação do Plano e para a participação nele da sociedade civil.

A essência do avanço conceitual diz respeito à redefinição e ampliação do sentido do público e do privado, por meio de uma relação norteada pelo consenso entre governo, empresários e trabalhadores, num processo em que, de fato, os interesses e necessidades do capital são generalizados para o conjunto da sociedade, sob o pressuposto do fim das diferenças sociais e dos antagonismos de classe. Os conteúdos específicos da qualificação profissional – diretrizes, termos de referências, guias – e os mecanismos de implementação do PLANFOR são a expressão daquela essência.

Na reconfiguração do Estado brasileiro é que ganha sentido o eixo chamado *apoio à sociedade civil*, significando fundamentalmente o limite de ação do Estado estrito senso frente às necessidades sociais, enquanto a qualificação profissional é apresentada como um simulacro de possibilidades.

Operacionalmente, o *apoio à sociedade civil* serviu, primeiramente, para justificar a ampliação da oferta dos cursos de qualificação e requalificação profissional para além dos beneficiários do Seguro-Desemprego, tendo como referência o conjunto da PEA. Essa ampliação alargou a abrangência das ações de qualificação profissional para desempregados (atendidos ou não por outras frentes da PPE) e demais grupos sociais reconhecidos como críticos ou de risco, considerando sua vulnerabilidade para encontrar ou manter-se no emprego.

Por mais que se tente definir populações específicas, as ações do PLANFOR se voltam para todo e qualquer segmento profissional ou grupo social, independentemente de sua condição no mercado de trabalho<sup>98</sup>.

---

<sup>98</sup> Para o triênio 1997/1999 (resolução do CODEFAT n° 126, de 23 de outubro de 1996) a população-alvo do PLANFOR foi assim definida: beneficiários do seguro desemprego; beneficiários de programas de geração de emprego e renda; trabalhadores sob risco de perda do emprego; desempregados; trabalhadores autônomos e

Na avaliação de 1996, primeiro ano de implementação do PLANFOR, o MTb constatou que os beneficiados pelas ações de qualificação compunham

uma população que, em sua maioria, pela primeira vez teve acesso a algum programa de qualificação ou, até mesmo, a algum programa social do Governo. Mais um indicador, portanto, do ajuste de “mira” dos programas ofertados (PLANFOR, 1997b, p. 26).

Três anos após, embora atestasse um “atendimento bastante expressivo a vários grupos vulneráveis”, o MTb reconhecia a existência de

dificuldades de chegar realmente aos mais vulneráveis. Escolaridade tem sido um gargalo importante: a PEA registra 62% de trabalhadores abaixo do 1º grau, mas no PLANFOR são apenas 42%” (PLANFOR, 2000g, p. 11).

A intenção do MTb de focar o alcance do PLANFOR em populações vulneráveis, em contraposição à oferta de ações de qualificação para trabalhadores com alto nível de formação, é reforçada por argumentos que questionam

a eficácia de se oferecer serviços de retreinamento para segmentos da força de trabalho com baixa capacidade de reinserção no mercado, em geral àqueles trabalhadores acima de uma determinada idade e com elevado grau de especialização [...] Este é um ponto que ainda não foi devidamente tratado no âmbito do Plano Nacional de Qualificação Profissional (Azeredo, 1998a, p. 266).

A observação dos dados referentes ao perfil dos trabalhadores alcançados pelo PLANFOR indica que, em 1998, 57% deles apresentavam 8 anos ou mais de escolaridade, sendo 31% formados nos níveis médio ou superior (PLANFOR, 1999c, p. 16). Em 2000, a primazia dos mais escolarizados se amplia: 64,5 % dos trabalhadores tinham mais de 8 anos de escolaridade e destes, 50 % tinham concluído o nível médio ou superior (PLANFOR, 2001e, p. 42).

Essa discrepância, na ótica do MTb, não ofusca o sentido e a importância do apoio à sociedade civil proporcionado pelo PLANFOR. Considerando o aspecto quantitativo desse apoio, o MTb ressalta que, de 1995 a 1998, o Plano qualificou 5,2 milhões de trabalhadores, o que superou, por exemplo, a capacidade de cobertura do SENAI e do SENAC no mesmo

---

micro-produtores do setor informal; e outros grupos social e economicamente vulneráveis, do meio urbano e rural, com atenção especial para adolescentes, jovens, mulheres e idosos. Posteriormente (resolução do CODEFAT nº 194, de 23 de setembro de 1998), a população-alvo definida foi a seguinte: a) pessoas desocupadas, principalmente as beneficiárias do seguro-desemprego e candidatas a primeiro emprego; b) pessoas sob risco de desocupação, em decorrência de processos de modernização tecnológica, privatização, redefinições de política econômica e outras formas de reestruturação produtiva; c) pequenos e microprodutores, principalmente pessoas beneficiárias de alternativas de crédito financiadas pelo FAT (PROGER, PRONAF e outros); d) pessoas que trabalham em condição autônoma, por conta própria ou autogestionada, e em atividades sujeitas a sazonalidades por motivos de restrição legal, clima, ciclo econômico e outros fatores que possam gerar instabilidade na ocupação e fluxo de renda. A relativa importância conferida a trabalhadores formais visou, principalmente, justificar a incidência de trabalhadores alcançados pelo PLANFOR com nível de escolarização acima dos 3,5/4 anos da média nacional.

período. Quanto aos investimentos do PLANFOR, estes foram multiplicados em mais de 14 vezes: de R\$ 28 milhões em 1995 para 414 milhões em 1998<sup>99</sup> (PLANFOR, 1999d, p. 33-34).

Além do alargamento da oferta de ações de qualificação profissional a grupos considerados até então excluídos das formas tradicionais de formação (Sistema S, escolas técnicas), o apoio à sociedade civil inclui os estudos, pesquisas, assessorias e demais atividades que objetivam aperfeiçoar a qualificação dos trabalhadores.

Também aqui as PARCs desempenham destacado papel nessa terceira estratégia do PLANFOR, agindo de forma complementar aos PEQs<sup>100</sup>, objetivando aprimorar as ações de qualificação. As principais dimensões a serem tratadas pelas PARCs, articulando avanço conceitual e apoio à sociedade civil são: formação de formadores, gestores e avaliadores de EP; formação e desenvolvimento de membros de comissões estaduais e municipais de emprego; desenvolvimento, produção e experimentação de metodologias e materiais didáticos, desenvolvimento, fortalecimento e articulação da REP (PLANFOR, 1999d, p.54).

Tratando da “trilogia” inovadora do PLANFOR – articulação institucional, avanço conceitual e apoio à sociedade civil – para o estabelecimento da nova institucionalidade da EP no Brasil, Leite (2000, p. 19) destaca que entre as principais contribuições estão: compreensão da EP como política pública; gestão tripartite; mobilização e introdução de novos atores na EP (MTb, entidades de formação, populações marginalizadas/minorias sociais); aproveitamento da estrutura e competência instalada das entidades de formação profissional, formando a REP; aprendizagem conjunta e contínua dos envolvidos com o Plano, em todos os seus níveis; ampliação e consolidação de quadros técnicos para a implementação de políticas descentralizadas.

Esse resumo atesta o fato de que, embora nos materiais do PLANFOR as três dimensões reúnam conteúdos e se refiram a elementos predominantemente ligados às ações específicas de qualificação profissional, o que elas visam legitimar é o caráter do PLANFOR como uma política pública determinada, com uma forma e uma operacionalidade próprias, que tem o mercado como horizonte e a redefinição da relação entre Estado e sociedade civil como caminho.

Esse conteúdo é que, de fato, constitui o diferencial fundamental da chamada “nova institucionalidade da educação profissional”, e é ele que ganha relevo quando o MTb busca enfrentar as avaliações e críticas que tomam o Plano como objeto.

---

<sup>99</sup> Nos R\$ 414 milhões aqui considerados pelo MTb estão incluídas as contrapartidas dos PEQs e PARCs. Mas, de fato, o PLANFOR investiu em 1998 R\$ 408,8 milhões provenientes do FAT.

<sup>100</sup> Resolução do CODEFAT n° 194, de 23 de setembro de 1998.

## 2.1. CRÍTICAS, AVALIAÇÕES E JUSTIFICATIVAS: ENCONTROS E DESENCONTROS SOBRE O PLANFOR

O PLANFOR é uma política pública de qualificação profissional, vinculada ao Programa do Seguro-Desemprego, e por isso integra o conjunto das políticas públicas de emprego financiadas com recursos do FAT, a cargo do Ministério do Trabalho.

Do conjunto das principais frentes que compõem as políticas voltadas para o mercado de trabalho no Brasil, quais sejam: seguro-desemprego, intermediação de mão-de-obra, geração de emprego e renda e qualificação profissional, esta última é aquela mais valorizada não só pelo Estado estrito senso, mas também pelos inúmeros sujeitos sociais que o executam.

Algumas interpretações acerca da importância do PLANFOR como política de qualificação profissional no bojo das políticas públicas de emprego ilustram o que estamos afirmando.

As duas mais freqüentes afirmações referem-se ao PLANFOR como “fermento” ou “liga” das PPE: “...é como fermento: não basta para fazer o bolo, mas sem ele nada feito” (PLANFOR, 2001a, p. 21). “O Planfor representa uma proposta inovadora no campo da educação profissional, ao tratá-la como componente e elemento crucial para a consistência – ‘liga’ – das PPTR [Políticas Públicas de Trabalho e Renda]” (Fausto, 2001, p. 20).

Outras interpretações conferem à qualificação profissional uma responsabilidade ainda maior:

[É necessário] colocar a qualificação como liga não só dos programas de geração de emprego e renda do FAT, mas colocar a qualificação também como liga, como fermento de uma política social mais ampla voltada para a superação da pobreza, para a promoção da igualdade de oportunidades, para a justiça social, que está nos objetivos do PLANFOR (E3).

Para se implementar um sistema público de emprego com um mínimo de sustentabilidade, é preciso atuar no sentido de erradicar o analfabetismo de jovens e adultos e garantir, ao mesmo tempo, oferta de educação profissional suficiente para qualificar e requalificar, anualmente, pelo menos 20% da PEA (PLANFOR, 1996b, p. 7).

O teor salvacionista delegado à qualificação profissional reedita as mesmas expectativas lançadas sobre a educação básica no início da década de 90 e dedica à formação dos trabalhadores uma inédita importância.

Sem dúvida, a incorporação da qualificação profissional num conjunto mais amplo de políticas sociais é um elemento novo no Brasil, assim como a efetividade dos diferentes programas que integram as políticas de emprego.

Algumas análises (Azeredo, 1998 a, 1998b; Guimarães, 1998), embora considerando a prematuridade de se avaliar a eficácia dessas políticas, pretendem demonstrar que a função de “liga”, ou o “fermento” lançado sobre o PLANFOR ainda não surtiu efeito, no conjunto das PPE. Inclusive, a crítica mais recorrente lançada sobre as PPE refere-se exatamente à desarticulação observada entre as suas diferentes frentes de ação, o que dificultaria o alcance dos objetivos de cada política em particular. Numa outra dimensão, a desarticulação também se observa entre as PPE e outras políticas afins, como é o caso da ausência de articulação prática do PLANFOR com as políticas a cargo do MEC (M.A. de Oliveira, 1998).

Nos limites de ação do próprio PLANFOR, incluindo seus executores, há questionamentos referentes às possibilidades de que a qualificação profissional possa ter algum efeito ou funcionar como “componente essencial” das políticas públicas.

Para E1, a relativa desestruturação das PPE não é uma novidade. A função de “liga”, “fermento”, desempenhada pela qualificação também é reconsiderada, embora isso não negue a existência de políticas efetivas – como é o caso do PLANFOR – que não são apenas “vacilação”:

Eu vou ser muito direto. Quer dizer, como em outras políticas setoriais, nenhuma diferença, nenhuma originalidade, [nessas] que nós chamamos as diferentes dimensões de uma política pública de trabalho e renda. Surgiram, se desenvolveram, e em grande parte continuam distantes, paralelas, descoordenadas, não coordenadas. Não têm nenhuma originalidade em relação a outras, inclusive, com um reforço na estrutura ministerial, secretarias, departamentos [...], sem relação, sem articulação entre si e em disputa, inclusive. Isso dentro do Ministério [do Trabalho]. [...] ...eu duvidaria, em princípio, se é possível estabelecer que a qualificação, teoricamente, abstratamente, seja algum ponto focal especial para essa articulação. Eu até acho profundamente discutível. Acho que é um componente essencial até pela necessidade de ruptura com o paradigma, com o trabalho de avanço conceitual que é necessário (E1).

Machado (1999, p. 97), participando de um seminário nacional de avaliação do PLANFOR<sup>101</sup>, considerou as pretensões do MTb frente à qualificação profissional nos seguintes termos:

De fato, é realmente temerário imputar a uma política ou a um programa a condição de causa necessária ou até suficiente de uma mudança social. Para tanto, é preciso demonstrar, primeiro, que houve mudança, e, uma vez constatada essa mudança, oferecer evidências que provem que tal fato não ocorreria se não tivesse havido a política ou o programa em questão.

---

<sup>101</sup> Seminário “Avaliação do PLANFOR; uma política pública de educação profissional em debate”, promovido pela UNITRABALHO e realizado nos dias 4 e 5 de março de 1999, na UFSCar.

No interior do próprio MTb, alguns questionamentos sobre o PLANFOR foram formulados.

De janeiro a agosto de 1998, uma Força-tarefa sobre políticas de emprego, instituída pelo Governo Federal e coordenada pela SPES, realizou um diagnóstico e elaborou diferentes reformulações programáticas para as PPE, incluindo as ações de qualificação profissional.

As recomendações da Força-tarefa para o PLANFOR centralizaram-se em três principais problemas: a ausência de integração da qualificação profissional com outras frentes das PPE, o descompromisso das ações de qualificação com a colocação dos egressos no mercado de trabalho e o desvio de foco da população atendida pelo PLANFOR<sup>102</sup>.

De todas as críticas lançadas sobre o Plano, a avaliação do TCU é a mais contundente, a ponto de num dos relatórios das diversas auditorias realizadas concluir-se da seguinte forma:

No nosso entendimento [auditores do TCU], o programa não está contribuindo para resolver a convulsão social que o desemprego está causando, notadamente entre os jovens, e seus recursos seriam melhor empregados, caso utilizados no pagamento do seguro-desemprego. Não se trata de falhas pontuais a serem corrigidas, mas de problemas estruturais, inclusive de legalidade<sup>103</sup>. O programa, da forma como foi concebido, defronta-se com diversos questionamentos quanto à sua exequibilidade. Porém, mesmo que fosse exequível, não há evidências de que possa atingir os fins para os quais foi concebido. No entanto, não é possível colocar um ponto final no parágrafo anterior. O objetivo da auditoria operacional é oferecer recomendações de aprimoramento, o que pressupõe a manutenção do programa. Assim, entendemos que o programa deva ser totalmente reavaliado, não simplesmente com a intenção

---

<sup>102</sup> Com base nas atas das reuniões do CODEFAT, no cotejamento das indicações da Força-tarefa com as deliberações do Conselho e em comentários indiretos dos entrevistados, pode-se concluir que, no que tange à qualificação profissional, as questões levantadas pela Força-tarefa representavam uma investida da SPES sobre os poderes até então acumulados pela SEFOR. Em setembro de 1999, um mês após o término dos trabalhos da equipe da Força-tarefa, o MTE passa por uma nova reestruturação e a SPES e a SEFOR são fundidas na SPPE, como já assinalamos. Esta secretaria, ao contrário da antiga SEFOR, já não concentra todo o poder decisório sobre o PLANFOR. Por exemplo: os recursos para suplementação das ações de qualificação profissional nos estados, antes sob completa responsabilidade da SEFOR, passam a ter sua liberação condicionada à “expressa aprovação pelo CODEFAT dos Planos de Trabalho” dos convênios estaduais (resolução do CODEFAT n° 185, de 2 de julho de 1998); a responsabilidade pela implementação de ações sistemáticas voltadas para a formação dos conselheiros do trabalho em todos os estados do país, antes uma atribuição da SEFOR/SPPE, passa a ser tarefa da Secretaria Executiva do CODEFAT (resolução n° 244, de 4 de outubro de 2000).

<sup>103</sup> O TCU alega que, segundo a legislação do FAT, os seus recursos devem se restringir, no que tange à qualificação, aos beneficiários do Seguro-Desemprego. A partir da Lei n° 8.900, de 30 de junho de 1994, a qualificação profissional, antes citada na legislação como uma possibilidade, passa a compor as ações do Sistema do Seguro-Desemprego. Antes, na Lei n° 7.998, de 11 de janeiro de 1990, eram previstas como finalidades do programa do seguro-desemprego o provimento de assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado em virtude de dispensa sem justa causa e o auxílio aos trabalhadores requerentes ao seguro-desemprego na busca de novo emprego, podendo para esse efeito, promover a sua reciclagem profissional. A nova redação dada pela lei de 1994 passou a prever como finalidades o provimento de assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado em virtude de dispensa sem justa causa, inclusive a indireta, e o auxílio aos trabalhadores na busca de emprego, promovendo, para tanto, ações integradas de orientação, recolocação e qualificação profissional. As afirmações do TCU resultam de um acúmulo de várias auditorias sobre o PLANFOR realizadas desde 1995, quando tiveram início os primeiros cursos, podendo-se citar: 1995 (Decisão 16/1996 – RS); 1996 (Decisão 194/1999); 1997 (Decisão 886/1997 – PR); 1998 (Decisão 188/1998 – PI); 1999 (Acórdão 237/1999 – MS; Decisão 664/1999 – CE; Decisão 959/1999 – MS); 2000 (Decisão 279/2000; uma auditoria nacional em andamento; outra auditoria em andamento no DF).

de fazer ajustes nos mecanismos de controle, mas uma revisão dos princípios que nortearam a sua criação à luz dos resultados reais alcançados (TCU, 2001).

O estudo da Força-tarefa e as auditorias do TCU empenham análises menos direcionadas pelas diretrizes de avaliação definidas pelo PLANFOR, embora as considerem. Entretanto, as investigações do TCU são as que mais conseguem livrar-se dos referenciais impostos pelo próprio Plano e, por isso, levantam questionamentos de diversas naturezas e graus de importância e complexidade, desde os aspectos legais, até os de fundamento teórico-prático. São as análises que, efetiva e explicitamente, põem em dúvida não só os objetivos explicitados pelo MTb em relação ao Plano, mas a própria necessidade de sua implementação<sup>104</sup>.

Algumas dessas críticas estão presentes nas avaliações do PLANFOR previstas e realizadas como parte de sua implementação.

De 1996 – primeiro ano de execução ampliada do PLANFOR – até 1998, a avaliação nacional dos PEQs e a proposição de uma metodologia de avaliação que servisse de referência para todo o país foram tarefas desempenhadas pela UNITRABALHO<sup>105</sup>, juntamente com a UFSCar (Universidade Federal de São Carlos).

Sob a iniciativa dos empresários, a UNIEMP desenvolveu, entre 1998 e 1999, duas pesquisas em âmbito nacional, “abrangendo projetos de ‘emprego garantido’, ou seja, em que as ações de qualificação foram negociadas com empresas interessadas em empregar os egressos” (PLANFOR, 2000f, p. 8).

Também em 1998, o IPEA “foi contratado para analisar o processo de avaliação implementado desde 1996, no sentido de propor medidas para o seu aprimoramento” (id.ibid.), visando, em especial, a ampliação do enfoque e a dimensão da avaliação do PLANFOR<sup>106</sup>. Segundo o IPEA, as diferentes avaliações realizadas elevou o PLANFOR à condição de programa mais avaliado do Sistema Público de Emprego e do PPA *Brasil em Ação* (IPEA, 1999a).

Os procedimentos de avaliação do Plano – independentemente dos avaliadores – foram e permanecem sendo balizados pelas mesmas diretrizes, orientadas para a observância de

---

<sup>104</sup> “Os auditores [do TCU] são muito aplicados. [...] o PLANFOR teve também este [...] subproduto. Eles se qualificaram muito, leram todos os documentos de diretrizes, lêem relatórios de avaliação, então eles também questionam o PLANFOR pelas diretrizes” (E3).

<sup>105</sup> A Fundação UNITRABALHO é “uma rede nacional que desenvolve projetos, estudos e pesquisas sobre o mundo do trabalho com a preocupação de vê-lo sempre sob a ótica dos trabalhadores” (*home page* da UNITRABALHO / O que é a Fundação UNITRABALHO).

<sup>106</sup> A análise da avaliação nacional do PLANFOR realizada pelo IPEA tomou por base uma amostragem dos relatórios de avaliação, acompanhamento e supervisão de todos os PEQs e PARCs (1996 à 1998), incluindo os relatórios das avaliações nacionais realizadas pela UNITRABALHO, UFSCar e UNIEMP (IPEA, 1999a, 1999b).

determinados indicadores, assim sintetizados por Machado (1999, p. 101), a partir da análise de documentos do PLANFOR:

. Eficiência refere-se ao grau de aproximação entre o previsto e o realizado, em matéria de metas, carga horária, abrangência espacial e setorial.

. Eficácia refere-se aos benefícios das ações de educação profissional para o público-alvo, considerando as perspectivas abertas em termos de futuras qualificações, inserção no mercado profissional e de alteração de trajetórias profissionais de grupos e categorias sócio-ocupacionais.

. Efetividade social diz respeito aos benefícios para as populações, comunidades ou setores atendidos, em função da capacidade do curso de dar resposta aos problemas que surgiram com as mudanças no mundo do trabalho e de acompanhar e sintonizar-se com a dinâmica dessas mudanças.

As avaliações do PLANFOR feitas pela UNITRABALHO e o estudo das diferentes avaliações realizado pelo IPEA indicam e demonstram problemas de diferentes ordens na implementação do PLANFOR, seguindo os parâmetros indicados pelo próprio Plano.

Já na primeira avaliação nacional realizada pela UNITRABALHO em todos os estados do país, os principais limites do PLANFOR como um plano de qualificação profissional foram explicitados:

O caráter positivo das ações de educação profissional revelou-se, especialmente, na eficiência do plano (aproximação entre o previsto e o realizado). Quanto à eficácia das ações (cumprimento das finalidades) e efetividade social (adequação das ações às necessidades técnicas e sociais do mundo do trabalho/dos trabalhadores), os indicadores não se mostraram tão claros, dado que os resultados de uma política de educação profissional dependem de políticas de crescimento econômico, geração de trabalho e renda, e efetiva elevação do nível de escolaridade das populações-alvo. [...] Permanece insatisfatório o nível de articulação da política de educação profissional com outras políticas públicas, principalmente de geração de trabalho e renda e de educação básica de jovens e adultos de baixa escolaridade. [...] Isso revela a orientação imprimida ao PLANFOR como política compensatória num quadro sócio-econômico que penaliza os setores mais pobres da população (UNITRABALHO, 1998, p. 31-33).

Na síntese das avaliações realizada pelo IPEA há a constatação de um descompasso entre os objetivos e termos de referência expostos nos contratos de execução e os resultados do Plano. Senão vejamos: dos relatórios de avaliação analisados, 80% deles nem mencionam a questão da empregabilidade; 84% dos relatórios não associam a empregabilidade ao impacto e eficácia dos cursos; apenas 9% analisam se o egresso conseguiu emprego em decorrência do curso; 82% não analisam se o objetivo proposto pelo curso foi atingido; mais de 88% dos relatórios omitem o papel da SEFOR em importantes aspectos da implementação dos projetos; o mesmo se observa em relação às SETs, atingindo, no máximo, 19% de

considerações nos relatórios; apenas 30% analisam os gastos com o PEQ; menos de 2% dos relatórios fazem uma análise do custo-benefício dos programas desenvolvidos (IPEA, 1999a, 1999b).

Na perspectiva dos auditores do TCU, as diretrizes do PLANFOR, no que tange à sua avaliação, também desconsideram o aspecto da economicidade (utilização dos recursos e resultados práticos) e da adequação dos meios e dos fins da qualificação profissional.

Para atingir a quantidade, qualquer tipo de treinamento pode ser utilizado, inclusive o treinamento de Oficiais e Praças da Polícia Militar em Policiamento de Trânsito, como ocorreu no DF. Não que o treinamento não seja justo ou necessário, mas que relação tem ele com empregabilidade? (TCU, 1999, p. 40).

As considerações do IPEA e as orientações do TCU coincidem, ainda, na afirmação de que as avaliações do PLANFOR, da forma como definidas pelo MTb, não se preocupam com a eficiência das ações de qualificação, no sentido de relacionar os seus objetivos com os seus resultados. Para o TCU (2000a, p. 44-45), as avaliações não apresentam

uma ligação entre meta e eficácia. Isso porque a meta estabelecida (treinar 20% da PEA) é numérica e pode ser atingida de uma maneira que não depende da qualidade das ações de qualificação. Além disso, aumento de probabilidade [do trabalhador obter e criar emprego ou nele manter-se] é uma grandeza muito difícil, talvez mesmo impossível de ser mensurada.

A análise do trabalho do IPEA permite perceber a dificuldade das avaliações não só para averiguar os resultados práticos do PLANFOR, mas também para defini-los objetivamente, principalmente em termos de mudanças nas trajetórias ocupacionais e na composição do mercado de trabalho.

Se, aparentemente, no interior do MTb os membros da Força-tarefa foram convencidos pela insistentes afirmações da SEFOR de que a qualificação profissional não cria empregos, o mesmo parece não ter ocorrido com os auditores do TCU.

Contra os diversos resultados quantitativos e qualitativos apresentados pelo PLANFOR nos seus relatórios gerenciais anuais, o TCU apresenta a necessidade de serem fixadas metas de colocação dos trabalhadores no mercado de trabalho, acreditando que estas propiciariam um significativo aumento da eficiência, da eficácia e da efetividade social do Plano:

Como [a meta de colocação] aumenta a eficiência do programa, cujo objetivo principal não é (ou não deveria ser) reestruturar a educação profissional (isso deveria ser deixado ao Ministério da Educação e ao PROEP), o programa teria menos treinados, mas aumentaria significativamente, ao nosso ver, o número de trabalhadores empregados. Em conclusão, a meta deveria incentivar a qualidade e não a quantidade (TCU, 1999, p. 64).

Em 1999, o MTb, considerando o número de desempregados qualificados pelo Plano, apontou um índice de 53,3% de encaminhamento para o mercado de trabalho. Parecendo absorver, pelo menos em parte, as críticas referentes aos resultados efetivos do PLANFOR, o MTb orienta, a partir de então, que “encaminhamento e colocação no mercado de trabalho devem ser, cada vez mais, a verdadeira ‘festa de formatura’ para os treinandos do PLANFOR!” (PLANFOR, 2000g, p. 14)<sup>107</sup>.

O tratamento indistinto entre encaminhamento e colocação para o mercado de trabalho segue sendo a tônica do Plano. No glossário do Guia do PLANFOR para 2001, o termo “colocação” não aparece e o encaminhamento é assim definido:

ENCAMINHAMENTO AO MERCADO DE TRABALHO = orientação e apoio para efetiva inserção produtiva, explorando diferentes modalidades como cooperativas e associações, trabalho autônomo, assalariado, pequenos negócios, estágios e monitorias remuneradas, além dos trabalhos formais, assalariados (PLANFOR, 2001b, p. 189).

A não absorção do pragmatismo entre cursos de qualificação e colocação no mercado de trabalho, pelo menos oficialmente, demonstra um dos traços de coerência do PLANFOR, desde sua concepção original. De fato, os objetivos do Plano, para além da meta tangível de treinamento anual de 20% da PEA, indicam, desde 1995, a possibilidade de contribuição da qualificação para a elevação das condições de empregabilidade dos trabalhadores, sem compromisso com a sua efetiva colocação no mercado<sup>108</sup>. Na interpretação do TCU, o objetivo do PLANFOR é qualificar o trabalhador desempregado para que este obtenha emprego, o que seria o mesmo que diminuir o desemprego oriundo da qualificação (TCU, 1999, p. 30).

O que o MTb apresenta como uma possibilidade, o TCU encara como uma finalidade. Mas esse “desencontro”, ao demonstrar o caráter tenso da existência do PLANFOR no seio do Estado estrito senso, acaba por contribuir para elucidar, ainda mais, o caráter ideológico da noção de empregabilidade, não só por trazer à tona seu completo abstracionismo e subjetivismo. O exercício tautológico do Tribunal toca no cerne da suposta e perversa lógica que visa imputar ao próprio trabalhador a responsabilidade ou pelo seu bem estar, ou pelo seu flagelo social.

<sup>107</sup> Embora a SEFOR não anuncie publicamente a definição de índices de colocação, nas relações internas do MTb com as SETs e as executoras parece existir um acordo tácito no sentido de tentar ampliar a inserção dos trabalhadores no mercado de trabalho: “Nós [MTb] trabalhamos como princípio do PLANFOR, como diretriz, que a meta é chegar a colocar pelo menos 80% dos desocupados. Todos os estados têm essa meta; os sindicatos brigaram bastante, acharam muito. A gente não usa isso como critério para avaliar o estado, para repassar o recurso. Mas, por exemplo, o índice de colocação de treinandos no mercado é um dos critérios para repassar dinheiro para o estado. [...] Esse parâmetro é muito pouco divulgado, ele é quase que interno” (E3).

<sup>108</sup> Conferir as resoluções do CODEFAT referentes às ações de qualificação, nos termos do PLANFOR (nº 97/95; nº 126/96; nº 194/98).

Junto à insistente afirmação de que qualificação profissional não gera emprego (PLANFOR, 1996c, 1996d, 1999b, 1999d, 2001b), críticas de outra ordem, elaboradas pelos gestores do PLANFOR, pretenderam indiretamente indicar as impropriedades das exigências de definição de metas de colocação, como exemplifica o posicionamento do ex-Secretário de Formação do MTb:

(...) há sistemas educacionais tecnicistas, de interpretação tecnocrática da relação educação/trabalho, que advogam que a educação deve estar total e permanentemente respondendo às demandas específicas do setor produtivo. Eu discordo disso. A educação tem a sua especificidade de formação e não deve estar total e permanentemente respondendo às demandas específicas do setor produtivo. A preocupação fundamental da educação é formar cidadãos. [...] A idéia de subordinação da educação ao setor produtivo faz parte de uma teoria econômica: a famosa teoria do capital humano, muito defendida no Brasil nos anos 70, que gerou como conseqüências, por exemplo, a Lei 5.692 e outros tantos planos de “mão-de-obra” no país. O que se fazia na época era submeter totalmente a escola às necessidades da empresa, impedindo-a de desenvolver competências básicas e profissionais, com vistas à cidadania dos indivíduos. Isso era “formar cidadãos pela metade” (ou nem isso) porque não havia nenhuma preocupação com o porquê das aprendizagens (e saber o porquê gera cidadania, leva ao reconhecimento político da inserção social dos indivíduos) (Mehedff, 2001, p. 123-124).

Aparentando conter uma ácida e severa crítica à subordinação da educação aos ditames do capital, o que a posição do então Secretário de Formação do MTb aponta é uma discordância com um modelo determinado de formação, voltado para as características de postos rígidos de trabalho. Em contraposição, defende a idéia que é possível realizar uma formação humana, na qual o saber é capaz de gerar, por si só, cidadania.

Esse tipo de compreensão foi irradiado na América Latina, no início dos anos 90, pelos organismos internacionais, principalmente a partir das elaborações da CEPAL/OREALC sobre as possibilidades de combinação de uma transformação produtiva mirada nas necessidades unívocas do mercado com relações sociais equitativas. Nesse suposto contexto, a cidadania seria possível por meio do exercício da competitividade autêntica, em contraposição a uma competitividade espúria (CEPAL, 1992).

Mas efetivamente, o que se intenta com a negação da centralidade sociológica do trabalho – sob o argumento da primazia do conhecimento na determinação do real – é a afirmação do ideal democratizador do mercado e da eficiência da ação privada nos espaços públicos (Gentili, 1994).

Como decorrência desse raciocínio, ideológica e socialmente perverso, o alcance da condição cidadã por meio da atuação produtiva na sociedade – única forma de acesso aos recursos necessários à sobrevivência dos trabalhadores e à sua reprodução material no capitalismo – passa a depender, então, da capacidade destes, enquanto seres humanos, responderem às exigências do setor produtivo.

A absorção dessa ideologia nas ações e nos objetivos do PLANFOR, presente desde a sua criação, segundo Silva Jr. (2002, p. 100), exemplifica que a implementação do Plano reivindica

um novo conteúdo histórico para a cidadania, caracterizada por: um acentuado individualismo; uma exacerbada competitividade; uma busca de adaptação ao estratificado e precarizado mercado de trabalho; uma adaptação aos trabalhos mais indignos; [...] e, diante de tal adaptação, a degradação do trabalho e o enfraquecimento de instituições e organizações políticas de mediação entre o Estado e a sociedade civil, a incapacidade de reivindicação do cidadão e do trabalhador.

Para o alcance dessa “cidadania”, acredita-se, então, ser “necessário possibilitar às pessoas mecanismos de qualificação profissional a fim de que elas possam se utilizar das oportunidades de emprego que surgem no mercado de trabalho” (Mehedff, 2001, p. 103).

O pressuposto de tal afirmação é a crença no desemprego como decorrência da falta de trabalhadores qualificados, sendo, por isso, reduzido linearmente a um desajuste entre a oferta e a demanda de mão-de-obra. Ao buscar agarrar-se numa possível disfunção técnica do mercado, tal lógica acaba por representar uma ideologia totalitária e imobilizadora que faz da regra a exceção, simplificando e deformando a realidade. Dessa forma, contra a idéia de que a qualificação profissional deve gerar emprego, o MTb retruca com um equívoco de maior quilate; ou seja, contra um tecnicismo que aprisiona a educação aos interesses da produção capitalista, elabora-se uma proposta de subsunção do próprio homem aos requisitos do capital, identificada cinicamente como distintivo de “cidadania”.

O substrato ideológico contido nessa visão – de que algumas forças de trabalho estariam “fora de moda” – visa tornar privativa a problemática do desemprego, promovendo, simultaneamente, a absolvição do Estado e do capital (do primeiro, porque oferece chances de qualificação aos despreparados; do segundo, porque, afinal, ele é a maior vítima da escassez de sua principal mercadoria), e a penalização do trabalhador (porque possui uma mercadoria – sua força de trabalho – pouco atrativa e desatualizada).

Mas é enganoso pensar que o enfrentamento teórico da SEFOR às críticas dirigidas ao PLANFOR sobre a questão da colocação de egressos tenha representado o esgotamento do discurso que postulava para a qualificação profissional a tarefa de catalisadora das demais políticas de emprego e de promotora do aumento da empregabilidade do trabalhador.

Na tentativa de suspender os possíveis efeitos da pressão sobre os resultados práticos do PLANFOR, o MTb e os agentes do PLANFOR<sup>109</sup> reafirmaram, em 1999, a necessidade de tratar o Plano

como política pública, e não como simples programa de treinamento. Isto significa que não é suficiente – embora importante – avaliar o PLANFOR apenas pelas taxas de colocação de treinandos no mercado de trabalho, ou seja, pela óptica custo-benefício. Seja porque não se pode assumir que, em si, qualificação possa "gerar" ou garantir emprego, seja porque o FAT financia outros mecanismos para essa finalidade (PLANFOR, 2000f, p. 9).

Na visão do próprio MTb, as avaliações realizadas até 1999 tiveram pouca influência no desenvolvimento do PLANFOR, principalmente porque, embora guiadas pelos mesmos pressupostos e observando os mesmos indicadores, elas careceram de uniformidade metodológica, dificultando o estabelecimento de parâmetros comuns para os estados, além de apresentarem certa confusão entre as sistemáticas de avaliação e as de supervisão, havendo pouca diferenciação entre ambas. As propostas resultantes das análises foram consideradas incapazes de avançar em relação ao que já estava posto nos documentos do próprio PLANFOR, uma vez que as conclusões e as orientações se limitavam a ratificar as proposições do Plano, ao contrário de propor alternativas de aperfeiçoamento; o que se esperava era algo mais que a simples reprodução dos termos de referência do MTb e/ou de resoluções do CODEFAT (id.ibid., p. 15).

O depoimento de E3 define bem a expectativa do MTb frente à avaliação, especialmente quanto à participação das universidades nesse processo:

Nós acreditávamos, tínhamos toda a crença de que ela [a avaliação] deveria ser externa, e queríamos a universidade nesse processo. O “queríamos” é um pouco assim: para nós era o ator mais qualificado que reunia já a massa crítica em condição de desenvolver a avaliação que nós pensávamos. Uma avaliação que fosse educativa, pedagógica, que orientasse as pessoas, e [que guardasse] certa independência desse processo. Não foi fácil, porque na verdade a universidade reúne a qualificação muito acima da população brasileira e de vários atores [do PLANFOR]. Tem uma tradição de pesquisa, mas não tem essa tradição de pesquisa aplicada, voltada para instrumentar a ação, a decisão. Então, foi um aprendizado longo, está sendo ainda e por isso foi um processo mais lento. Mas eu diria que, também até 97 e 98 a avaliação estava funcionando de forma azeitada.

O aperfeiçoamento das estratégias de avaliação do PLANFOR ocorrido a partir de 2000, embora tenha anunciado procedimentos novos, manteve inalterados os indicadores de

---

<sup>109</sup> O MTb, por meio da SEFOR, realizou, em 1999, uma oficina nacional sobre avaliação do PLANFOR (Águas de São Pedro – SP) que contou com a presença de representantes das entidades participantes do processo de avaliação (UNITRABALHO, UNIEMP, IPEA e outros avaliadores dos PEQs), da execução (PEQs, PARCs e SETs), além de diversos especialistas. Tendo por base os resultados do trabalho do IPEA, os presentes elaboraram propostas de aperfeiçoamento do processo de avaliação e ratificaram a diretriz conceitual e metodológica do PLANFOR.

eficiência, eficácia e efetividade social para a análise das ações desenvolvidas, sempre na perspectiva de realização dos objetivos globais do Plano de contribuir com a redução do desemprego e subemprego da PEA, o combate à pobreza e à desigualdade social e a elevação da produtividade, qualidade e competitividade do setor produtivo e da renda do trabalhador<sup>110</sup>.

As referências de todas as avaliações, independentemente da entidade executora, permanecem guiadas por pressupostos e procedimentos de análise que impõem uma leitura determinada das ações do PLANFOR, passível de diferenciações entre uma avaliação ou outra, mas sem alterações no seu fundamento paradigmático. Também as proposições de reformulação do Plano devem sofrer a mesma submissão, conforme se observa nas afirmações do MTb:

[...] o projeto de avaliação externa do PEQ/PARC deve, de um lado, verificar se atendem ao esperado ou proposto pelo PLANFOR/FAT; de outro, deve exercer o direito de criticar a proposta do PLANFOR, formulando alternativas que possam contribuir para elevar sua eficiência, eficácia e/ou efetividade social.

Por isso, o “tom” da avaliação deve ser sempre analítico e propositivo. Não basta descrever ou apontar fatos e problemas. É preciso identificar fatores, causas e propor – especialmente no caso de erros, desvios, dificuldades – medidas para a possível e imediata correção de rota [grifos do autor] (PLANFOR, 2000f, p. 15).

A desqualificação prévia de qualquer avaliação que discuta ou problematize o caráter do PLANFOR, para além de sua condição de plano de qualificação profissional, é um indicativo de que o limite do processo avaliativo é a ante-sala da política pública por ele representada. E, à entrada, há que se limpar os pés.

Contra esse aprisionamento referencial imposto aos processos de avaliação do Plano, Machado (1999, p. 92) salienta que

é fundamental que os avaliadores tenham clareza e indiquem de modo preciso e minucioso o quadro das representações teóricas e operacionais que serviu de referência ao processo de estabelecimento daquelas expressões de valores [eficácia, eficiência e efetividade social], pois estas só ganham sentido se compreendidas em relação àquele.

Resta saber, em que medida, as entidades avaliadoras do PLANFOR têm seus referenciais teóricos e técnicos respeitados, em caso de divergência em relação àqueles impostos pelo MTb, uma vez que na reformulação do processo avaliativo do Plano, uma série de questionamentos e considerações críticas resultantes das primeiras experiências de avaliação parece ter ficado no passado: “Em 2000, vencidas as etapas iniciais de construção e

---

<sup>110</sup> Para maiores detalhes sobre o processo de avaliação, consultar PLANFOR (2000f, 2001c) e IPEA (1999a, 1999b), além das resoluções do CODEFAT n° 223, de 09 de dezembro de 1999, e n° 234, de 27 de abril de 2000. Esta última apresenta o sistema geral de avaliação e controle do PLANFOR. Os critérios para transferências de recursos do FAT ao PLANFOR para o período 1999-2002 estão na resolução do CODEFAT n°198, de 23 de setembro de 1998.

experimentação do PLANFOR, pudemos [MTb] refinar nossos indicadores de eficiência, graças a um conjunto de medidas e mecanismos postos em marcha” (PLANFOR, 2001e, p. 5).

Menos que uma iniciativa exclusiva do MTb, as modificações no processo de monitoramento e avaliação do PLANFOR implementadas a partir de 2000 resultaram da confluência de diferentes situações: a própria disposição do Ministério de aperfeiçoar a sistemática de avaliação, o acúmulo de indicações das avaliações até então realizadas, as recomendações e exigências das auditorias do TCU, além do desgaste social do Plano em função de denúncias e constatações de fraudes<sup>111</sup>.

O sistema de avaliação do PLANFOR foi reformulado por meio de medidas que envolveram, basicamente, os seguintes processos: a) definição de indicadores nacionais de avaliação; b) dinamização das estratégias de controle de informações diretamente prestadas pelas SETs e entidades executoras, por meio do funcionamento integrado do SIGEP (Sistema de Informações Gerenciais da Educação Profissional), que armazena dados referentes à execução do PLANFOR, e do SIGAE (Sistema de Informações Gerenciais das Ações de Emprego), que tem os dados referentes ao conjunto de ações das PPE; c) ampliação da possibilidade de participação social no processo avaliativo, por meio da instituição de uma Comissão Nacional de Avaliação, de caráter consultivo, em nível de assessoria direta ao MTE e/ou CODEFAT, formada por especialistas de diferentes áreas, com participação da SPPE.

Como resultado do trabalho realizado pelo IPEA envolvendo as avaliações nacionais, foi definido um núcleo básico de nove questões a serem observadas nas avaliações do PLANFOR, a partir de 2000<sup>112</sup>: foco na demanda do mercado de trabalho; atendimento da

---

<sup>111</sup> Além das várias auditorias realizadas pelo TCU (citadas na nota 28 deste capítulo) e das recomendações da Força-Tarefa realizada pelo próprio MTb em 1998, diversos problemas em relação do PLANFOR ganharam publicidade nacional. Por exemplo: “Efeito da qualificação profissional é incerto: FAT gastou R\$ 1 bilhão com programas e cursos, mas pesquisadores têm dificuldades em avaliar resultados” (*Folha de São Paulo*, 06/06/1999); “Fazenda quer vigiar verbas do FAT: Objetivo é acabar com fraudes e desvios de recursos para formação profissional” (*Folha de São Paulo*, 29/12/1999); “Tribunal vê desvio e ineficiência no FAT: Auditoria do TCU questiona metas, beneficiários e resultados do programa de combate ao desemprego do governo” (*Folha de São Paulo*, 14/05/2000); “Crianças são treinadas com verbas do FAT: Trabalho infantil – Um ministério gasta recursos para tirá-las do mercado, mas outro promove cursos para colocá-las” (*Folha de São Paulo*, 14/05/2000); “Treinamento com dinheiro do FAT ajuda pouco” (*Folha de São Paulo*, 12/07/2000); “TCU suspeita de repasses para Força: Repasses do governo para a central sindical aumentaram de R\$ 6 milhões em 1997 para R\$ 43,8 milhões em 2001” (*Jornal do Brasil*, 11/10/2001). Numa das decisões do TCU resultante de auditoria sobre o PLANFOR, o Tribunal referiu-se a matérias veiculadas pela *Veja*, em que o Plano foi qualificado “como ‘a casa da mãe Joana’, numa referência à facilidade de desviar os objetivos e o dinheiro do programa. Em outra matéria, [a revista] veiculou denúncia de certificação no FAT/PLANFOR de uma cadela poodle e uma égua” (TCU, 2001). A explosão de denúncias do PLANFOR revelou, essencialmente, problemas de uso e destinação do FAT, levando parlamentares de direita e de esquerda a solicitarem a realização de uma Comissão Parlamentar de Inquérito para averiguar o FAT. Originalmente, a iniciativa surgiu da oposição, ao que a situação respondeu com suspeitas quanto ao recebimento de recursos do FAT pelas centrais sindicais. “CPI do FAT pode acabar em crise” (*Jornal do Brasil*, 17/10/2001); “Fraudes no FAT envolvem Força Sindical, PSDB e PT” (*Veja on-line*, 09/08/2002).

<sup>112</sup> Segundo E3, antes do trabalho do IPEA, por exemplo, “havia termos de referência nacionais para pesquisa de egressos, mas na verdade cada avaliação se construiu ali nos estados, dentro da realidade possível, das relações

população alvo; adequação dos programas ofertados; adequação das entidades executoras; produtividade e custos; gestão do PEQ/PARC; gestão do PLANFOR; impactos para os treinandos; impactos como política pública (PLANFOR, 2000f, p. 10).

Quanto às avaliações externas dos PEQs e PARCs, estas passam a seguir a orientação para que os agentes do Plano não mais acumulem as funções de execução e avaliação. Entretanto, permanece prevista a contratação do avaliador pelo próprio avaliado, provocando a continuidade de manifestações de diferentes instituições (incluindo o Ministério Público e o TCU<sup>113</sup>) e alimentando a onda de denúncias contra a malversação do FAT por via do PLANFOR.

No Guia de Avaliação dos PEQs e PARCs para 2000, insiste-se na distinção das funções específicas da supervisão gerencial e da avaliação externa, esclarecendo que, embora semelhantes, elas “se diferenciam em dimensões fundamentais, como objetivos e foco. Por isso devem ter contratos separados, com entidades/equipes diferentes, resultando em diferentes produtos e aplicações” (PLANFOR, 2000f, p. 10).

Como principais distinções entre os dois tipos de projetos, merecem destaque os seguintes itens:

Tipo de projeto	Supervisão gerencial	Avaliação externa
Foco	Monitorar/medir eficiência	Avaliar/medir eficácia/efetividade social
Objetivo	Ferramenta gerencial: - Orientar e corrigir o processo, durante a execução dos programas. - Apoiar/aprimorar a gestão do PEQ/Parceria.	Subsídio para política pública: - Orientar aprimoramento metodológico e conceitual do PLANFOR, como política pública. - Prestar contas à sociedade.
Execução	Equipe técnica da STb/Parceiro ou entidade contratada, independentemente da execução.	Entidade com experiência em avaliação, independentemente da execução e da supervisão.

Fonte: Adaptação de quadro comparativo do Guia de Avaliação do PLANFOR – 2000 (id.ibid.).

Com essa definição, a eficiência do Plano – medida pela distância entre o pretendido e o realizado, em termos de trabalhadores atendidos, carga horária, populações e setores atingidos, recursos aplicados, etc... – torna-se objeto de análise da supervisão gerencial,

---

possíveis, e das demais parcerias do PLANFOR. Então, na verdade, nós tínhamos 40 modelos de avaliação, com uma estrutura básica, mas que não permitiu você juntar e tirar uma conclusão nacional. [...] E o trabalho do IPEA foi no sentido de começar a identificar um núcleo comum de tudo isso [...] E nós chegamos a isso com base no trabalho do IPEA, que foi amplamente discutido por todos os avaliadores, equipe de secretaria de trabalho, especialistas, numa oficina nacional que fizemos em dezembro de 99”.

<sup>113</sup> Ver, por exemplo, TCU (2000a, 2001).

operacionalizada por uma equipe indicada pelo próprio MTb e cabendo a ela a real possibilidade de indicação de correção de rumos e aperfeiçoamento do PLANFOR<sup>114</sup>.

À avaliação externa passa a caber a responsabilidade pela observância da eficácia e eficiência do Plano, incluindo aí seus benefícios e impactos sociais, tendo caráter subsidiário, o que indica a desobrigação do atendimento, por parte do MTb, das orientações e recomendações da dita avaliação, a não ser na medida do interesse do próprio ministério, como vinha ocorrendo desde o início da implementação do Plano, vide, por exemplo, a desconsideração da advertência da UNITRABALHO referente ao caráter eminentemente compensatório do PLANFOR.

O aprimoramento do processo de avaliação do Plano, o aperfeiçoamento dos seus fundamentos e a confirmação dos seus pressupostos, mantêm inalterados os critérios para a análise das ações desenvolvidas, baseados em indicadores de eficiência, eficácia e efetividade social do Plano. Mais ainda, a distinção entre avaliação e supervisão, por meio da definição de suas especificidades, aumentou as possibilidades do MTb descartar análises que conformem uma perspectiva teórica distinta daquela previamente indicada. Ou seja, pode até ser que se atravesse a porta sem limpar os pés, mas é possível que não seja convidado a voltar numa próxima ocasião.

De um modo geral, com as modificações processadas, o sistema de avaliação do Plano acentua seu caráter gerencial e dinamiza as estratégias de controle de informações<sup>115</sup>. Sob o argumento de conferir maior fidedignidade ao processo avaliativo, o que ocorre é um aprofundamento do poder decisório do MTb sobre o PLANFOR.

Passados cinco anos efetivos de implementação do Plano e tendo sido reformulados os procedimentos para sua avaliação, o MTb, na pessoa do então Secretário de Formação, continuava a afirmar:

[Em 2000,] O resultado final é estimulante. Reflete, mais uma vez, o empenho conjunto dos milhares de atores do PLANFOR – no MTE, no CODEFAT, nos conselhos estaduais e municipais, nas secretarias de trabalho, nos parceiros nacionais e regionais, nas entidades executoras – um universo de 50 mil gestores, técnicos, instrutores, supervisores que a todo ano tem feito [d]a qualificação profissional o “fermento” da política pública de trabalho e renda. Ou seja, um componente que em si não faz o “bolo”, mas fundamental para que a massa cresça e apareça (PLANFOR, 2001e, p. 6).

[...]

<sup>114</sup> Segundo da resolução do CODEFAT n° 234, de 27 de abril de 2000, “os convenientes dos PEQs e PARCERIAS indicarão lista tríplice de instituições especializadas no ensino e/ou pesquisa, sem fins lucrativos, qualificadas tecnicamente para contratação, pelo MTE, dos serviços de supervisão operacional”.

<sup>115</sup> Além do SIGEP e do SIGAE, outras estratégias de controle implementadas foram a criação de uma Ouvidoria do PLANFOR para receber denúncias de irregularidades pelo número 0800 610101 e a determinação de abertura de contas específicas, obrigatoriamente no Banco do Brasil, para o repasse dos recursos do FAT.

Foram também analisados dois indicadores de efetividade do PLANFOR como política pública: capacidade de inovar e consolidar inovações, bem como de articular a qualificação na política pública de trabalho e renda e de desenvolvimento sustentado do País. Menos tangíveis, esses indicadores confirmam que o PLANFOR está no rumo certo, de promoção da dignidade no trabalho e da construção de uma nova relação Estado-Sociedade, fundada nos princípios da descentralização, participação e parceria (id.ibid., p. 23).

Dessa forma, permanece frustrada a orientação do TCU de redefinição dos fundamentos e objetivos do PLANFOR, visando à diminuição de suas “inúmeras falhas, desvios e irregularidades”, que o tornam, segundo o Tribunal, um Plano frágil e vulnerável a desvios de finalidade das ações e dos recursos (TCU, 2001).

Embora as polêmicas sobre os resultados do PLANFOR persistissem, o MTb considerava que “*o mais importante do PLANFOR não são os números, mas seu foco permanente em um projeto nacional de desenvolvimento sustentado*” [grifos do autor] (PLANFOR, 2000e, p. 7). Segundo o MTE, os dados

indicam apenas um passo inicial em relação a um projeto de qualificação permanente da PEA brasileira, de mais de 70 milhões de trabalhadores. Por isso é importante ressaltar, mais que os números, a ampla e profunda inovação que o PLANFOR vem gerando no campo das políticas públicas e da educação profissional no Brasil (id.,1999b, p. 30).

As tensões em torno do PLANFOR, aqui explicitadas, demonstram a diferença de perspectivas em relação aos seus resultados práticos. Os desencontros entre a expectativa social a respeito da qualificação em massa dos trabalhadores e as pretensões do MTb com a implementação de uma política pública renovada indicam que os críticos e os gestores do Ministério tratam de dimensões distintas de um mesmo objeto – o PLANFOR – para fundamentar e elaborar suas afirmações.

As diversas críticas lançadas sobre o PLANFOR, mesmo as mais enfáticas, como aquelas elaboradas pelo TCU, tratam-no como um plano de qualificação profissional, que parte de premissas inconsistentes, busca resultados de difícil definição e se desenvolve de forma problemática, num cenário econômico recessivo e num contexto político conturbado. Seu caráter eminentemente compensatório extirpa, substancialmente, o sentido de se atingir uma considerável parcela da força de trabalho brasileira e mobilizar, para tanto, um significativo montante de recursos públicos.

Os *policy makers*<sup>116</sup> do MTb e seus porta-vozes, por seu turno, se referem ao PLANFOR como política pública gestada nos marcos da reconfiguração econômica e política

---

<sup>116</sup> A expressão *policy makers* de um modo geral, é utilizada para designar formuladores e gestores de políticas das mais diversas ordens e níveis, que podem atuar em instituições governamentais, empresas privadas, organismos e outras instituições sociais. No movimento de crise do regime de acumulação keynesiano, diferentes teorias são elaboradas, visando, basicamente, justificar a retomada das forças do mercado e a retirada gradativa do Estado das relações entre o capital e o trabalho, e com isso conferir legitimidade ao regime de acumulação

do capitalismo, que, a partir da implementação de ações de qualificação profissional, vem obtendo sucesso na instauração de relações e no estabelecimento de mecanismos que contribuem para que sejam alterados forma e conteúdo de atitudes recíprocas entre o Estado estrito senso e a sociedade civil.

As distintas perspectivas de análise não se anulam, nem se opõem. Elas são, ao mesmo tempo, registro dos limites do Plano frente às necessidades de formação do ser social trabalhador e das suas possibilidades frente aos desígnios do capital. Elas caracterizam o que o Plano é, mas deixam em aberto nossa principal questão: o que se quer com o PLANFOR?

O retorno à indagação original desta pesquisa, após a exposição e a problematização do seu objeto de análise, permite um novo olhar sobre ele, em que ressaltam duas dimensões que, embora lhes sejam inerentes, se expandem para além de sua especificidade como um plano de qualificação profissional:

1º) O Plano define um objetivo tangível, fixado na meta – muito próxima de ser alcançada – de atingir anualmente 20% da PEA em ações de qualificação; para tanto, precisa mobilizar e articular um contingente de entidades muito maior do que aquele que inclui suas executoras diretas.

2º) O Plano anuncia a disposição de contribuir com um projeto nacional de desenvolvimento, por meio da realização da educação profissional como uma das frentes de um conjunto de políticas voltadas para o mercado de trabalho, estando, por isso, integrada a um projeto mais amplo que inclui a modernização das relações capital-trabalho, a consolidação da estabilidade econômica e a reconfiguração do Estado brasileiro.

Nos dois casos, as pretensões do PLANFOR vão além da sua especificidade como plano de qualificação dos trabalhadores, embora sem esta aquelas não se realizem. Ou seja, frente às suas pretensões, o Plano se põe como um meio, e não um fim, para a consecução de objetivos que, para se concretizarem, dependem da criação de outras circunstâncias e da atuação e envolvimento de outras instâncias com aquilo que se pretende.

Nesse intervalo se põe o sentido da identificação do PLANFOR com uma nova institucionalidade que, sob a aparência de ter por fundamento a educação profissional, a toma por conteúdo predominante da implementação de uma política que se torna instrumento de processos mais complexos.

---

flexível que se torna hegemônico. Aos *policy makers*, junto com outros intelectuais e porta-vozes do mercado, vem cabendo a tarefa de propor e elaborar medidas, especialmente na forma de políticas neoliberais, que tomem como princípio e finalidade as demandas e necessidades do mercado. Na América Latina, os organismos internacionais são os espaços prioritários de atuação desses “profissionais” que, segundo Fiori (1995, p. 161), dedicam-se basicamente ao estudo de formas de organizar “o ‘melhor governo’ para levar até o fim o ajustamento econômico da periferia capitalista à nova ordem mundial globalizada”.

É nessa mediação operada pelo PLANFOR que se encontram os fios invisíveis que envolvem e ligam, organicamente, um plano de qualificação profissional às condições de ocorrência da reprodução ampliada do capital. É preciso abandonar a ante-sala e adentrar num continente amplo, contraditório e intrincado, onde os fios podem se anunciar.

### 3. O ANÚNCIO DA NOVA INSTITUCIONALIDADE: DE QUE SE TRATA?

Abandonemos então, junto com o possuidor de dinheiro e o possuidor da força de trabalho, essa esfera ruidosa, existente na superfície e acessível a todos os olhos, para seguir os dois ao local oculto da produção, em cujo limiar se pode ler: *Não se permite a entrada a não ser a negócio* (Marx, 1985a, p. 144).

#### 3.1. OS FUNDAMENTOS TEÓRICO-PRÁTICOS DA IDÉIA DAS NOVAS INSTITUCIONALIDADES

A partir de 1996, o tema da nova institucionalidade da educação profissional ganha projeção na América Latina<sup>117</sup>, tendo o Brasil desempenhado um papel importante, tanto no plano teórico quanto no plano prático, em função da implementação do PLANFOR.

As condições e possibilidades dessa articulação teórico-prática – característica da noção de “nova institucionalidade da educação profissional” – tornam-se, a partir dos anos 90, temas importantes de encontros, reuniões e estudos dos organismos internacionais<sup>118</sup> e constituem os objetivos de projetos e programas de qualificação postos em prática em diferentes países da América Latina, entre eles: Projeto Jovem (1994, na Argentina), Programa Pró-Jovem (1994, no Uruguai), Chile Jovem e Comitês Bipartites de Capacitação por Empresa (1996, no Chile), Programa de reconversão laboral de trabalhadores das empresas públicas capitalizadas

<sup>117</sup> O debate sobre a institucionalidade da formação profissional se abriu, em nível continental, a partir de outubro de 1996, por ocasião da 32ª Reunião da Comissão Técnica do CINTERFOR, na Jamaica. Ali, representantes de governos, organizações de empresários e de trabalhadores discutiram e sistematizaram as primeiras preocupações acerca da questão (CINTERFOR, 1996, p. 3).

<sup>118</sup> Além de eventos a cargo do Banco Mundial e da UNESCO, referentes especialmente à educação, a questão da formação dos trabalhadores tem se articulado aos temas gerais dos encontros da OIT/CINTERFOR realizados nos últimos anos, como por exemplo: *O seguro social e a proteção social* (1993), *Preservar os valores, promover a mudança: A justiça social em uma economia que se mundializa* (1994), *Promover o emprego* (1995), *A atividade normativa da OIT na era da mundialização* (1997), *Trabalho decente* (1999) e *Reduzir o déficit de trabalho decente – um desafio global*.

(Bolívia), Programa de bolsas para beneficiários do seguro-desemprego (Uruguai), Programa de Capacitação para o Trabalho para Jovens (Colômbia) e PLANFOR (1995, no Brasil)<sup>119</sup>.

Todas essas experiências vêm se desenvolvendo no marco da nova institucionalidade – ou pelo menos buscam fazê-lo – e se orientam pelo princípio básico da instauração de um novo conteúdo e de uma nova forma para a qualificação profissional.

A questão da institucionalidade é alçada à temática fundamental da área do trabalho pelos organismos internacionais, sob o argumento da necessidade de redefinição das formas de desempenho da função reguladora da vida social desempenhada pelos Estados nacionais, frente às transformações decorrentes dos processos de globalização econômica, tecnológica e financeira que passam a ocorrer em todo o mundo, a partir das décadas finais do século XX (OIT, 1999). Tais processos são compreendidos como expressões de uma suposta identificação entre Estado, sociedade e mercado, o que passa a exigir um outro tratamento às formas e conteúdos dos processos de formação humana, incluindo aqueles referentes à qualificação dos trabalhadores. Fundamentalmente, a necessidade de uma nova regulação econômica e social é o pressuposto do tema da nova institucionalidade da educação profissional.

A análise desenvolvida por Guedes (2000), que aqui tomaremos como referência, permite reconhecer a origem histórica da noção de institucionalidade no arcabouço teórico denominado *Escola Institucional* (reconhecida posteriormente como Escola Clássica ou Velho Institucionalismo), que fora desenvolvido por economistas germânicos ligados à corrente histórica, ao final do século XIX.

Criticando o caráter abstrato e a-histórico das análises dos economistas liberais, [os institucionalistas] reivindicavam a dimensão histórica dos fenômenos econômicos e propunham tomar, em substituição ao indivíduo, as instituições e sua evolução (através dos processos de mudança e adaptação) como unidade de análise (id.ibid., p. 2).

No âmbito dessa dimensão histórica, a instituição – de caráter político, jurídico ou econômico – é compreendida como

um arranjo feito num ponto particular da vida em comunidade, que serve a objetivos dados, chega a uma existência e um desenvolvimento próprios e que serve de quadro e estímulo às gerações sucessivas por centenas ou milhares de anos: a propriedade, a escravidão, a servidão, o casamento, a tutela, o mercado, a moeda, a liberdade econômica (Schmoller<sup>120</sup>, apud. Guedes, op.cit.).

<sup>119</sup> Para maiores informações sobre essas iniciativas, consultar CINTERFOR/OIT (2001a, 2001c), Castro e Verdisco (2002) e Castro (2002).

<sup>120</sup> Formulação de Schmoller, um dos principais expoentes da escola institucionalista. Citação extraída de Baslé (Mise en perspective de l'institutionnalisme de quelques économistes allemandes et américains. *Économie Appliquée*. v. n.4, 1993).

Segundo Hodgson<sup>121</sup>, a partir de uma perspectiva histórica,

as instituições são vistas como impondo forma e coerência social à atividade humana, parcialmente através da produção e reprodução de hábitos de pensamento e de ação. Isto envolve a criação e promulgação de esquemas conceituais e sinais de aprendizado e significado. As instituições são vistas como uma parte crucial do processo cognitivo através do qual sense data são percebidos e tornados significativos para os agentes. De fato, (...), a própria racionalidade é ela mesma encarada como dependente do suporte institucional [grifos do autor] (Hugdson, 1998, apud. Guedes, op.cit., p.6).

O apelo histórico do Velho Institucionalismo não resistiu às sucessivas investidas das análises positivista e comportamentalista no campo das ciências, no início do século XX, e ao predomínio do estilo matemático na área da economia, divulgado por teóricos e *policy makers* a partir da segunda metade do século XX. A desqualificação da corrente clássica do institucionalismo – considerada, a partir de então, menos técnica e, por isso, inferior teoricamente – imprimiu à Escola Institucionalista um caráter distinto do original. A partir dos anos 60, efetiva-se o rompimento dos institucionalistas com o princípio epistemológico da análise histórica, dando lugar a uma racionalidade pautada no individualismo metodológico, que se reflete em análises de cunho microanalítico e funcionalista (Guedes, op.cit., p. 7).

O declínio do Velho Institucionalismo, junto ao questionamento de tantas outras linhas e posições teóricas, é mais uma das muitas decorrências, no plano teórico, do esgotamento do regime de acumulação fordista, o qual expressa a crise do capitalismo no final do século XX.

No campo ideológico, os pressupostos liberais, secundarizados durante a hegemonia das premissas keynesianas, se atualizam na forma do neoliberalismo, ideologia que, segundo Fiori (1998, p. 126), visa justificar e orientar a instauração do “fascismo de mercado”, em oposição à capacidade interventora do Estado no campo econômico.

A submissão do poder político ao mercado é interpretada por e Silva Jr. e Sguissardi (1999) e Silva Jr. (2002) como uma relativa “traição” neoliberal aos princípios desenvolvidos por John Locke, um dos clássicos do liberalismo, para quem o poder político deveria originar-se na sociedade, ganhar corpo por meio da ação do Estado e novamente submeter-se à sociedade em seu conjunto. Essa recomposição da democracia liberal e do sentido do “público” reforçou a investida neoliberal, por meio da atualização dos princípios do estado mínimo e da igualdade formal, fazendo recrudescer o sentido do “privado”.

Dessa forma, conforme afirma Fiori (op.cit.), o neoliberalismo opera um “casamento virtuoso” entre a pseudociência (ideologia neoliberal) e as políticas que abriam caminho para

---

<sup>121</sup> HODGSON, G. 1998. The approach of institutional economics. *Journal of Economic Literature*. Vol. 36. 166-192p.

a desregulamentação generalizada do mercado mundial, alçada à principal estratégia para o avanço expansivo do capital. Tal pseudociência representa uma pretensão científica (pseudocientificidade) que se expressa nos campos da teoria econômica e da ciência política como, por exemplo, nas teorias “dos jogos”, das “expectativas racionais”, da “escolha pública”.

Com a afirmação ideológica do neoliberalismo, as instituições tornam-se objetos de análise, conforme argumenta Guedes (op.cit.), na medida de sua maior ou menor importância para a compreensão do funcionamento do mercado, principalmente de suas “falhas”. Nessa direção são desenvolvidas teorias visando, entre outros, a descoberta de determinantes de sucesso e fracasso social (do indivíduo, da firma, do mercado, por exemplo). O retorno da Teoria do Capital Humano e a afirmação da noção de empregabilidade ligam-se a esse contexto histórico.

Tais perspectivas teóricas expressam, no campo do institucionalismo, a mesma pseudocientificidade revelada por Fiori; a grande parte delas pode se associar a idéia da qualificação dos trabalhadores como potencializadora da ação individual frente à preponderância do mercado e seu caráter mutante e competitivo.

A questão da institucionalidade, ligada ao fato da instauração de um modo determinado de atuação e funcionamento social, é coetânea da defesa da governabilidade, condição necessária à implementação de ajustes macroeconômicos<sup>122</sup>, por parte principalmente dos países capitalistas periféricos, sob a orientação e o auxílio financeiro dos organismos internacionais. Segundo o Banco Mundial, a governabilidade consiste numa forma determinada de exercício do poder, capaz de exercer a gestão econômica dos recursos sociais, visando o desenvolvimento da competitividade (Banco Mundial, 1994<sup>123</sup>, apud. Leher, 1998b, p. 169).

Fiori (op.cit.) esclarece que o tema da governabilidade refere-se, a partir dos anos 60, aos pressupostos da modernização conservadora, ganhando, ao longo do tempo, diferentes sentidos: reconstrução democrática, estabilidade política, preservação da ordem. Fundamentalmente, a governabilidade passou a ser referenciada como a “capacidade ou poder de formular e implementar políticas, obedecendo o tempo e administrando conflitos, sem

<sup>122</sup> A idéia do ajuste prevalece nas análises neoliberais. Ela tem sido usada como designativa das mudanças econômicas e políticas, no marco do regime de acumulação flexível, significando, geralmente, ajustamento, adaptação das circunstâncias às exigências da regulação econômica de livre mercado. Mas, historicamente, considerando as intenções de frear conquistas do trabalho e dos trabalhadores, parece-nos que o termo assume maior propósito quando interpretado no seu sentido figurativo: “Represália, desagrava ou revindita que se toma contra alguém. [Sin. ger.: acerto de contas.]” (Dicionário Aurélio, 1986).

<sup>123</sup> WORLD BANK. 1994. *Governance: the World's Bank experience*. Wash.D.C. : World Bank.

abandonar os objetivos centrais inicialmente propostos pela autoridade constituída” (op.cit., p. 134).

O surgimento da questão da governabilidade, entretanto, embutia o que Fiori chamou de “paradoxo político das reformas liberais”, ou seja: “o problema de como conduzir uma transição que tinha no Estado o artífice da reforma principal, a reforma de si mesmo”, problema equacionado quando a transformação do Estado passa a ser vista “como parte – lenta e complexa – da construção de um novo modelo de desenvolvimento<sup>124</sup>” (1996, p. 135). Menos que “minimizar” o Estado, se pretendia, a partir de então, apontar as formas e os meios para reconstruí-lo, de modo que

a governabilidade deixa de ser apenas um problema de definição de condições institucionais ideais para o exercício de um bom governo e para a recuperação dos equilíbrios macroeconômicos, passando a ser vista como um problema mais complexo de construção simultânea de instituições, agentes, objetivos e meios específicos de sustentação de um modelo de desenvolvimento equitativo e auto-sustentável (id.ibid., p. 136).

Supomos que é nesse movimento objetivo e ideológico que o institucionalismo cede lugar à compreensão da institucionalidade, exatamente pelo fato das instituições sociais serem mediadas pelo Estado e adquirem através dele uma forma política determinada (Marx e Engels, 1996, p. 98). Assim, a alteração das bases da relação entre Estado e sociedade civil afeta os contornos e conteúdos da mediação exercida pelo primeiro, na condição de regulador social. É exatamente no curso desse movimento que a discussão das institucionalidades acaba por surgir, incluindo aí o tema da qualificação da força de trabalho. E não é à toa que o MTb ousa, por meio do PLANFOR, contribuir com a modernização das relações capital-trabalho, a consolidação da estabilidade econômica e a conquista da equidade social no país (PLANFOR, 1996b, p. 10).

A questão da “governabilidade” representou a síntese teórica das interpretações dos diversos momentos da crise capitalista iniciada nas décadas finais do século passado, interpretações tais relacionadas aos processos de implementação dos ajustes estruturais e de seus efeitos<sup>125</sup>. Ao mesmo tempo, o tema da governabilidade expressou a atenção, o cuidado e a preocupação dos formuladores e financiadores dos ajustes “com as condições institucionais indispensáveis à estabilização dos contratos e das expectativas, e à implementação consciente

<sup>124</sup> “(...) no início dos anos 90, na academia como nas agências multilaterais, ‘governabilidade’ e ‘reformas estruturais’ passaram a ser definidas, cada vez mais, de forma circular: a governabilidade era condição das reformas como estas eram o caminho mais seguro para consolidar a própria governabilidade” (Fiori, 1995a, p. 160-161). Ainda sobre esta interpretação, ver também Francisco de Oliveira (1995).

<sup>125</sup> Mesmo variando os seus objetivos, não é difícil decifrar qual seja o denominador comum às diferentes acepções de governabilidade. Na falta de teoria, basta recorrer ao nosso velho e bom *Aurélius*, onde o significado do neologismo pode ser deduzido da definição do que seja “governável”: “que pode ser governável, porque é dócil e obediente” (Fiori, 1998, p. 39).

e sustentada de programas de governo”, incluindo as principais políticas propostas (Fiori, 1996, p. 134).

No início dos anos 90, a discussão sobre o ajuste estrutural na América Latina trouxe desdobramentos de diferentes ordens, sendo os principais deles ligados a questões macroeconômicas. As condições do dito ajuste necessário aos países do capitalismo periférico tiveram como principais espaços formuladores e organizadores os organismos internacionais, em especial o Banco Mundial, sob o domínio das diretrizes oriundas do FMI (Fundo Monetário Internacional).

Sintetizados na ideologia da globalização, os argumentos justificadores dos ajustes estruturais passaram a tomar por base as modificações ocorridas no mundo da produção – onde a aplicação e atualização tecnológica tornam-se imperativos produtivos – e na forma de ser do Estado capitalista. A flexibilidade produtiva e a autonomia do mercado em relação às fronteiras dos Estados nacionais compõem o duo básico da dimensão global assumida pelo capitalismo, como se fosse essa uma condição natural e inevitável:

Os mercados de capital passaram a atuar como verdadeiros vigilantes das gestões nacionais: qualquer medida, por mais correta do ponto de vista interno, que possa sinalizar um passo em falso ou contrariar o interesse dos investidores externos tem como consequência a revoada dos capitais de curto prazo, com sérios efeitos para a saúde do sistema financeiro de determinado país (Cardoso, 1996b).

Os países, seus líderes e as políticas por eles adotadas estão sob vigilância próxima e constante da opinião pública internacional. Qualquer medida julgada por estas entidades imateriais como passo em falso pode impor penalidades. Ao contrário, decisões ou eventos interpretados como positivos são recompensados. A opinião pública internacional e, sobretudo, os mercados tendem a ser conservadores, a seguir uma certa ortodoxia em matéria econômica. Estabelecem um padrão de conduta econômica que praticamente não admite desvios num mundo em que há imensa variedade de realidades nacionais (Cardoso, 1996a).

Essa noção do mercado como demiurgo das ações dos Estados nacionais – e em última instância da ação de cada ser social – é expressão das intenções de criação de um “Governo Mundial”, especialmente por meio de uma divisão formal de responsabilidades entre os organismos multilaterais<sup>126</sup>, capaz de controlar os processos de decisão e “legitimar a escandalosamente autoritária dominação da vida social” em nome de uma “democracia” fictícia (Mészáros, 2003, p. 49).

<sup>126</sup> Tal divisão de domínios assim se caracteriza: a questão política fica a cargo da ONU (Organização das Nações Unidas) e da OTAN (Organização do Tratado do Atlântico Norte); a cultura e a ciência restam por conta da UNESCO e da UNICEF; a OMC se encarrega das relações comerciais; as questões atinentes ao complexo industrial-militar são da alçada do G-7, enquanto que da economia se encarregam o FMI, o Banco Mundial e o BID (Fiori, 1995b; Chomsky, 1996. *Novas e velhas ordens mundiais*. São Paulo : Scritta; apud. Rampinelli, 1998).

A ação articulada dos agentes desse pretense “governo global”, segundo Harvey (1999, p. 154-155), visa garantir as condições, em todo o globo, para que o capital financeiro atue efetivamente como poder coordenador das relações capitalistas em nível mundial, de forma que se estabeleça uma espécie de “mercado de dinheiro sem Estado”, que se expande sem controle de nenhum governo nacional.

Mas, como demonstra Mészáros (2002, 2003), a impossibilidade da realização da “globalização” é denunciada, por um lado, pela existência de territórios ainda não completamente dominados pela forma de ser do sistema capitalista hegemônico<sup>127</sup>; por outro, pela dependência estrutural do capital em relação ao seu complemento político, que é o próprio Estado moderno.

Sendo assim, apesar das modificações econômicas e políticas e da influência dos organismos multilaterais, “o Estado nacional continuou sendo o árbitro último da tomada de decisão socioeconômica e política abrangente, bem como o garantidor real dos riscos assumidos por todos os empreendimentos econômicos transnacionais” (id., 2003, p. 33), embora alguns intentos ideológicos busquem comprovar o contrário.

Nesse contexto, a recomposição do Estado moderno como uma institucionalidade pública renovada (OIT, 1999) acabou por significar a sua modificação, visando à manutenção da capacidade desenvolvida por essa estrutura totalizadora de comando político do capital e dar coesão social a um sistema econômico estruturalmente antagônico, de forma a tornar sustentável, “(enquanto permanecer historicamente sustentável) a prática metabólica de atribuir ao ‘trabalho livre’ o cumprimento de funções rigorosamente econômicas numa condição incontestavelmente subserviente” (Mészáros, 2002, p. 122).

Muito embora a utopia capitalista do absolutismo e da onipresença do mercado seja constantemente referenciada nas interpretações e perspectivas neoliberais, a função política do Estado é reconhecida como necessária mesmo pelos principais apologetas do capital:

Compartilho da aversão predominante [no campo do neoliberalismo] em relação à política. Sou uma criatura dos mercados e desfruto da liberdade e das oportunidades deles decorrentes. Na qualidade de participante do mercado, sou capaz de tomar minhas próprias decisões e de aprender com meus próprios erros. Não preciso convencer os outros para conseguir alguma coisa e os resultados não são ofuscados pelo processo decisório coletivo. Por mais estranho que pareça, os participantes nos mercados financeiros gratificam a minha busca da verdade. Tenho um viés pessoal contra a política e contra todas as formas de processo decisório coletivo. No entanto, reconheço que são imprescindíveis (Soros, 1999, p. 273).

---

<sup>127</sup> “Em vez de se completar como sistema capitalista global propriamente, o capital, a não ser nos países onde predominou seu modo de controle econômico da apropriação do sobretabalho, também conseguiu criar *enclaves capitalistas*, com uma relativamente vasta ‘*hinterlândia não-capitalista*’, cujo mais problemático exemplo é a China que, não obstante os seus enclaves capitalistas, constitui-se numa ‘*hinterlândia*’ com mais de um bilhão de habitantes” [grifos do autor] (Mészáros, 2003, p. 28).

Tal crença no individualismo e na independência dos indivíduos frente às relações sociais, por seu caráter eminentemente ideológico (no sentido de falseamento das circunstâncias históricas), não tem a capacidade de transformar a realidade numa soma de individualidades autônomas e desconectas. A certeza de Soros de que ele é uma dessas individualidades em ato, não o transforma num ser exatamente assim, a-social e, portanto, não-humano, muito embora também ele seja um sujeito submetido a relações sociais desumanizadoras, pois,

Se para a Economia clássica o proletário é apenas uma máquina para a produção de mais-valia, o capitalista vale para ela também apenas como uma máquina para a transformação dessa mais-valia em mais capital. Ela toma sua função histórica amargamente a sério (Marx, 1985b, p. 175).

Contra o mito do poder do indivíduo e contra a utopia do total eclipse político – na forma de dispensabilidade do Estado – se coloca o próprio mercado em sua condição material de conjunto de relações e de processos decisórios eminentemente coletivos, mesmo que não democráticos ou partilhados intra e entre as classes sociais do capitalismo, e amplamente dependentes da ação do Estado, cuja intervenção, conforme atesta Gramsci (1991a, p. 315):

é uma condição preliminar de qualquer atividade econômica coletiva, é um elemento do mercado determinado, já que é a própria expressão político-jurídica do fato de que uma determinada mercadoria, o trabalho, é preliminarmente depreciada, colocada em condições de inferioridade competitiva, paga por todo o sistema determinado.

Mas, considerando o ponto de vista da classe proprietária, a aversão à política e a desconfiança no Estado têm algum sentido.

O Estado capitalista, ao mesmo tempo em que administra conflitos e resguarda os interesses do capital, se constitui, pela sua natureza política, como campo onde se reflete a contradição estrutural entre capital e trabalho na forma de disputas das classes sociais antagônicas do modo de produção capitalista. Como advertiram Marx e Engels (1996, p. 48), “segue-se que todas as lutas no interior do Estado, a luta entre democracia, aristocracia e monarquia, a luta pelo direito do voto, etc., etc., são apenas as formas ilusórias nas quais se desenrolam as lutas reais entre as diferentes classes”.

O caráter regulador do Estado no capitalismo, portanto, não tem condições de extinguir tais lutas, pelo próprio fato da reprodução do modo de produção capitalista significar a reprodução do seu antagonismo estrutural, representado pela incompatibilidade histórica entre as classes que personificam o capital e o trabalho, e pela impossibilidade do primeiro se produzir e reproduzir sem a existência do segundo.

O capital mesmo é a contradição em processo, pelo fato de que tende a reduzir a um mínimo o tempo de trabalho, enquanto que por outra parte põe o tempo de trabalho como única medida e fonte da riqueza. Diminui, pois, o tempo de trabalho na forma de tempo de trabalho necessário, para aumentá-lo na forma de trabalho excedente; põe, portanto, em medida crescente, o trabalho excedente como condição – questão de vida e de morte – do trabalho necessário (Marx, 1989a, p. 593).

O caráter político do Estado capitalista se expressa, portanto, na forma de relações de forças antagônicas – capital e trabalho –, de modo que "a vida estatal é concebida como uma contínua formação e superação de equilíbrios instáveis (no âmbito da lei) entre os interesses do grupo fundamental e os interesses dos grupos subordinados" (Gramsci, 1991b, p. 50). De outro modo, essa contradição fundamental condiciona a constituição daquilo que Mészáros (2002, p. 127) caracteriza como uma “dissonância estrutural entre as estruturas reprodutivas materiais do capital e sua formação de Estado”.

As constantes tentativas de equilibração das relações entre classes opostas vão compor a regulação social a ser exercida pelo Estado capitalista, na qual diferentes processos de normatização – expressos pelo campo do Direito Positivo, em forma de leis – e de socialização – nos quais se encontra a educação – são frentes prioritárias e indispensáveis para a constituição e afirmação da reprodução das relações capitalistas. Dessa maneira, o Estado capitalista põe em funcionamento um conjunto de ações coordenadas que formam o aparato regulatório das relações sociais de produção. Nelas, as condições e formas do uso e remuneração da força de trabalho, incluindo aí as questões relativas à sua formação, atualização e aprimoramento, se tornam objetos da regulação social operada por meio do Estado no capitalismo.

O caráter estrutural conflitivo do modo de produção capitalista impede que o domínio do capital sobre o trabalho se exerça de forma imediata, o que requer uma instância determinada – o Estado – capaz de realizar tal domínio por meio da hegemonia<sup>128</sup>, combinando coerção e consentimento social, para a justificação dos interesses da classe capitalista como interesses também das classes trabalhadoras (Gramsci, 1989, 1991a, 1991b). Essa suposta identificação compõe o conteúdo de diferentes consensos sociais – incluindo o consenso da qualificação profissional – e vai estar na base das institucionalidades que o Estado capitalista, reformado sob os desígnios do mercado, buscará instaurar.

---

<sup>128</sup> Segundo Gramsci, o Estado ampliado é expressão da hegemonia de classe revestida de coerção. No capitalismo, o conteúdo da hegemonia política da classe capitalista, ao fundar o Estado necessário à sua reprodução, é “predominantemente de ordem econômica: trata-se de reorganizar a estrutura e as relações reais entre os homens e o mundo da produção”, ou seja, a hegemonia de classe acaba por se tornar dependente da unidade ou reciprocidade entre o desenvolvimento das forças produtivas e as relações de produção (Gramsci, 1991a, p. 87/149-150). Conforme sustenta Marx (1989a, p. 594), os termos de tal unidade, embora apareçam para o capital como os meios para sua produção, de fato “constituem as condições materiais para fazer saltar essa base [capitalista] pelos ares”.

As lutas travadas no campo político exercem sobre o Estado capitalista, em limites que não ameacem a reprodução do modo de produção hegemônico, pressões para que os processos de regulação social incorporem demandas da classe trabalhadora, inclusive aquelas relacionadas à educação dessa classe, conforme se pode exemplificar com esta reflexão de Marx<sup>129</sup>:

(...) o setor mais culto da classe operária compreende que o futuro de sua classe e, portanto, da humanidade, depende da formação da classe operária que há de vir. Compreende, antes de tudo, que as crianças e os adolescentes terão de ser preservados dos efeitos destrutivos do atual sistema. Isto só será possível mediante a transformação da *razão social em força social* e, nas atuais circunstâncias, só podemos fazê-lo através das leis gerais impostas pelo poder do Estado. Impondo tais leis, a classe operária não tornará mais forte o poder governamental. Ao contrário, fará do poder dirigido contra elas, seu agente. O proletariado conseguirá, então, com uma medida geral, o que tentaria em vão com muitos esforços de caráter individual (Marx e Engels, 1992, p. 60).

Quase um século e meio após a orientação de Marx para o movimento dos trabalhadores do século XIX, as leis e as políticas voltadas para a educação da classe trabalhadora apelam para o estabelecimento de processos consensuais, nos quais os interesses dos trabalhadores se apresentam mais como potencialidades do que como conquistas efetivas.

Tais processos, na verdade, compõem um conjunto de mediações entre o Estado e a sociedade civil, por meio do qual o Estado estrito senso opera a regulação social. Nesse conjunto estão as “novas institucionalidades”, sendo a educação profissional chamada a colaborar com a atualização das condições de realização da indispensável complementaridade do Estado em relação ao movimento conflituoso do capital, especificamente no que tange ao aprimoramento, socialização e naturalização das condições de exploração do trabalho, num processo social em que o mercado – espaço indubitavelmente hegemônico do capital – passa a ser postulado como matriz e horizonte das relações sociais.

As condições de adaptabilidade e de acomodação social ao movimento histórico de reconfiguração das formas fenomênicas do capitalismo e do Estado como sua instância de controle político – movimento esse compreendido como natural – conformam os processos de ajustes econômicos e políticos, anunciados pelos diferentes organismos multilaterais como condição de sobrevivência para os países e para os indivíduos.

Tratados como inevitáveis, os processos de ajuste são justificados, segundo a ótica daqueles organismos, pela deterioração de relações sociais fundadas em políticas públicas ineficazes do ponto de vista da arrecadação e utilização de recursos, por conta, principalmente, do protecionismo estatal nas relações de troca de produtos (processos de

---

<sup>129</sup> Extraído de MARX, Karl. *Instruções aos delegados do Conselho Central Provisório* (AIT, 1868).

exportação de mercadorias), expresso pela reserva de mercados locais, em detrimento da abertura econômica necessária à intensificação da dinâmica de interdependência econômica mundial que se aprofunda a partir da década de 80 (OIT, 1999).

A exacerbação da crise econômica experimentada pelos países em desenvolvimento ao longo dos anos 80 trazia como ameaça a impossibilidade de atendimento aos serviços de suas dívidas internas e externas, o que, em ocorrendo, dificultaria ainda mais as suas possibilidades de desenvolvimento e de equilíbrio econômico, em articulação com o movimento econômico mundial. Portanto, a redução do risco de não cumprimento dos contratos de pagamento das dívidas, principalmente a externa, e a diminuição das dificuldades de financiamento da recuperação econômica, passam a depender, segundo a ótica dos organismos internacionais, da capacidade de reorientação econômica e política daqueles países, incluindo aí a inevitabilidade da contração do nível de atividade econômica e, conseqüentemente, dos níveis de emprego (OIT, 1992).

Conforme apontam diferentes análises (Fiori, 1995a, 1995b, 1996, 1998; Francisco de Oliveira, 1992, 1995), os organismos internacionais, sendo conseqüentes com a interpretação da origem política da crise, prognosticam a necessidade de redefinição da forma de ser do Estado e formulam proposições voltadas inicialmente para a estabilização econômica – por meio de políticas fundadas no equilíbrio monetário – e, seguidamente, para as reformas enfocadas na desregulamentação e abertura dos mercados, na privatização dos bens e das estruturas do setor público e na redução da intervenção do Estado nas relações entre capital e trabalho.

Se trata de recriar um Estado que reconheça as imperfeições nos mercados, regule as práticas monopólicas, estabeleça ordenamentos econômicos pela via da administração de preços; se supõe que [este] é um Estado que guiará a distribuição de oportunidades ante à ineficiência do mercado. [...] o que necessitamos é de um Estado modesto, desejoso de investir a longo prazo, a serviço de uma sociedade que escute, capaz de desaparecer e de retirar-se quando uma atividade frutífera possa ser garantida pelos mesmos que a praticam. Isso implica num estilo de atuar menos glorioso, mas que exige muito mais conhecimentos, mais cuidado, preparação e inteligência (Crozier<sup>130</sup>, 1989, apud. OIT, 1999).

Tais modificações, dependentes da ação do Estado, embutem a necessidade de reordenamento dessa estrutura política do capital para reprodução, no âmbito da totalidade social, das condições de produção e realização do valor, sustentadoras de um processo de acumulação do capital que passa a se caracterizar, fundamentalmente, pela exacerbação da exploração do trabalho – nas suas formas absoluta e relativa –, combinada à dominância da

---

<sup>130</sup> CROZIER, M. 1989. *Estado Modesto, Estado Moderno. Estrategia para el Cambio*. México : Fondo de Cultura Económica/Economía Contemporánea, p. 50-51.

reprodução do capital sob sua forma financeira (Chesnais, 1996, 1998; Harvey, 1999; Salama, 1999).

A principal consequência da conjunção das diretrizes econômicas e políticas, sob a tutela das forças que dominam o mercado e sob a ação de um Estado supostamente modesto e inteligente, se traduz na elevação dos índices de desemprego, no decorrente rebaixamento das condições de sobrevivência da classe trabalhadora e na acentuação da polarização econômica, retratada por um processo intenso de concentração de capitais.

Tratados como resultados inevitáveis do ajuste econômico e político, esses fatos atestam a naturalização da precarização social e se tornam a causa e a razão de ser das políticas públicas: ao mesmo tempo em que elas se tornam o principal campo de pagamento da conta social da estabilização econômica (Fiori, 1998), essas políticas são chamadas a se voltar para as áreas e as populações mais afetadas pelos impactos sociais do ajuste sem que, contudo, se interrompa a dinâmica de corte dos gastos públicos imposta por um Estado “cuidadoso” e “austero”<sup>131</sup>. A política representada pelo PLANFOR emerge e se fundamenta nessa lógica.

Tal chamamento se dá em meio ao aprofundamento da desqualificação política e ideológica do sentido do *social* e do *público* – e, em última instância, do *político* – efetivada pela direção individual e privada imposta às políticas do Estado neoliberal. Nesse movimento,

as políticas públicas passam, no país e no exterior, por um processo de mercadorização do espaço estatal ou público, sob o impacto de teorias gerenciais próprias das empresas capitalistas imersas na suposta anarquia do mercado, hoje estruturado por organismos multilaterais a agirem em toda extensão do planeta (Silva Jr., Sguissardi, 1999, p. 75).

Com esse caráter mercantil, as políticas públicas afetas ao campo do trabalho vão ser chamadas a desempenhar um papel fundamental no conjunto das medidas reguladoras do Estado neoliberal voltadas para o enfrentamento do “inevitável” problema social representado pelo desemprego e para o desenvolvimento da competitividade necessária aos imperativos da economia “globalizada”.

Para os países do Terceiro Mundo, segundo a ótica dos organismos internacionais, a qualificação do trabalhador, especialmente, deve ser seriamente considerada no campo das políticas sociais, por meio da criação de um sistema que garanta um mínimo de formação

---

<sup>131</sup> Entre 1993 e 1994, uma pesquisa realizada pela Fundação do Desenvolvimento Administrativo, de São Paulo, demonstrou que, no Brasil, “a segunda metade dos anos 80 foi pródiga em termos de gastos sociais, o que se refletiu, até mesmo, em maior oferta de serviços públicos. No início dos anos 90, porém, os gastos sociais reduziram-se a patamares inferiores aos do início da década dos 80, em termos *per capita*, fato bastante grave quando se considera que a ‘cesta’ de políticas sociais vem progressivamente se tornando, em nível mundial, mais complexa e cara”. A pesquisa intitulada “A dinâmica do gasto social nas três esferas de governo” foi extraída do *site* [www.fundap.org.br](http://www.fundap.org.br), em novembro de 2002.

profissional a todos e que deve apresentar as seguintes características: atendimento às necessidades do mercado, gestão tripartite e formação polivalente organizada em módulos articulados ao sistema educacional e ao sistema produtivo<sup>132</sup> (García, 1993).

Mas o cumprimento dessa orientação pressupõe a necessidade de reconhecimento e superação de certos limites:

De fato, o ajuste estrutural tem exposto os problemas com que se defrontam os sistemas e instituições de formação existentes quando tratam de elaborar programas de formação eficazes para facilitar um novo emprego aos trabalhadores de idade avançada, aos trabalhadores que têm perdido seus empregos como consequência de reestruturações industriais e aos funcionários que têm sido despedidos por causa de reformas administrativas e de contrações do setor público. Para solucionar estes problemas seria necessário dispor de instituições de formação, de metodologias e de material didático que não podem ser obtidos facilmente. O dilema destas instituições se deve ao fato de que desconhecem o tipo de formação que deveria oferecer a estas pessoas, dado que o setor moderno segue contraindo-se e que as necessidades do setor não estruturado estão ainda mal definidas (OIT, 1992, p. 14).

Desse complexo terreno em que se embrenham dimensões econômicas, políticas e ideológicas é que surge, então, a idéia da necessidade de uma nova institucionalidade para a formação profissional.

### **3.2. O PLANFOR E A SUA CONDIÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA RENOVADA**

Partindo da crítica aos modelos de qualificação profissional que predominaram durante a segunda metade do século XX, os organismos internacionais – e o MTb, como vimos – destacam que esses modelos referenciavam-se, no campo pedagógico, em práticas produtivas de base taylorista-fordista, que resultaram em estruturas de formação rígidas na sua forma e no seu conteúdo, com forte centralização na ação do Estado; no campo econômico, essas estruturas de qualificação apresentavam um tímido e dissimulado desempenho nos

---

<sup>132</sup> Essas, entre outras orientações para a questão educacional, foram definidas em novembro de 1991, a partir do documento-base da *I Reunión de Consulta com los Países de Centroamérica y el Caribe sobre Educación y Mundo del Trabajo*, realizada em Havana. Sob a alegação de estar baseado no mundo do trabalho e nos principais ensinamentos de experiências consideradas inovadoras e exitosas, o documento apresenta e desenvolve um conjunto de oito orientações, sendo elas: 1. Caráter de constante mudança do mercado de trabalho; 2. Papel estratégico da educação no desenvolvimento econômico e social; 3. Prioridade para a educação básica (escolarização e formação permanente) frente às necessidades do mercado de trabalho; 4. Formação profissional e emprego: criação de um sistema de formação profissional que garanta um mínimo de formação profissional para todos, com ênfase em qualificações de tipo intermediário, refletindo na desnecessidade de oferta de vagas nas universidades para todos. 5. Incorporação de novas tecnologias. 6. Elaboração de formas de cooperação entre os centros de formação e as empresas. 7. Cooperação internacional ou em escala regional. 8. Conclusões. Ao final, adverte-se que a intenção do documento é ressaltar que, “no final do século XX, manter alijados os mundos da educação e do trabalho é um suicídio para os países, sobretudo os que estão em processo de desenvolvimento econômico e mundial” (García, 1993).

sistemas de relações de trabalho (CINTERFOR, 1996; CINTERFOR/OIT, 1999, 2001a, 2001b; OIT, 1992, 1999).

Por um lado, a noção de institucionalidade<sup>133</sup> vai se referir ao desenho, à execução e à coordenação de políticas determinadas; por outro, à constituição de uma autoridade social pública, considerada capaz de ordenar o gasto social e de orientar as ações das instituições envolvidas e dos serviços prestados. Como elemento de integração, é prevista a definição de pressupostos globais, julgados acima de interesses particularistas e que, por isso, devem ser observados pelo Estado estrito senso e pela sociedade civil envolvida com a política em questão.

Conforme descreve Silva Jr. (2003, p. 36), sob esse redesenho do Estado capitalista devem ser implementadas as reformas institucionais, sob a forma de políticas sociais que criem as “condições para a produção de um novo paradigma político orientado pela instrumentalidade, a adaptação e a busca do consenso”.

Intimamente relacionada à ação do Estado, uma institucionalidade determinada deve desenvolver um caráter público não dependente exclusivamente daquela ação. Tal caráter precisa ser garantido pela formação de uma rede de entidades desenhadoras, executoras e avaliadoras – não só, nem necessariamente estatais –, capazes de formar uma estrutura que dê conta do tema original de uma política específica. Em suma, o ideário que fundamenta a noção de institucionalidade advoga ser ela “quem pode proporcionar as bases de permanência e continuidade de determinadas políticas públicas” (León e Acevedo, 2002), instauradas no marco neoliberal das transformações econômicas e políticas.

Na realidade que se instaura a partir das décadas finais do século XX é que vão ser buscados argumentos e justificativas para fundamentar a necessidade de se estabelecer uma nova institucionalidade para a formação profissional, sob pena de não serem aproveitadas, ao máximo, as oportunidades sociais anunciadas pela era do conhecimento e as chances apresentadas pelo livre funcionamento do mercado.

(...) a transformação produtiva não pode ser vista exclusivamente como uma ameaça: é uma necessidade de sobrevivência nacional e regional no contexto econômico mundial e, portanto, também é uma oportunidade. Mais ainda, é um processo que – dentro dos ritmos diferenciais impostos pela heterogeneidade estrutural dos sistemas produtivos da região – está em pleno desenvolvimento, e cujo *leit motiv* é a competitividade. O alcance da competitividade empresarial e nacional, por sua vez, requer o fortalecimento dos processos de inovação e o desenvolvimento tecnológico, o melhoramento da qualidade das práticas de gestão, etc., e tudo isso nos traz novamente ao terreno da formação do capital humano como imperativo central do desenvolvimento latino-americano (OIT, 1999).

---

<sup>133</sup> Para a compreensão da noção de institucionalidade desenvolvida pelos organismos multilaterais e que será aqui apresentada, tomamos por base os textos de CINTERFOR (1996) e de León e Acevedo (2002).

O retorno ao pressuposto do capital humano como diferencial do desenvolvimento – seja ele individual ou dos países – se realiza, entretanto, sobre bases materiais e ideológicas distintas. Conforme esclarece Frigotto (1999, p. 13), no bojo das transformações econômicas e políticas que fundamentam as reformas postas em prática pelo Estado neoliberal,

a educação regular e, especialmente, a formação técnico-profissional aparecem, uma vez mais, como sendo a "*galinha dos ovos de ouro*" que pode nos ajustar à nova ordem mundial definida pela globalização e reestruturação produtiva. A novidade, diferente da perspectiva ideológica da teoria do capital humano dos anos 60/70, é que o objetivo não é de integrar a todos, mas apenas aqueles que adquirirem "habilidades básicas" que geram "competências" reconhecidas pelo mercado. Competências e habilidades para garantir não mais o posto de trabalho e ascensão numa determinada carreira, mas da empregabilidade. O ideário das novas habilidades – de conhecimento, de valores e de gestão, – e, portanto, de novas competências para a empregabilidade, apagam o horizonte da educação e formação técnico-profissional como um direito subjetivo de todos. Trata-se, agora, de serviços ou bens a serem adquiridos para competir no mercado produtivo – uma perspectiva educativa produtivista, mercadológica, pragmática e, portanto, desintegradora [grifos do autor].

A inovação pretendida para as políticas de formação dos trabalhadores, segundo a orientação dos organismos multilaterais, atinge duas dimensões, relacionadas e interdependentes. Por um lado, sinaliza-se a necessidade de um outro tratamento conceitual para a formação profissional, no qual sejam considerados os conceitos apontados na citação anterior; por outro, a sua execução passa a requerer a definição de uma nova forma de gestão de política pública. Um duplo desafio – muito bem enfrentado pelo PLANFOR – assim exposto pelo principal organismo formulador da nova institucionalidade da educação profissional:

(...) a formação não é apenas um fator fundamental para o incremento da produtividade e para o melhoramento das condições de competitividade, mas é também um instrumento essencial das políticas públicas, especialmente aquelas dirigidas aos setores mais vulneráveis: jovens, mulheres, desocupados, trabalhadores em processo de reconversão produtiva, entre outros (CINTERFOR, 1996, p. 17).

Tendo como horizonte a primazia do conhecimento nas relações sociais, a nova compreensão conceitual da qualificação proposta pelos organismos internacionais e pelo MTb tem por base, além daqueles fundamentos desintegradores expostos por Frigotto, “concepções da sociabilidade fundadas na intersubjetividade ou em complexos sociais como a política e o mercado” (Lessa, 2002, p. 47), para as quais a inserção produtiva do homem na sociedade deve resultar de relações particularistas e atomizadas.

Desse horizonte interpretativo, são atribuídas quatro dimensões ao conceito de qualificação, objetivando a sua adequação à configuração de um mundo cada vez mais competitivo e em constante modificação: vinculação com o sistema de relações de trabalho;

formação como parte do processo de transferência tecnológica; formação como fato educativo articulado aos processos de produção e formação para as competências (CINTERFOR, 1996; CINTERFOR/OIT, 1999).

A decorrência da formação profissional orientada pelas necessidades do mercado se traduz na mudança de enfoque que se pretende, a partir de então, imprimir às políticas de formação: a oferta formativa, típica de estruturas de formação adequadas ao modo de regulação fordista, busca ser substituída pela demanda de formação, seguindo as exigências do mercado (CINTERFOR, 1996; CINTERFOR/OIT, 1999, 2001a, 2001b, 2001c; OIT, 1992, 1999).

Essa naturalização do reducionismo formal da ação humana aos imperativos do capital, se por um lado é anunciada como uma compreensão necessária para a nova institucionalidade da formação para o trabalho, por outro é uma circunstância insuficiente, como advertem os organismos internacionais, caso sejam negligenciadas as condições objetivas e concretas para que, de fato, dita formação possa se tornar efetiva. Sendo assim,

reconhecer a estreita vinculação entre desenvolvimento e formação é uma coisa; e outra é poder desenhar e pôr em marcha sistemas ou instituições de formação que respondam às necessidades de demandas formativas de sociedades cada vez mais baseadas na informação, nos conhecimentos científicos e nas inovações tecnológicas [...] (CINTERFOR, 1996, p. 16).

Segundo a OIT (1999), a leitura da realidade latino-americana instaurada após a crise política e econômica dos anos 80 permite o reconhecimento de experiências de países que vêm conseguindo articular, com sucesso, uma nova concepção de qualificação profissional com processos de implementação também inovadores, que reúnem características, tais como:

1. Financiamento público da formação profissional, com a previsão de se estender a responsabilidade pelos recursos também para as empresas.
2. Observação das seguintes orientações pragmáticas: (a) o público não deve ser entendido somente como estatal, nem o privado deve ser exclusivamente identificado com a busca de lucro individual; (b) o papel de Estado não deve ser necessariamente de executor universal, mas sim de financiador, especialmente daquelas funções da formação que, por seu caráter de bem público não podem ser assumidas financeiramente pelo setor privado; (c) em qualquer um dos casos, a regulação de uma oferta descentralizada e diversificada requer sólidas e legítimas estruturas institucionais, que não são necessariamente as previamente existentes, por vezes ineficientes e ineficazes frente às novas exigências.
3. Diversificação de agentes estatais envolvidos com a formação para o trabalho, com destaque para a participação dos ministérios do trabalho, secretarias e fundos voltados

para a área social, além das instâncias tradicionais, como os ministérios da educação e as instituições de formação profissional.

4. Crescimento do protagonismo empresarial como agente investidor e/ou executor direto na formação dos trabalhadores.
5. Ampliação da participação social nas políticas públicas, por meio de experiências de gestão tripartite, em que o governo divide com as representações do capital e do trabalho a responsabilidade pela implementação e pelos resultados de tais políticas.
6. Criação de mercados de competências laborais, aos quais concorrem múltiplos provedores públicos e privados.

Tais características, entretanto, não são consideradas autonomamente capazes de operarem as profundas mudanças na institucionalidade da formação profissional que elas anunciam. Nesse sentido, se destaca

a importância de que essas modificações sejam orientadas e conduzidas por uma institucionalidade pública que – ainda que renovada – assegure o cumprimento de metas estratégicas de desenvolvimento nacional e a atenção às necessidades das populações vulneráveis, na aplicação de princípios de solidariedade e de equidade social (OIT, 1999).

Essa “institucionalidade pública renovada” se expressa na reconfiguração do Estado, decorrente do reordenamento econômico, político e jurídico do capitalismo no final do século XX, de forma que, na “renovação”,

As fronteiras que delimitavam o mundo público e o privado já não são as mesmas. "O público" atualmente é do interesse comum, coletivo; significa o espaço real onde os fatos se apresentam e com isso decorrem problemáticas a serem resolvidas tanto pelo Estado como pela sociedade. "O público" já não vai ser coincidente nem emanado do Estado nem do governo de maneira exclusiva [grifos do autor] (id.ibid.).

A discussão em torno dos sentidos do público e do privado, utilizada pelos organismos internacionais como exemplo máximo das políticas de formação implementadas por uma “institucionalidade pública renovada” é um significativo emblema das modificações que, de fato, passam a ocorrer no capitalismo no final do século XX, especialmente no que se refere à relação entre o Estado e a sociedade civil.

O fundamental na redefinição dos sentidos do público e do privado é a extensão de determinadas ações – antes socialmente definidas como próprias do Estado, financiadas e voltadas indiscriminadamente para todos e por isso categorizadas como públicas – para o campo da execução privada, mantido inalterado o padrão público de seu financiamento. Tal submissão do fundo público às intencionalidades do mercado e aos padrões de funcionamento

da iniciativa privada é interpretada como um desafio dos Estados em processo de renovação, que devem se esforçar para o alcance

de sua redefinição funcional e administrativa fazendo predominar, por um lado, formas mais eficientes, flexíveis e adequadas às demandas produtivas, sociais, setoriais e locais que emergem dentro da nova estratégia de desenvolvimento; por outro, funções de regulação e planificação estratégica em termos de política social e econômica, melhorando sua capacidade articuladora e de interlocução com os diversos atores e grupos da sociedade (CINTERFOR, 1996, p. 13-14).

No campo específico da qualificação profissional, essa redefinição é sintetizada por Castro (2002, p. 274) como

uma nova estratégia que pode ter repercussões mais importantes a longo prazo: no lugar de tratar de reformar as instituições de formação, agora há uma tendência a redesenhar os sistemas, aplicando uma filosofia diferente. Esta mudança é parte do movimento para “reinventar o governo” e para usar incentivos econômicos em áreas que têm sido tradicionalmente dominadas por estruturas hierárquicas tradicionais.

Uma nova concepção de formação profissional, aliada a uma forma determinada de política pública que reinvente o Estado, configura, segundo o CINTERFOR (op.cit., p. 17), um significativo e múltiplo desafio,

que não pode ser abordado com razoáveis possibilidades de êxito por nenhum ator em exclusividade. O caminho mais adequado parece ser a construção de consensos nacionais que envolvam o Estado, trabalhadores e empresários, incorporando a experiência e recursos das instituições de formação profissional. Isto possibilitaria, ao mesmo tempo, um espaço para a concertação<sup>134</sup> de interesses com vistas ao desenvolvimento econômico e social e à sustentabilidade política a longo prazo dos ditos projetos nacionais.

Considerando que a solução do paradoxo neoliberal de conduzir reformas e reformar-se a si mesmo se encaminha por meio da transformação das estruturas políticas existentes e da construção de outras novas, as motivações e as orientações para a formação e a renovação da institucionalidade da formação profissional acabam por se voltar para o campo mais propício à reconstrução do próprio Estado capitalista – as relações de produção.

Nesse sentido, as elaborações dos organismos multilaterais – das quais os intelectuais que forjaram o PLANFOR são mais que meros seguidores: são eles também seus autores – indicam que as políticas de formação profissional passam a ser compreendidas como meio e finalidade do Estado capitalista: ao mesmo tempo em que através da implementação dessas

---

<sup>134</sup> “Concertación” significa acordo em comum das diversas partes que compõem um todo (Diccionario General de la Lengua Española Vox). Muito utilizada a partir dos anos 90, especialmente pela OIT e CINTERFOR, a expressão refere-se a experiências de negociação e interlocução entre governo, empresários e trabalhadores, sendo geralmente utilizada para designar um movimento voltado para a consolidação de mecanismos de entendimento nacional acima dos interesses das diferentes classes sociais (CUT. SRI. 1991. *Caderno Especial da Secretaria de Relações Internacionais: Negociação ou pacto social? Experiências recentes do sindicalismo latino-americano*; apud. Tatagiba, 1998).

políticas são instauradas novas relações entre a sociedade política e a sociedade civil, as relações de trabalho passam a delegar à formação profissional o caráter de condicionalidade para justificar a ausência ou o surgimento de postos de trabalho.

Dessa forma, mais que um conteúdo da regulação social exercida pelo Estado, o PLANFOR, tendo a qualificação profissional como pretexto, vem se manifestando como um instrumento dessa regulação, expressando, simultaneamente, diferentes dimensões econômicas e políticas dos ajustes estruturais, incluindo as tensões e disputas entre as classes sociais fundamentais do capitalismo fragilmente consensuadas. Mas a localização e o anúncio desses fios invisíveis não bastam.

### **3.3. SENTIDO E CARÁTER DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EMPREGO**

A condição fundamental do PLANFOR como instrumento de regulação social foi a incorporação da qualificação profissional como um conteúdo da política econômica, o que no Brasil veio configurar a efetiva inclusão e significância da formação dos trabalhadores no conjunto das chamadas políticas públicas de emprego estruturadas nos anos 90.

Segundo a perspectiva econômica e política tornada hegemônica nas décadas finais do século XX, a natureza e a finalidade das políticas públicas, em especial as sociais, estão mais relacionadas às necessidades da produção e do mercado do que às demandas da população. O Estado capitalista passa a modificar o caráter de sua intervenção social, adquirindo contornos marcadamente restritivos, compensatórios e assistenciais, ao se tratar da classe que personifica o trabalho, por meio da organização de um conjunto de políticas sociais voltadas para as parcelas da sociedade menos favorecidas. Tais políticas expressam os limites de ação do Estado, tanto no aspecto da abrangência social e populacional, como no campo do financiamento público.

Para as prerrogativas do capital e de sua classe social correspondente, ao contrário, o Estado nacional visa legitimar “o seu o seu papel vital de garantir o proteger as condições gerais da extração da mais-valia do trabalho excedente” (Mészáros, 2002, p. 121).

Conforme sinaliza a OIT (1999),

A orientação dominante das políticas atuais de desenvolvimento na região latino-americana é de destinar recursos para o provimento de serviços sociais mediante mecanismos de mercado. Mas é necessário levar em conta que estes mecanismos tendem a favorecer aos grupos e

sistemas de produção com melhor capacidade competitiva, podendo deixar de lado os grupos mais débeis e os sistemas de produção mais tradicionais. Esta situação obriga ao exame do papel dos governos, que devem assumir maior responsabilidade como harmonizadores dos interesses particulares e o interesse geral. Em consequência, está em jogo sua capacidade de conseguir uma melhor regulação dos mecanismos de mercado a fim de canalizar a destinação de recursos para os grupos e setores com menores vantagens, e para desenvolver processos de gestão e integração social que reforcem a participação de todos os atores sociais, especialmente os menos favorecidos.

Nessa margem de risco do processo de regulação social é que se situam as políticas sociais, incluindo aquelas especificamente voltadas para a questão do emprego, envolvendo a ausência dele ou as condições de sua realização.

Diferentes análises (Barbosa e Moretto, 1998; Di Geovanni, 1998; Pochmann, 1998; Maggiolini, 1988) permitem constatar que o desenvolvimento de políticas de intervenção do Estado nas relações laborais acompanha a complexificação da organização e intensificação do trabalho no modo de produção capitalista, tendo como elemento determinante os embates entre as classes fundamentais do capitalismo. Assim, as chamadas políticas públicas de emprego<sup>135</sup>, fenômeno típico do século XX, expressam diferentes formas de atuação do Estado e diferentes graus e níveis de conflito social.

Durante a hegemonia do modo de regulação fordista, as políticas keynesianas visavam a efetivação do macro-acordo social que previa a compatibilização dos interesses do capital com os interesses do trabalho, por meio da elevação dos níveis de produtividade, sustentada pela conjugação do trinômio produção/emprego/consumo de massa.

A impossibilidade estrutural do capital de sustentar uma relação de produção calcada no aumento de salários como forma exclusiva de promoção dos ganhos do trabalho obriga o Estado de bem-estar social a estabelecer formas indiretas de remuneração, traduzidas na universalização de direitos por meio da estruturação de políticas públicas, de cunho social (educação, saúde, moradia, previdência, lazer, etc.), financiadas, basicamente, pela tributação dos ganhos tanto do capital como do trabalho.

O controle político necessário ao modo de regulação fordista exercido pelo Estado de bem-estar social se efetivava, dentre outras ações, por meio da constituição de sistemas de proteção social, que compunham o que Castel (1998) denominou de um “pilar sólido de direitos”.

Na regulação exercida pelo Estado de bem-estar social, a qualificação profissional foi alçada a componente fundamental das relações sociais de produção, funcionando como

---

<sup>135</sup> Tais políticas podem ainda receber as seguintes denominações: políticas públicas de trabalho e renda – PPTR (FLACSO, 2001); políticas públicas de trabalho, emprego e geração de renda – PPTEGR (Fausto, 2001); políticas do/para o mercado de trabalho (Pochmann, 1998); políticas de geração de emprego e renda – PGER, ou simplesmente políticas de emprego – PE (M. A. Oliveira, 1998).

parâmetro básico para o enquadramento funcional, passando a compor acordos trabalhistas em praticamente todos os países do capitalismo central (Dedecca, 1998; Fidalgo, 1999; Maggiolini, 1988).

Os sistemas públicos de emprego, estruturados nos termos da Convenção n° 88 da OIT, de 1948 (pós 2ª Guerra Mundial), deveriam integrar um conjunto de políticas voltadas para a garantia da reciprocidade entre oferta e demanda de trabalho, contribuindo para o alcance do pleno emprego. No seu artigo 2º, a Convenção orientava os sistemas a buscarem a “melhor organização possível do mercado de emprego como parte integrante do programa nacional destinado a assegurar e a manter o pleno emprego, assim como a desenvolver e a utilizar os recursos produtivos” (OIT, 1948). Entre tais recursos aparece a formação profissional, como possibilidade de fazer corresponder o aumento da qualificação à ampliação dos benefícios nas trajetórias profissionais (Barbosa e Moretto, 1998).

Nessa Convenção sobre o Serviço de Emprego, a qualificação profissional vai aparecer, pela primeira vez, como um direito a ser garantido pelo poder público aos trabalhadores que demonstrassem a necessidade de uma orientação, formação ou readaptação profissional para a inserção no mercado de trabalho (OIT, op.cit.). Desde então, organismos como a OEA (Organização dos Estados Americanos), ONU, União Européia e Mercosul passam a incorporar e reconhecer a formação profissional como um direito, assim como fizeram inúmeros países em suas constituições (CINTERFOR/OIT, 2001a, p. 9).

Na vigência das políticas de bem-estar nos países de capitalismo central, a incorporação da qualificação profissional no conjunto das PPE representou a vinculação da competência profissional, atestada pela formação, com a ascensão funcional, incluindo direitos e elevação salarial. Dedecca (1998, p. 273) observa que a qualificação profissional funcionava como o parâmetro básico para a definição do enquadramento funcional, o que representava uma forma de “controle social sobre o uso privado da força de trabalho pelas empresas”. Dessa forma, “a inserção do trabalhador na estrutura de ocupações aparecia como resultado da regulação social que as negociações coletivas e o Estado exerciam sobre a contratação e o uso da força de trabalho” (id.ibid.).

Com a falência das políticas de marca keynesiana, o descompromisso do modelo de desenvolvimento com a promoção do emprego – por conta, entre outros, da predominância da reprodução do capital financeiro sobre o capital produtivo – e o esgarçamento do pacto social-democrata, irão impor às PPE uma modificação no seu caráter, até então prioritário, de políticas contra o desemprego e de proteção ao trabalhador desempregado. Pelo fato de não

exercerem pressão sobre o mercado de trabalho para a modificação da situação de desemprego, as ações protecionistas passam a ser classificadas, principalmente a partir de formulações da OIT, como políticas passivas, como é o caso do seguro-desemprego, da aposentadoria antecipada e do incentivo à permanência dos jovens no sistema escolar.

Sob a regulação social do Estado neoliberal, as PPE vão se voltar para a implementação de ações consideradas potencializadoras de emprego, seja por buscarem alterar o perfil da força de trabalho, seja por buscarem ampliar a demanda por trabalhadores. A perspectiva dessas políticas – ampliação das oportunidades para se criar, encontrar ou manter postos de trabalho – define seu caráter ativo, como é o caso das frentes de trabalho, da redução da jornada de trabalho, dos subsídios às contratações, da oferta de créditos, da intermediação de mão-de-obra e da qualificação profissional<sup>136</sup>. Essas duas últimas passam a ocupar lugar central na maioria dos países, ao mesmo tempo em que as formas de seguro contra o desemprego perdem espaço como políticas passivas (Azeredo e Ramos, 1995; Barbosa e Moretto, 1998).

### **3.4. A QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL NO QUADRO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EMPREGO**

As políticas de proteção ao trabalhador consideradas passivas, embora tenham sido identificadas com uma “antiga institucionalidade” e, por isso, severamente criticadas pelos intentos e análises neoliberais, acabam por servir, em certa medida, para justificar o caráter das políticas atuais e, principalmente, para ratificar a importância da formação do trabalhador como componente econômico.

Dedecca salienta que (1999, p.7),

A experiência dos países desenvolvidos nos mostra que, com estruturas sociais muito mais avançadas [do que a estrutura brasileira], com participação política muito mais extensa, 20 anos não foram suficientes para permitir a constituição de programas destinados a um processo de requalificação e formação de mão-de-obra, que possibilitasse, após esses 20 anos, ao final do século, sinalizar a formação de uma estrutura de mercado de trabalho distinta daquela dos anos 70.

---

<sup>136</sup> A OIT define as políticas ativas como aquelas que objetivam “incidir naqueles fatores que influem na redução ou falta de crescimento na oferta de emprego, assim como nos que tendem a provocar rigidez, falta de adaptação ou falta de comunicação entre oferta e demanda de emprego” (CINTERFOR/OIT, 2001a, p. 29). Uma maior compreensão das diferentes classificações das políticas de emprego (ativas, passivas/compensatórias, estruturais, macroeconômicas) pode ser encontrada em Pochmann (1998) e Barbosa e Moretto (1998).

Sob uma perspectiva de análise e com objetivos políticos certamente distintos daqueles que motivaram a crítica de Dedecca, a OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico) tem uma constatação semelhante:

O maior crédito dos recursos destinados a políticas ativas de emprego se dedica à formação. Mas a avaliação dos programas de formação nos países da OCDE – principalmente os oferecidos formalmente em aulas – sugere um baixo ou insignificante rendimento destas intervenções (OCDE, 1996<sup>137</sup>, apud. Gomes, 1998, p. 12).

E o G8, para além da verificação do problema, parece prescrever as formas de sua dissolução:

A experiência tem mostrado que a melhor solução consiste em estabelecer um vínculo entre os serviços de emprego, os organismos de formação e os serviços descentralizados. É capital que os sindicatos participem na elaboração e na aplicação destas medidas (G8, 1998<sup>138</sup>, apud. Gomes, p. 12).

Essa interpretação, articulada às elaborações da OIT referentes à nova institucionalidade da educação profissional, privilegia, menos que os resultados, a própria operacionalidade das PPE como forma de “reinventar o Estado”. As críticas dos organismos internacionais guardam o objetivo de afirmar uma outra perspectiva política em relação à qualificação profissional, distinta daquela exercida por ocasião da hegemonia do modo de regulação fordista.

Na definição do que se pode chamar de “nova institucionalidade das PPE” – seguindo a lógica dos organismos internacionais e do MTb –, deve-se considerar os seguintes elementos: a) melhora na gestão do emprego (formas do trabalhador encontrar emprego e do capitalista encontrar mão-de-obra); b) construção de um sistema de formação contínua; c) oferta de subsídios para o emprego e medidas especiais para os setores mais atingidos pelo desemprego, como por exemplo, a isenção de impostos para a contratação de jovens, mulheres, portadores de deficiência, etc.; d) localização de novas fontes de emprego, como por exemplo, expansão da demanda por cuidadores de crianças e idosos e vigilantes de apartamentos (Gomes, 1998).

A qualificação dos trabalhadores apresenta, em se tratando dessas indicações da OCDE e do G8 (que são, de resto, condizentes com as elaborações do conjunto dos organismos que compõem o “Governo Mundial” e com o que o MTb vem propondo no caso

<sup>137</sup> OCDE. 1996. *The OECD Jobs Strategy. Enhancing the Effectiveness of Active Labour Market Policies.*

<sup>138</sup> G8. 1998. *Resultados de la conferencia del G8 sobre crecimiento, empleabilidad e integración y de la reunión de los ministros de finanzas y de gobernadores de bancos centrales del G7. Evaluación del TUAC.* Londres, 21-22 de febrero de 1998.

do PLANFOR) um caráter notadamente transversal – para usar um termo tão caro aos reformistas da política educacional. Como explicita a CINTERFOR (1996, p. 15-16),

Algo que contribui significativamente para a consolidação da nova ordem econômica é – além do comportamento dos mercados de trabalho e do emprego em médio prazo – a definição, por parte do Estado, de funções de capacitação e educação para o desenvolvimento de capacidades e competências que habilitem não somente para o ingresso no setor formal, ou para o desempenho de atividades mais rentáveis, mas também para ocupar empregos ou desempenhar atividades de melhor qualidade.

De fato, nas diversas experiências de políticas de emprego praticadas por diferentes países da América Latina está inclusa a qualificação profissional, a ponto da CINTERFOR/OIT (2001a, p. 32) afirmar que “sem dúvida, e independentemente das formas específicas que possam adotar tais políticas, elas têm sempre como um componente vertebral a formação profissional e a capacitação”.

Em 2000, com base, entre outros, na resolução n° 88 da OIT, a “Declaração de Princípios Básicos de Formação Profissional para orientar o desenho de ações nacionais” é aprovada pelos países do Mercosul, corroborando e aprofundando o caráter da formação do trabalhador como um direito a ser garantido, expandindo a sua importância no conjunto dos princípios e direitos do trabalho na região, definidos em 1998 na Declaração Sociolaboral do Mercosul.

Com a afirmação da diretriz neoliberal típica das políticas do regime de acumulação flexível, o sentido da qualificação profissional como um direito é novamente anunciado, transmutando do espaço coletivo e social para o terreno das escolhas e iniciativas individuais:

A educação e a formação constituem um direito para todos. Os governos, em colaboração com os co-partícipes sociais, deveriam velar para que este direito seja de acesso universal. Cabe a cada pessoa aproveitar as oportunidades que se lhe oferecem (OIT, 2000, p. 21).

A partir da Declaração de Princípios Básicos de Formação Profissional, os países do Mercosul se comprometem a desenvolver políticas nacionais referentes à matéria, com especial observância aos seguintes temas, apresentados em forma de artigos: 1°) Direito à formação profissional; 2°) Formação profissional como instrumento das políticas ativas de emprego; 3°) Formação profissional participativa, por meio de práticas tripartites (formulação e execução de ações) e envolvimento de entidades formadoras; 4°) Articulação da formação profissional com o sistema educativo; 5°) Formação profissional aberta e polivalente, capaz de efetivar mudanças rápidas, em função das exigências produtivas; 6°) Implementação descentralizada da formação profissional; 7°) Oferta igualitária da formação profissional, com focalização em grupos mais vulneráveis; 8°) Adequação da formação profissional à realidade

educativa, social e econômica; 9º) Formação profissional como fator de integração e desenvolvimento regional; 10º) Articulação da formação profissional com a implementação de sistemas de certificação de competências (Mercosul, 2000).

Paralelamente a esse movimento, a OIT passa a desenvolver, a partir de 1999, a defesa do “trabalho decente”, ou “trabalho digno”, apresentado como um conceito em construção, de caráter integrativo e de profundo conteúdo ético, ligado à noção de “trabalho produtivo em condições de liberdade, equidade, seguridade e dignidade, no qual os direitos são protegidos e que conta com remuneração adequada e proteção social” (CINTERFOR/OIT, 2001a, p. 4).

(...) parece claro que, por um lado, estamos diante de uma noção cujo conteúdo não está totalmente definido – ao qual, portanto, deve-se dotar de substância – e por outro, que esse conceito ainda imprecisamente definido possui, sem dúvidas, um indissimulável conteúdo ético ou significação ética: promover um trabalho decente supõe a adoção clara de uma posição valorativa intimamente relacionada com a dignidade da pessoa humana (id., 2001b, p. 4).

Ao que parece, o conceito de trabalho digno expressa a dubiedade da OIT entre a crítica ao modelo econômico-político hegemônico desenvolvida por técnicos da organização e a responsabilidade da entidade frente ao processo de mundialização daquele modelo. Mais que um conceito em aberto, a idéia do trabalho digno é uma forma de tensionamento do debate acerca das graves conseqüências sociais das medidas de ajuste e de regulamentação do mercado de trabalho (OIT, 1995) e de abertura da discussão internacional sobre a necessidade revisão do abandono do pleno emprego (id., 1996)<sup>139</sup>. Assim como o Banco Mundial reviu suas teses sobre a desqualificação do ensino superior (Coraggio, 2000; Sguissardi e Amaral, 2000), pode-se supor que a OIT vem sugerindo, especialmente a partir de 2000, no campo da formação da força de trabalho, a revisão da subsunção da qualificação profissional ao mercado sem, contudo, ser capaz de romper com o grande capital mundial como seu principal parceiro e interlocutor.

Mas essa conjuntura, mais interna à OIT do que aos seus países-membro, não vem interferindo na prevalência da compreensão oficial da qualificação profissional como “componente vertebral”, “fermento”, “liga”, enfim, instrumento para a implementação de políticas públicas de emprego refreadoras dos conflitos sociais. Certamente o MTb sabia a que estava se referindo ao tratar o PLANFOR desta forma.

---

<sup>139</sup> Em 1997, Michel Hansenne, então diretor-geral da OIT, numa entrevista à *Folha de São Paulo* (1997), reconhecia a necessidade de “criar novas regras do jogo” para a globalização da economia, sem que se deixasse de considerar que “a economia globalizada promove oportunidades aos países em desenvolvimento. (...) O que é importante é organizar esse mercado global, mas levando em consideração não apenas a competição e o poder do mercado”.

### 3.5. AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EMPREGO NO BRASIL

No Brasil, a regulamentação do trabalho é um fenômeno tardio, muito embora ao final do século XIX e nas duas primeiras décadas do século XX o operariado nacional em gestação tivesse se mobilizado na defesa da regulamentação do trabalho como forma de consolidar direitos.

É em 1943, sob imposição do Estado autoritário, que uma estrutura mínima e precária de regulação das relações de trabalho vai ser instituída por meio da CLT (Consolidação das Leis do Trabalho / 1943)<sup>140</sup>. Mesmo restritos e nitidamente asseguradores das prerrogativas do capital, os regulamentos da CLT que implicam em alguma obrigatoriedade por parte do capital e em algum direito por parte do trabalho têm sido, na última década, alvo de investidas que prevêem a sua destituição, menos para a promoção da sua reforma e mais para a desregulamentação, no limite, das relações de trabalho.

Diferentemente dos países do capitalismo central, cujo processo de constituição dos sistemas públicos de emprego se deu sob a regulação keynesiana levada a cabo pelo Estado de bem-estar social, no Brasil as chamadas políticas públicas de emprego vão ganhar destaque nos anos 90, no auge da hegemonia do Estado neoliberal. O flagelo social precipita a formulação das políticas públicas de emprego, as quais são implementadas sob o argumento de se voltar contra ele.

Antes, porém, dessas iniciativas políticas dos anos 90, alguns programas e ações, pontuais e desvinculados entre si, foram implementados com o intuito de minimamente assistir ao trabalhador e ao mesmo tempo resguardar ao máximo os ganhos do capital como, por exemplo: INPS (Instituto Nacional de Previdência Social, em 1966); FUNRURAL (Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural, de 1963); FGTS (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, instituído em 1966), além do SINE. Esta última medida ganha significado e expressão a partir da implementação do Programa do Seguro-desemprego, direito social incorporado à Constituição Federal de 1988, como um dos resultados das mobilizações dos trabalhadores pela reabertura democrática nos anos 80.

A regulamentação do Programa do Seguro-Desemprego, do Abono Salarial e a instituição do FAT (lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990), constitui a base programático-

---

<sup>140</sup> Para maior clareza dos embates entre o movimento operário e o capital intermediados pelo Estado brasileiro nesse período, consultar Antunes (1982) e French (1995).

financeira da efetivação das PPE no Brasil, as quais incluem: concessão de benefícios, intermediação de mão-de-obra, reciclagem e formação profissional, geração e análise de informações sobre o mercado de trabalho, promoção de projetos de emprego e renda e manutenção do SINE.

É importante ressaltar, em primeiro lugar, que a efetiva implementação das políticas de emprego no Brasil, a partir dos anos 90, ocorre em meio ao processo de ajustes estruturais e de reforma do Estado brasileiro, quando as políticas sociais são submetidas às regras de competitividade e produtividade do mercado e quando a responsabilidade pela sua execução é retraída no âmbito da ação direta do Estado estrito senso e ampliada para a sociedade civil.

Sob esse marco, o processo de implementação das PPE no Brasil resulta

de jogos e embates sobre o montante, a forma e o destino dos recursos sociais. [...] ... é importante frisar que estas políticas integram um campo próprio de relações que envolvem, além da participação de instituições especializadas, outros agentes e processos extremamente complexos, sempre permeados pela incerteza. Não refletem, pois, necessariamente, um consenso final entre as forças e agentes sociais envolvidos (Di Giovanni, 1998, p. 11).

No entanto, os rearranjos políticos e os possíveis dissensos não foram nem vêm constituindo impedimento ou ameaça à continuidade da implementação das PPE.

Em segundo lugar, não é demais frisar que a condição para a estruturação dessas políticas, inequivocamente, foi a instituição do FAT, considerado “o eixo organizador das políticas públicas de emprego” (Azeredo, 1998, p. 166), que garante um montante de recursos equivalentes a cerca de 1% do PIB/ano para a sua implementação, servindo de mecanismo propulsor da intervenção do Estado brasileiro no mercado de trabalho (Valle, 1998, p. 233).

A respeito do significado do FAT para a organização de tais políticas, El comenta:

(...) é muito importante colocar uma coisa: tudo isso só foi possível pela existência do FAT, pela quantidade e importância de recursos que isso significa. Não existe nada comparável a isso em nenhum outro país da América Latina, em nível de fundo com essas características e com essa quantidade de recursos. E no nível internacional vai ser muito difícil encontrar também algo semelhante. Então o músculo, a robustez de tudo isto tem por detrás [o FAT]. Foi isso que permitiu e exigiu também uma institucionalidade diferente, e é referência para os outros países.

As PPE, ao dependerem do FAT como sua fonte financiadora quase que exclusiva, expressam uma forma específica de utilização do fundo público que funciona, conforme sustenta Francisco de Oliveira (1988, 1998, 1999), como *ex-ante* da reprodução do capital<sup>141</sup>,

---

<sup>141</sup> Segundo Francisco de Oliveira (1988, 1998, 1999), a partir do padrão de financiamento público instituído pela regulação keynesiana de temporização dos ganhos do capital e dos ganhos do trabalho, o fundo público se transforma num componente estrutural e insubstituível do processo de acumulação capitalista. Este padrão de financiamento público da economia capitalista “pode ser sintetizado na sistematização de uma esfera pública onde, a partir de regras universais e pactadas, o fundo público, em suas diversas formas, passou a ser o

seja pela via do adiantamento de recursos em forma de empréstimos – no caso das políticas de emprego e renda –, seja pelo incremento do valor de uso da força de trabalho para a produção e reprodução do capital – no caso da qualificação profissional. Ou seja, o Estado nacional, como depositário do fundo público, afirma-se como o “fiador geral do modo de reprodução insanavelmente autoritário do capital” (Mészáros, 2002, p. 122).

Além de garantir o pagamento do Seguro-Desemprego e do Abono Salarial e de destinar recursos constitucionais para o BNDES, o FAT financia as ações sob responsabilidade do SINE (agências de atendimento ao trabalhador, intermediação de mão-de-obra, principalmente), as ações de qualificação profissional – por meio do PLANFOR – e, ainda, os seguintes programas de desenvolvimento:

- . PROGER<sup>142</sup>, que se subdivide em PROGER URBANO, PROGER RURAL e PRONAF<sup>143</sup>;
- . PROEMPREGO (Programa de Expansão do Emprego e Melhoria da Qualidade de Vida do Trabalhador)<sup>144</sup>;
- . PROTRABALHO (Programa de Promoção do Emprego e Melhoria da Qualidade de Vida do Trabalhador)<sup>145</sup>;
- . Programas a cargo da FINEP – MCT<sup>146</sup>;
- . Programas a cargo do BNDES<sup>147</sup>.

---

pressuposto do financiamento da acumulação do capital, de um lado, e, de outro, do financiamento da reprodução da força de trabalho, atingindo globalmente toda a população por meio dos gastos sociais” (id. 1998, p. 19-20; 1999, p. 85). Ao compor as duas pontas do processo de valorização do capital, sem sê-lo, o fundo público ali se põe como antivalor, por um lado, e como antimercadoria, de outro. Mesmo que com a crise do Estado de bem-estar tenha sido rompido o “círculo perfeito” da regulação keynesiana, a primazia da mundialização da forma financeira do capital manteve o padrão de financiamento público da acumulação capitalista, muito embora o fundo público tenha adquirido formas mais perversas, como o fato de que, a partir de então, “todo um patrimônio público passa a estar à disposição de capitais que não investiram nada” para sua reprodução ampliada (id. 1999, p. 84).

<sup>142</sup> O PROGER, criado pela resolução do CODEFAT n° 59, de 25 de março de 1994, se firmou como um programa destinado à cobertura de operações financeiras nos três setores da economia, tendo por finalidade “a promoção de ações que gerem emprego e renda, mediante concessões de linhas especiais de crédito a setores normalmente com pouco ou nenhum acesso ao sistema financeiro, como pequenas e microempresas, cooperativas e formas associativas de produção, além de iniciativas de produção próprias da economia informal” (FAT, 1996, p. 91).

<sup>143</sup> Instituído pelo Decreto Presidencial n° 1.946, de 28 de junho de 1996, é gerenciado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário e destina-se ao apoio financeiro a agricultores familiares. A liberação de verbas para o PRONAF por vezes se direciona ao PROCERA (Programa Especial de Crédito para a Reforma Agrária).

<sup>144</sup> Instituído pelas resoluções do CODEFAT n° 103 e 104 (de 6 de março e 17 de abril de 1996, respectivamente), objetiva a criação de empregos, gerando o incremento da renda do trabalhador, através do investimento, para os setores público e privado, em saúde, transporte coletivo de massa, educação, saneamento ambiental, infra-estrutura turística, obras de infra-estrutura, sub-setores industriais, incluindo comércio e serviço, energia, construção naval, etc.

<sup>145</sup> Instituído pela resolução do CODEFAT n° 171, de 27 de maio de 1998, volta-se para o investimento em projetos de desenvolvimento e geração de emprego e renda nos três setores da economia, a serem executados na Região Nordeste e no norte de Minas Gerais.

<sup>146</sup> Os programas são: PROEDUC; ADTEN (Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Empresa Nacional); PAGQ (Programa de Apoio à Gestão da Qualidade); PRÉ-INVESTIMENTO (Programa de Pré Investimento).

Os intrincados processos envolvidos na formulação e implementação das PPE são aspectos que começam a ser explorados no campo teórico no decorrer da década de 90. Algumas constatações, entretanto, permitem caracterizar as políticas de emprego como um campo, no mínimo, problemático.

Os dados financeiros do FAT demonstram o surgimento de um déficit primário nas contas do Fundo desde 1995, ou seja, as receitas efetivas do FAT não têm sido suficientes para cobrir as suas despesas correntes, o que obriga que se utilize parte de seu patrimônio para cobrir a diferença<sup>148</sup>.

Segundo Azeredo (1998a; 1998b) e Guimarães (1998), a continuidade da vigência de mecanismos fiscais compulsórios<sup>149</sup> (para os quais vem se direcionando cerca de 20% das verbas do FAT e demais recursos públicos) e da aprovação de depósitos especiais que se desvirtuam da destinação do FAT (como é o caso, por exemplo, dos empréstimos para a área da saúde e do custeio agrícola) representam formas de destinação indevida de recursos, no âmbito da própria oficialidade do Fundo, ameaçando a sua liquidez.

Algumas análises sobre as PPE e os diferentes programas que as compõem evidenciam problemas de diversas ordens: pouca destinação ou uso indevido dos recursos; falta de clareza ou de definição quanto às prioridades, o que acaba por gerar problemas de alcance às populações que deveriam caracterizar a abrangência das ações; estrutura de trabalho incompatível com as ações a serem desenvolvidas; distanciamento entre o proposto e o efetivado e, ainda, desarticulação intra e entre os programas.

Tais estudos, aqui tomados por caráter crítico (porque primados pelo discernimento e criteriosidade teórica)<sup>150</sup>, são distintos quanto à diversidade de estilos e de referenciais; entretanto, três constantes teóricas sobressaem.

---

<sup>147</sup> Como, por exemplo, Crédito Produtivo Popular e financiamento de pequenos produtores rurais. Além da transferência constitucional de 40% da arrecadação do PIS-PASEP, o FAT repassa outros recursos para o BNDES na forma de depósitos especiais.

<sup>148</sup> E4 define a tese do déficit primário do FAT como “uma zona nebulosa”, uma vez que os 40% da arrecadação do PIS/PASEP enviados ao BNDES não deveriam corresponder a um gasto, mas sim a uma forma de aplicação. O déficit, na verdade, resultaria de uma “engenharia financeira”. A esse raciocínio de E4, acrescentamos o risco dos recursos do FAT alocados no BNDES para investimentos (transferências constitucionais e depósitos especiais) tornarem-se recursos aplicados a fundo perdido.

<sup>149</sup> FSE (Fundo Social de Emergência), instituído em 1994 pela Emenda Constitucional de Revisão n° 1, de 01 de março, depois chamado de FEF (Fundo de Estabilização Fiscal). Atualmente vige o DRU (Desvinculação de Receitas da União), também uma Emenda Constitucional, de n° 27, de 21 de março de 2000, que inclui o artigo n° 76 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, com a seguinte redação: "Art. 76. É desvinculado de órgão, fundo ou despesa, no período de 2000 a 2003, vinte por cento da arrecadação de impostos e contribuições sociais da União, já instituídos ou que vierem a ser criados no referido período, seus adicionais e respectivos acréscimos legais" (Pinheiro, 1997).

<sup>150</sup> Azeredo (1998a, 1998b); Azeredo e Ramos (1995); Cacciamali, Silva e Matos (1998); Guimarães (1998); Valle (1998); Pochmann (1997); Dedecca (1998). Esse conjunto tem, em comum, a apreensão crítica – em diferentes níveis de profundidade – de seus objetos (frentes específicas ou o conjunto das PPE) e a consideração

A perspectiva propositiva das análises é evidente e as propostas incluem prognósticos da necessidade de redirecionamento ou aperfeiçoamento de questões gerais e específicas referentes aos diferentes programas e à direção econômica adotada. Tal caráter evidencia a disposição de dar à produção acadêmica um sentido político deliberado, qual seja, o de fornecer aos elaboradores, gestores e executores das políticas públicas de emprego algumas informações, reflexões e proposições que possam, em alguma medida, contribuir para a atuação dos mesmos, seja no âmbito da execução direta das ações, seja nos espaços de discussão e deliberação das PPE (comissões municipais, estaduais de emprego e CODEFAT).

O caráter propositivo advém, ainda, do fato dessas produções estarem voltadas, direta ou indiretamente, para os agentes das políticas de emprego em geral, e do PLANFOR em especial. Elas são, portanto, a produção crítica construída de dentro da execução das PPE, o que representa uma virtualidade do financiamento de estudos e pesquisas sobre o sistema de emprego com recursos do FAT, por intermédio de parceiras do PLANFOR<sup>151</sup>.

A segunda constante refere-se à consideração da prematuridade da implementação das políticas de emprego e de seus respectivos programas (incluindo o PLANFOR). Embora isto seja mais explicitamente tratado por Azeredo (1998a, 1998b), Azeredo e Ramos (1995) e Guimarães (1998), percebe-se nas demais produções reservas quanto a considerações mais incisivas ou conclusivas acerca das PPE, de forma que todo o conjunto parece concordar que os programas que compõem essas políticas configuram

um processo de organização de políticas públicas de emprego em marcha, e em uma etapa bastante inicial, indicando que ainda é muito cedo para uma avaliação definitiva da efetividade desses diversos programas. O que pode ser feito neste momento é uma reflexão sobre a evolução dos instrumentos que vêm sendo utilizados, em seu conjunto, destacando seus avanços e principais dificuldades e esboçando algumas sugestões de mudanças (Azeredo, 1998a, p. 250; 1998b, p. 127).

Nesse ponto, nos parece importante salientar que, no que diz respeito às políticas sociais, a perspectiva de longo prazo, que considere a continuidade, a sistematicidade, a abrangência e os efeitos dessa forma de intervenção social é, sem dúvida, um princípio a ser observado e uma regra a ser seguida. Concordamos, ainda, com a ausência, no Brasil, de uma cultura de avaliação de políticas públicas, capaz de produzir subsídios para o aperfeiçoamento dos procedimentos, objetivos e eficácia das mesmas. Entretanto, pode ser um risco social

---

do PLANFOR como política pública de emprego, buscando a compreensão do Plano para além de sua evidência empírica.

<sup>151</sup> Os textos aqui tratados e que estão agrupados em M. A. de Oliveira (1998) resultaram do Programa de Capacitação de Gestores de Políticas de Emprego, realizado pela SET do Governo do Distrito Federal, coordenado pelo CESIT (Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho), do Instituto de Economia da UNICAMP, apoiado pela SEFOR/MTb e financiado com recursos do FAT. O Programa foi desenvolvido durante a gestão do então governador Cristóvam Buarque, do Partido dos Trabalhadores, no Distrito Federal.

delegar ao tempo de execução e aos procedimentos de avaliação uma importância maior do que aquela dada às próprias políticas, considerando não apenas seus fundamentos, objetivos, resultados e desvios, mas, principalmente, as condições históricas em que elas foram criadas e a que forma de relação social que elas se prestam a consolidar. Pode-se, ainda, estar reforçando a idéia de que essas políticas se autonomizam, ao menos relativamente, em relação às perspectivas e aos interesses de classe que predominam por meio da sua implementação.

Além do mais, essas mesmas análises, além de outras, explicitam claramente que não são poucos nem brandos os limites e problemas verificados.

Por exemplo, Guimarães (1998) atesta a normalidade dos desvios de finalidade dos programas de geração de emprego e renda, dando especial destaque ao PROGER. Rezende (1999) aponta as fragilidades do PROCERA e sua pouca resolutividade, visto o grave teor dos problemas fundiários no Brasil. Quanto ao PRONAF, o IBASE (1999) denuncia a utilização dos seus recursos como capital de giro para a agroindústria, o que perpetua as relações de exploração no campo, enquanto Altafin e Duarte (2000) demonstram as distorções nas aplicações desse Programa, beneficiando umas localidades mais que as outras.

A terceira incidência presente nas análises críticas sobre as PPE relaciona-se à problemática apontada acima, uma vez que, com enfoques e intenções variadas, se pressupõe a necessidade de se desenvolver tais políticas num marco macroeconômico distinto, que proporcione condições objetivas para o alcance de resultados efetivos frente à problemática do emprego/desemprego.

Azeredo (1998b, p. 167) pontua que “os problemas do mercado de trabalho são complexos e certamente não serão definitiva e completamente resolvidos sem um correto encaminhamento da política macroeconômica”.

Pochmann (1997), afirmando o mesmo, propõe, inclusive, que as políticas a serem implementadas tenham como pauta um projeto nacional – a reforma agrária, a distribuição de renda, por exemplo –, modificando as formas atuais de enfrentamento da problemática social.

Dedecca (1998, p. 290), tratando especificamente do PLANFOR, pontua “a divergência observada entre os objetivos do Plano e o comportamento efetivo das empresas e do mercado de trabalho”.

Entretanto, quando se atenta para o conteúdo das críticas lançadas sobre as políticas de emprego em geral, e sobre os programas em particular, aquele pressuposto mais amplo se dilui ou aparece de forma dúbia, como se possível fosse contemporizar as incongruências entre a orientação macroeconômica neoliberal e a eficácia das PPE. Por exemplo:

A flexibilização dos contratos de trabalho, o reforço dos programas de formação profissional e o avanço de subsídios para desempregados ou de créditos para segmentos sociais fragilizados não podem representar uma alternativa adequada de enfrentamento da crise de emprego neste final de século. Pelo contrário, parecem acentuar o grau de desigualdades, enquanto as políticas de mercado de trabalho tratam de amenizar a situação de desemprego e de precarização das ocupações, impedindo que alcancem níveis que comprometam a estabilidade social, econômica e política desses países. Mas até quando isso será possível é uma questão que fica em aberto. (Pochmann, 1998, p. 123).

E, ainda:

O formato do plano macroeconômico de estabilização posto em prática pelas duas últimas administrações federais (do Plano Real até o momento presente [1998]) restringe a obtenção de maiores taxas de crescimento econômico, reduzindo, portanto, a criação de postos de trabalho. Esse fato limita a atuação das políticas de emprego reservando-as quase que exclusivamente a intervenções que objetivam aprimorar o funcionamento do mercado de trabalho e a empregabilidade do trabalhador. O Sistema Público de Emprego constitui assim, um instrumento institucional relevante nesse quadro, pois gera informações e aumenta a probabilidade do indivíduo empregar-se seja através do mecanismo de intermediação, como de orientação e capacitação profissional, associados ao recebimento do seguro-desemprego e à possibilidade de acessar o programa de geração de emprego e renda (Cacciamali, Silva e Matos, 1998, p. 189).

A possibilidade das PPE alcançarem êxito, mesmo diante de uma perspectiva macroeconômica deveras negligente com as prerrogativas do trabalho, é reforçada pela crítica mais constante lançada sobre essas políticas, representada pelo tema da necessidade de articulação, presente e prevalecente em todas as análises, com diferentes ênfases e enfoques: articulação entre os vários programas que constituem as políticas públicas de emprego, articulação interna de cada um dos programas específicos (instituições, agentes, procedimentos, etc...), com políticas de outra natureza (educacional, por exemplo, no caso do PLANFOR) e, por fim, articulação com sujeitos sociais que poderiam desempenhar importantes papéis na implementação das políticas e que a elas não foram ainda integrados.

Quanto ao conjunto das PPE, Valle (1998, p. 233-234) considera que

o Ministério do Trabalho tem enfrentado o desafio de promover a integração das políticas públicas de mercado de trabalho existentes que [...] são setorializadas e desconectadas, notadamente no que se refere à constituição e funcionamento das agências ou serviços de emprego que conjuguem a qualificação profissional, a intermediação ao emprego e o pagamento do benefício do seguro-desemprego.

Como que secundarizando a problemática macroeconômica, Azeredo (1998a, p. 293) afirma que

A constituição de um sistema público de emprego relaciona-se orgânica e necessariamente com aquele que é o ponto central de nossa discussão que se refere à necessidade e às possibilidades de articulação entre as diversas políticas apoiadas pelo FAT. Isto é, toda a análise aqui realizada mostrou como o FAT constitui-se no eixo organizador das políticas

públicas de emprego. Mas ficou igualmente claro que os diversos programas desenvolvidos não estão integrados, o que tem sido fonte de inúmeras distorções e causa de sérias limitações aos seus possíveis impactos.

Pochmann (2001, p. 123-124), ao mesmo tempo em que prognostica que a “cura” do desemprego depende de uma revisão da orientação macroeconômica atual – revisão essa, segundo ele, representada por um compromisso social em torno do pleno emprego –, também acredita que a efetividade e a eficácia da política pública de trabalho são limitadas pela sua ação desarticulada e desintegrada.

Tratando especificamente do PLANFOR, Dedecca (1998, p. 291) concorda com o caráter estratégico da articulação das diferentes frentes das PPE, ressaltando a desvinculação do PLANFOR das ações de intermediação de mão-de-obra.

Dessa forma, o que aparenta ser o fundamento das reflexões, ou seja, os limites da política macroeconômica neoliberal frente ao desempenho das PPE, acaba secundarizado no conjunto das análises, prevalecendo a apresentação de propostas limitadas aos condicionantes daquela direção política, e por isso apresentadas como possibilidades de superação ou amenização da desintegração das PPE.

Essa inversão analítica ocasiona o risco de que análises de cunho crítico se aproximem de outras – justificadoras da diretriz macroeconômica hegemônica – que acreditam na possibilidade de conciliação entre “os desafios do emprego e a competitividade”, e que assim compreendem a implementação das PPE:

a realização e a eficácia do sistema público de emprego dependem, em grande parte, da forma como os programas e iniciativas são operacionalizados nos níveis municipal e estadual e do grau de articulação alcançado entre as partes envolvidas. Um esforço para obter uma maior articulação entre os elementos do sistema e entre seus diferentes níveis está sendo realizado em várias partes do país (Posthuma, 1999, p. 20).

O conjunto das análises e suas contradições internas, ao que nos parece, reforça, menos que questiona, a idéia do MTb de que o PLANFOR pode e deve ser o fermento, a liga das PPE.

A desintegração que, de fato, caracteriza a implementação dessas políticas, tem a aparência de um desvio funcional, que pode ser creditado a internalidades dos programas (objetivos pouco claros, escassez de verbas, distância entre o previsto e o executado, por exemplo) e/ou a externalidades (instabilidade econômica, desequilíbrios na demanda, etc...).

O PLANFOR, por exemplo, com toda sua abrangência e capacidade de mobilização e articulação, alcançou, por meio das ações dos PEQs e das PARCs em 1998, apenas 4,5% dos trabalhadores beneficiados pelo seguro-desemprego (TCU, 1999, p. 54). Seria esse um problema eminentemente técnico, um desajuste interno, ou faltam aos desempregados

habilidades e competências para buscar seus direitos? Certamente os problemas são de outra ordem.

Por mais aprofundadas e densas que possam ser as análises de tal desintegração, elas tendem a se encaminhar por um viés funcionalista, porque orientado para o reconhecimento de pontos frágeis na execução das diferentes frentes das PPE que, supostamente reconsiderados, proporcionariam a articulação perseguida. Em conseqüência, uma vez integradas, essas políticas supostamente alcançariam seus objetivos.

Contra essa idéia geral de que os problemas de determinadas políticas adviriam de uma possível má orientação programática e técnica (“políticas incrivelmente mal orientadas”, conforme supôs Jeffrey Sachs, um teórico defensor da economia de mercado), Mészáros (2003, p. 52) é taxativo ao afirmar que, sem dúvida, tais políticas “são representações de decisões deliberadas, calculadas e implacavelmente impostas, que emanam das hierarquias estruturalmente protegidas e dos imperativos objetivos do capital”, com o que concordamos.

Portanto, a suposta ineficácia ou o suposto baixo impacto das PPE sobre a estrutura do mercado de trabalho podem estar revelando que a efetividade dessas políticas se deve menos aos seus resultados práticos do que à própria forma como elas vêm sendo implementadas, em sintonia com a regulação econômica flexível e com a regulação social neoliberal, que buscam a consolidação da hegemonia do capital, na forma histórica que ele passa a assumir a partir das décadas finais do século XX.

No que diz respeito especificamente ao PLANFOR, as produções consultadas reconhecem a qualificação dos trabalhadores (do mercado formal, informal ou fora destes) como importante frente das políticas de emprego, que busca cumprir a tarefa de exercer um papel ativo sobre o mercado de trabalho, mobilizando esforços para ampliar as possibilidades de emprego dos trabalhadores. Embora não seja o programa ao qual se destine o maior montante de recursos, certamente é o que alcança maior abrangência e o que envolve expressivo contingente de executores e de população atingida. O PLANFOR também é o tema que mais evidencia pontos de divergência entre as produções teóricas aqui referenciadas.

### **3.6. O PLANFOR COMO POLÍTICA PÚBLICA DE EMPREGO**

Analisando as relações entre emprego e qualificação na década de 90, Dedecca (1998) permite a constatação de que o PLANFOR representa a primeira ocorrência na história das relações de trabalho no Brasil que tem a qualificação como um de seus eixos estruturantes.

Por este ineditismo, as questões que cercaram as discussões sobre o tema no Brasil tiveram uma natureza peculiar:

Se na experiência dos países desenvolvidos, o debate sobre qualificação e competência apareceu como fenômeno intrínseco às mudanças nos processos de trabalho e nos sistemas nacionais de relações de trabalho, observa-se que na experiência brasileira ele surge principalmente como elemento do discurso dos gestores da nova política econômica e como sua justificativa (id.ibid., p. 288).

Pode-se afirmar, inclusive, com base no depoimento de E3 e no que foi apresentado na parte primeira deste trabalho, que a mobilização nacional em relação à qualificação profissional é anterior à própria definição das PPE, em especial dos programas específicos que vieram a ser lançados nos anos 90, embora ambos estivessem previstos desde a ativação do FAT.

E3 considera que o PLANFOR foi criado numa situação de vantagem em relação às demais políticas de emprego, pelo fato destas não terem passado por um processo de elaboração e de mobilização social – e mesmo interna, no âmbito restrito do MTb – como ocorreu com o Plano, o que permitiu que ele se destacasse no conjunto das PPE.

[...] é fácil compreender [esse destaque] quando você tem uma proposta clara (e nós também procuramos criar desde o início, quer dizer, não só a proposta, mas sistemas de informação). Então, as ações de qualificação foram facilmente dominadas por todos. Se sabia quais eram as diretrizes, os programas, os atores. Nós montamos, ainda que em bases meio artesanais – no início não havia sistemas –, sistemas de informação: quantos alunos, onde, os cursos, o perfil dos treinandos... Botamos variável de cor, o que foi assim uma briga “federal”. [O PLANFOR] foi o primeiro programa [a fazer isso], mas era outro compromisso do Ministério, da OIT, de tudo isso, identificar treinando... Tudo isso tornou o PLANFOR muito manejável, quer dizer, qualquer pessoa [...] consegue ter uma idéia clara. Então talvez isso explique um pouco dessa concentração. Porque o PLANFOR se tornou visível, compreensível e facilmente controlável, pela transparência que a gente procurou imprimir, e era obrigação, mas enfim, a gente criou alguns mecanismos no Ministério, na SEFOR, para tornar realmente transparente, os dados públicos colocados em internet, espalhados para quem quiser.

Nesse mesmo sentido é que, numa comparação entre o PLANFOR e o PROGER, Azeredo (1998a, p. 237) afirma que o primeiro

permite, por sua própria natureza (distribuição de recursos a fundo perdido para ações de qualificação e requalificação de mão-de-obra), melhores oportunidades de execução descentralizada, com o desenvolvimento de arranjos locais inovadores.

Mas interpretações de outro gênero evidenciam restrições do PLANFOR como uma política voltada para a qualificação profissional no quadro das PPE.

Dedecca (op.cit., p. 292-293) descredita na possibilidade de alguma interferência da qualificação profissional no mercado de trabalho, por meio do PLANFOR, uma vez que

as políticas de formação e treinamento da mão-de-obra se realizam sem um desempenho do mercado de trabalho que as favoreça, sem um sistema público que relacione intimamente essas políticas ao mercado de trabalho e sem uma arquitetura institucional que possibilite uma mudança favorável e cumulativa da estrutura do emprego.

Pochmann (2001), aproximando-se desse diagnóstico, considera que o Brasil ainda carece constituir uma política pública do trabalho – contra a idéia de política pública de emprego – capaz de enfrentar em novas bases o problema do desemprego. Entre outras ressalvas, e sem referir-se especificamente ao PLANFOR, o autor propõe a construção de um novo modelo de educação profissional – calcado numa política macroeconômica voltada para o pleno emprego – sustentado em três condições: repactuação entre todos os segmentos sociais envolvidos com a formação da força de trabalho, em torno de um novo modelo de política pública para o trabalho; monitoração e observação dos atuais resultados do modelo de formação atual, considerando metas de efetividade, eficácia e eficiência; envolvimento tripartite na formulação e na gestão de um modelo de formação voltado para o estreitamento das relações entre o sistema de educação e o setor produtivo (id.ibid., p. 138-139). Mudando o fundamento político e reproduzindo a dinâmica organizacional básica do PLANFOR – inclusive a idéia de agregação das políticas para o trabalho por meio da educação profissional –, o autor supõe ser esta uma forma de mobilizar potencialidades para o enfrentamento do desemprego.

Azeredo (1998b, p. 144-145) também sugere a necessidade de maior articulação do PLANFOR, desta vez com as empresas, além de considerar que a desarticulação em nível de estrutura governamental entre o MEC e o MTb caracteriza um movimento “esquizofrênico” no campo da formação profissional. Embora assinale o caráter restritivo da política econômica e identifique problemas de execução, Azeredo (ibid., p. 143) reconhece no Plano uma demonstração significativa do sentido da qualificação como política de emprego, que é a consideração da educação como elemento transformador e que agrega valor a processos produtivos, confirmando a perspectiva dos organismos internacionais e dos próprios formuladores do PLANFOR:

Qualificação não é panacéia, mas é agregadora de valores, vista de um ponto de vista econômico. Isso você descobre nas empresas, no discurso dos trabalhadores e até das pessoas mais simples. Qualificação agrega valor. Agrega valor ao trabalho (...). Qualquer curso, qualquer conhecimento a mais [...] para uma valorização de si (E3).

Qualificação profissional, em si e por si mesma, não promove o desenvolvimento, não gera emprego, nem faz justiça social. Mas é um componente indispensável de políticas públicas que visem a tais propósitos. Porque qualificação agrega valor ao trabalho e ao trabalhador. Aumenta as chances de obter e manter trabalho. Amplia as oportunidades de geração de renda. Melhora a qualidade dos produtos e serviços. Torna as empresas mais competitivas. Torna o

trabalhador mais competente. E, por tudo isso, é direito do trabalhador, em uma sociedade que quer o desenvolvimento sustentável, com justiça e equidade social (PLANFOR, 2001b, p. 65).

A idéia da agregação de valores, importada da área econômica, já serviu, há décadas atrás, para fundamentar a Teoria do Capital Humano, embora os termos utilizados para representar o mesmo sentido de *plus valia* fossem “taxa de rendimento individual” e “taxa de rendimento social” (Schultz, 1974). A similaridade fundamental, tirando os adornos e invólucros, encontra-se na premissa de que as condições materiais podem ser determinadas pelos processos formativos<sup>152</sup>.

Além desse caráter economicista, a qualificação profissional alçada à condição de PPE corresponde a um posicionamento do governo brasileiro, coerente com a participação do Brasil na OIT. Como anuncia E3,

Qualificação é – por compromissos assumidos pelo Brasil com a OIT desde os anos 50, 70 – direito do trabalhador. Isso não é uma face muito comentada, mas ela está entre os direitos fundamentais do trabalhador que o Brasil firmou, se comprometeu a promover e que até reafirmou na Declaração de Direitos Laborais do Mercosul. Então eu diria que ela está entre os direitos fundamentais do trabalhador, como no bloco dos direitos humanos. Para a OIT, já a partir dos anos 85/90, além de ser direito do trabalhador, ela é componente do que a OIT está chamando de trabalho decente; nós aqui preferimos chamar trabalho digno. [...] Um dos componentes que faz o trabalho digno, além dos salários, de uma remuneração, de salubridade, de segurança, está a qualificação. Então, para você construir uma política de trabalho e renda, um componente fundamental é a qualificação.

Posthuma (op.cit.) reconhece no PLANFOR uma política coerente com as orientações dos organismos internacionais, uma vez que destaca que os êxitos do Plano se devem, principalmente, a algumas inovações na sua implementação como política pública: a descentralização e o tripartismo, por meio da incorporação de novas instituições e novos atores na execução e gestão da qualificação profissional, além da inclusão social, através da incorporação de segmentos da força de trabalho socialmente marginalizados.

Em função desses e outros supostos avanços é que E3 acredita na possibilidade de se pôr em prática

um “PLANFOR do crédito popular”, um “PLANFOR da intermediação”... Nós [equipe da Secretaria de Formação do MTb] chegamos até a apontar linhas nessas áreas, porque é possível. Mas o que nós conseguimos fazer, o espaço que nós tivemos de 95 a 98, foi fazer o PLANFOR da qualificação. [...] Só dinheiro não adianta, porque o FAT sempre teve o dinheiro. Você precisa ter as duas coisas, o dinheiro e a proposta. Então isso despertou, parece que as pessoas estavam aguardando. Nós tivemos muitos depoimentos: “Mas era isto que a gente precisava! Então vamos...” Teve um efeito mobilizador muito grande em relação a toda a estrutura do FAT, secretarias de trabalho, sindicatos, universidade...

---

<sup>152</sup> Sobre a crítica à Teoria do Capital Humano e sua resignificação frente à tese da Sociedade do Conhecimento, consultar Frigotto (1989, 1998).

Essa idéia fundamental explicitada por E3, de que o PLANFOR não se esgota como um plano de qualificação profissional, serve de síntese não só dos conteúdos apresentados nesta parte do trabalho, senão de todo o conjunto de reflexões e argumentações formado até aqui. Ou seja, as ênfases lançadas sobre o PLANFOR, que justificam sua relevância frente ao sistema de formação profissional brasileiro e frente ao conjunto das PPE, dizem respeito inequivocamente mais ao seu formato e às especificidades que assinalam seu caráter de “política renovada” – porque testemunha e realiza preceitos do Estado neoliberal –, do que ao seu desempenho estrito como plano de qualificação profissional. Esse é o sentido da afirmação de que o PLANFOR “está no caminho certo”, contra todas as críticas e provas de sua impropriedade como um plano de qualificação profissional. E por isso é que afirmamos que a qualificação é o pretexto do PLANFOR, não seu fundamento. Mas é preciso tornar os fios visíveis.

As produções críticas aqui tomadas como referência nos provocam e nos impulsionam a continuar pensando o PLANFOR sem perder de vista a sua condição de PPE, inserida no raio de intervenção do Estado neoliberal mais afeto às relações entre capital e trabalho.

Considerando o conjunto das elaborações teóricas e das reflexões que nos guiaram e iluminaram a travessia da ante-sala, é possível, afinal, demonstrar por quais espaços do continente em que estamos se estendem e se entrecruzam os fios invisíveis, e encontrar respostas substantivas para a nossa questão fundamental. Afinal, o que se quer com o PLANFOR?

## 4. O PLANFOR E A REFORMA GERENCIAL DO ESTADO BRASILEIRO

A função pública deve deixar de ser uma propriedade privada concedida pelo Governo central a seus auxiliares (Marx e Engels, 1992, p. 93 – Extraído do primeiro esboço de “A guerra civil na França”, de Marx).

Em relação aos imperativos e objetivos da reforma do Estado brasileiro desencadeada nos anos 90, pode-se dizer que o PLANFOR já nasceu vitorioso. Antes mesmo de haver completado seu primeiro ano de efetiva implementação, o Plano demonstrava sua condição de política renovada, tanto que

a experiência da SEFOR/MTb na implementação de uma política integrada para o Sistema Público de Emprego e Educação Profissional, foi uma das vencedoras do I Concurso Nacional de Experiências Inovadoras de Gestão na Administração Federal, realizado em 1996 pelo MARE<sup>1</sup> (PLANFOR, 1999d).

Considerando que a reconfiguração do Estado brasileiro se insere no paradoxo político da disposição reformista neoliberal traduzido por Fiori (1996), ou seja, conduzir as reformas reformando-se a si mesmo, o reconhecimento do PLANFOR como uma política compatível com os objetivos do MARE – principal espaço técnico-político da reforma do Estado brasileiro – sugere a propriedade do Plano como um instrumento capaz de corresponder àquele duplo desafio. Mas ele não era o único, nem estava sozinho.

A reforma do Estado brasileiro, ainda em curso, é expressão da relação de complementaridade do controle político em relação à estrutura econômica, no sentido da efetivação da regulação social a ser exercida pelo Estado, nos marcos da reconfiguração do regime de acumulação flexível.

---

<sup>1</sup> Trata-se do Concurso de Inovações na Administração Pública Federal – Prêmio Hélio Beltrão, que em 1996 premiou o trabalho inscrito pelo MTb sob o título “Sistema Público de Emprego e Educação Profissional: implementação de uma política integrada” na categoria “Articulação de parcerias”. Na apresentação da experiência tem destaque o “Plano Nacional de Educação Profissional – PLANED”, naquele mesmo ano rebatizado de PLANFOR. Em 2002 o concurso chegou à sua sétima edição. Informações na página virtual da ENAP ([www.enap.gov.br](http://www.enap.gov.br)).

Desde 1996, o PLANFOR passou a servir de instrumento desse processo regulatório, em pelo menos duas dimensões: a) o Plano se desenvolve como um meio para a definição e consolidação da perspectiva gerencial do Estado, através da utilização da qualificação profissional como conteúdo delimitador da intervenção do Estado frente à problemática do desemprego; b) o Plano se articula organicamente com processos decisórios tripartites envolvendo as PPE que, ao contrário de enfrentarem a problemática do desemprego por meio do incentivo ao setor produtivo, acabam por estimular ou, no mínimo, manter estagnada a situação social do desemprego, enquanto se fortalece o processo de financeirização da economia.

No contexto da crise do capitalismo mundial aprofundada no final do século XX, as economias latino-americanas defrontam-se com as condicionalidades impostas pelos credores da dívida externa – principalmente o FMI e o Banco Mundial –, ligadas ao seguimento das políticas de ajuste por eles ditadas. Tais condicionalidades acabam por definir a porta “econômica” da chegada das idéias neoliberais no Brasil, mas que aqui acabam por entrar, definitivamente, pela porta “ideológica”, descerrada pela adesão das elites econômicas e políticas ao ideário que vai se consolidando como hegemônico mundialmente (Fiori, 1998, p. 217-218).

Politicamente, embora na efervescência social dos anos finais da década de 80 prevalecessem as mobilizações referentes às pontuais novidades da Constituição de 1988 e as articulações em torno do pleito eleitoral, a absorção das idéias neoliberais vinha se dando no interior do próprio Estado. O governo de então, liderado pelo ex-presidente José Sarney, teve participação decisiva em estudos, seminários e discussões sobre relatórios do Banco Mundial, que envolveram órgãos setoriais do governo e da comunidade acadêmica, objetivando “o aprofundamento de debates, [e] viabilizando o posicionamento do país frente aos diagnósticos realizados e às recomendações propostas” por aquele organismo (SEPLAN, 1989). Como resultado, um conjunto de orientações<sup>2</sup> basicamente ratificadoras do que se convencionou chamar “Consenso de Washington”. O ideário hegemônico neoliberal entrava, assim, também pela porta da frente, embora discreta e silenciosamente.

---

<sup>2</sup> Durante 1989, um processo de estudos, coordenado pela SEPLAN (Secretaria de Planejamento e Coordenação) ligada à Presidência da República, resultou num material em que foi apresentada uma matriz de políticas macroeconômicas e setoriais condizentes com as orientações do Banco. No campo da política econômica foram englobadas ações relacionadas aos seguintes “setores”: gasto público e política de reforma orçamentária, havendo a indicação de redução de gastos; reforma tributária, incluindo basicamente a elevação da arrecadação, prioritariamente por meio da tributação do trabalho; reforma do sistema financeiro, objetivando a estabilidade e o controle monetário. Outras políticas setoriais que integraram o sumário de recomendações do Banco foram: setor agrícola; política industrial; reforma do comércio exterior; política social (SEPLAN, 1989).

O modelo desenvolvimentista dominante no Brasil, até os anos 80, assentado na indissociabilidade entre internalização do capital industrial e presença do Estado na economia, ao final da década já não se sustentava material e ideologicamente. Nesse terreno estrutural se travou a luta de classes expressa nas eleições de 1989 (Francisco de Oliveira, 1992), na qual o que estava em jogo era mais que uma crise de ajuste ou estabilização econômica. O que se redefiniria era a própria configuração econômica, social e política do país que, certamente, não seria a mesma, independentemente do desfecho do processo de transição democrática. Em síntese, estava claro que o “Estado e seu projeto desenvolvimentista estão mortos. Mas não [havia] um novo Estado (...)” (Fiori, 1996, p.142-143).

A resolução da polarização de classes evidenciada nas eleições de 1989 elevou à política do Estado brasileiro um programa econômico voltado para a realização das seguintes medidas:

reforma administrativa, patrimonial e fiscal do Estado; renegociação da dívida externa; abertura comercial; liberalização dos preços; desregulamentação salarial; e, sobretudo, prioridade absoluta para o mercado como orientação e caminho para nova integração econômica internacional e modernidade institucional (id.ibid., 1996, p. 153).

Por meio de tal programa, se tornou explícito o alinhamento estrutural do país ao movimento de mundialização do capital, representado pelas orientações oriundas das “catedrais do pensamento neoliberal”, principalmente do FMI e do Banco Mundial (id., 1998, p. 213).

É nesse bojo que emergem as críticas contra a forma e o conteúdo político do Estado brasileiro, considerado deveras complacente frente aos excessos da democracia, e que se forja o terreno do ajuste estrutural dos anos 90. E embora a questão política tenha sido o grande mote das campanhas que ascenderam os representantes das forças neoliberais ao poder, instaurou-se, nos anos 90, um processo crescente de mercantilização das relações sociais, em especial a partir da reforma do Estado brasileiro, guiada pelo princípio weberiano de que o Estado deve ser movido por ações técnicas – porque assim também o poder deve ser – e não por ações políticas, que pudessem abrir espaço ou ganhar dimensão pública antes que estivessem previamente definidas e articuladas. Assim, a leitura da crise do Estado brasileiro seguiu, em linhas gerais, o axioma interpretativo neoliberal: o problema da crise econômica estava na forma de ser do Estado frente aos processos fiscais, à qualidade de sua intervenção e ao caráter de sua administração e condução política (Pereira, 1998).

Superando a cômoda superficialidade da análise neoliberal, Fiori (1998) explica que a crise do Estado brasileiro tinha uma dupla dimensão. Ela era uma crise financeira, do ponto de vista do choque que a crise do capitalismo central impôs sobre as economias periféricas (o

choque quádruplo<sup>3</sup>), tornando o prosseguimento do modelo desenvolvimentista um impedor da inserção no mercado internacional, que passa a ser movido, desde a problemática inflacionária do *welfare state*, pela “fobia do crescimento”<sup>4</sup>. Mas a crise do Estado brasileiro foi também uma crise política, ligada mais à “natureza conservadora e quase sempre reacionária, das coalizões de poder que sustentaram o final dos governos autoritários e o início dos democráticos” (id.ibid., p. 160) do que às justificativas de um protecionismo exagerado do Estado à economia (decorrente do modelo desenvolvimentista) ou ao excesso de direitos do trabalho em relação aos ganhos do capital.

Não obstante os “percalços” políticos dos anos iniciais da direção neoliberal no Brasil, incluindo o *impeachment* presidencial em 1992, a implementação das políticas de ajuste prosseguiu por mais uma década.

A dificuldade inicial de alcançar a estabilidade financeira – linearmente associada ao controle inflacionário – foi superada a partir da implementação da “ortodoxa” estratégia macroeconômica<sup>5</sup> representada pelo Plano Real. Mais que a instituição de uma nova moeda, o Plano Real representou a adesão definitiva do país aos preceitos neoliberais: priorização monetária, indexação cambial e equilíbrio financeiro. Ao mesmo tempo, com esse estratagema econômico, o então ministro da Fazenda e futuro presidente, o sociólogo Fernando Henrique Cardoso, antecipava sua intenção governista de refundar a economia antes de refundar o Estado brasileiro (id.ibid., p. 18). Uma vez eleito, o governo FHC completou a transição que se iniciou no final dos anos 80 ao definir, de vez, o caráter neoliberal da reforma do Estado brasileiro, ainda por ser completada. Ao mesmo tempo, a crise foi elevada a um outro patamar, aumentada em complexidade e gravidade pelas vicissitudes da orientação econômica neoliberal.

Ao longo de dois mandatos, as diretrizes neoliberais – as mesmas que em 1989 haviam sido sistematizadas pela SEPLAN e absorvidas pelo governo Collor/Itamar – encaminharam

---

<sup>3</sup> O autor refere-se às decisões e atitudes norte-americanas para o enfrentamento da crise internacional dos anos 70/80: “O primeiro choque foi o da multiplicação da nossa dívida externa; o segundo, a diminuição dos preços das nossas *commodities* [matérias-primas, produtos agrícolas]; o terceiro, o do preço da energia; e o quarto, absolutamente decisivo, o do nosso afastamento do sistema financeiro internacional, depois da moratória mexicana” (Fiori, 1998, p. 159).

<sup>4</sup> Fiori (1998, p. 138) cita a crítica ao neoliberalismo, formulada por alguns economistas, que argumenta que a causa do desemprego se deve também à *growthfobia* que assola os governos. O controle dos fluxos financeiros (inflação, deflação), além do controle do fluxo cambial (valorização, desvalorização da moeda) são definidos como condições para a estabilidade financeira, de maneira a garantir a relativa tranquilidade dos mercados especulativos – que abrigam os grandes capitais financeiros – e a relativa sustentação econômica dos países, principalmente os semiperiféricos, que se tornam reféns do capital volátil e que são obrigados a impedirem o crescimento econômico, sob pena da reincidência inflacionária.

<sup>5</sup> Embora original operacionalmente, o Plano Real integrou “a grande família dos planos de estabilização discutidos na reunião de Washington onde o Brasil esteve representado pelo ex-ministro Bresser Pereira” (Fiori, 1998, p. 14).

significativas reformas no âmbito institucional e econômico, além de influenciarem ações e posicionamentos na esfera da sociedade civil. Como saldo, um panorama de controle inflacionário – que tornou a economia nacional refém das oscilações de mercado – e de descontrole das disparidades sociais, num flagrante processo de agudização dos contrastes econômicos e de precarização das condições de vida da maioria da população.

No saldo de mais de uma década de políticas neoliberais no Brasil, tornam-se visíveis os resultados da armadilha macroeconômica presa à gestão da moeda, apoiada, basicamente, no fluxo exógeno de recursos financeiros (atraídos principalmente pelas altas taxas de juros), o que produz uma inserção internacional instável e de grande custo social e mesmo político (id.ibid.; Oliveira, 1999), conforme atestou o resultado eleitoral de 2002.

O padrão de acumulação, marcado pela primazia do capital especulativo, favoreceu os grandes capitais; também se combinou com a adoção de estratégias produtivas de diminuição dos custos do trabalho vivo e de otimização de sua exploração, com ou sem a mediação da tecnologia, respaldadas pela flexibilização das relações de trabalho e pelo clima de competitividade instalado entre os integrantes de um exército de reserva em número exponencialmente superior aos postos de trabalho que restaram do processo de “enxugamento” governamental e empresarial.

O Estado brasileiro, nesse contexto de desigualdade deliberada, modifica sua atuação frente às estratégias de desenvolvimento econômico. Uma vez transferida para o mercado a condição de estimulador de iniciativas e empreendimentos rentáveis, a perspectiva neoliberal postula que dificilmente se poderia considerar a criação de empregos uma responsabilidade direta dos governos, restando ao Estado a promoção de “políticas corretas” voltadas para a amenização dos efeitos da competitividade do mercado – especialmente o desemprego (Cardoso, 1996a). Segundo essa ótica, três medidas principais poderiam ser implementadas pelo Estado neoliberal para o enfrentamento do problema: estímulo ao desenvolvimento econômico sustentado, flexibilização das relações de trabalho – especialmente por meio da livre negociação e da redução dos custos do trabalho – e implementação de programas de treinamento de trabalhadores, envolvendo os órgãos oficiais e o setor privado (id.ibid.).

O PLANFOR se estabelece, assim, como uma ação circunscrita e representativa de uma nova forma de ser do Estado brasileiro, como uma política limitada às prescrições do mercado e que não deve interferir rigidamente na relação entre capital e trabalho, resguardando e legitimando a desresponsabilização do Estado estrito senso frente à geração e à promoção de condições objetivas para o surgimento e a manutenção de empregos.

Embora a reforma do Estado brasileiro tenha se iniciado com medidas econômicas – desregulamentação dos mercados, privatização do setor público e redução do Estado – implementadas desde 1990, primeiro pelo governo Collor e posteriormente pelo governo Itamar Franco, é a partir de 1995 que dita reforma passa a encontrar condições econômicas – estabilidade financeira – e políticas – ampla e coesa base de apoio<sup>6</sup> – que, conjugadas, permitiram consolidar, aprofundar e realizar mudanças significativas na filosofia, finalidade e operacionalidade do aparelho do Estado, sob a orientação, coordenação e supervisão do MARE, uma estrutura técnico-financeira especialmente voltada para isso<sup>7</sup>.

É forçoso reconhecer que a partir do governo FHC a reforma do aparelho de Estado sincronizou-se com a reforma do próprio Estado<sup>8</sup>, aprofundando e solidificando processos econômicos e políticos anteriores a 1995 e instaurando outros novos. Como os próprios reformadores afirmam, “a Reforma Gerencial faz parte de um movimento mais amplo que é a reforma do Estado” (Pereira, 1998, p. 22). Nesse citado movimento mais amplo, o mercado é reconhecido como um mecanismo eficiente, embora não infalível, de regulação das relações sociais, cabendo ao Estado a função de “gerente” e “árbitro” das imperfeições do mercado e de possíveis desequilíbrios sociais.

O caráter gerencial que buscou ser impresso à reforma do Estado brasileiro diz respeito a uma organização e a um funcionamento do aparelho do Estado, em consonância e de acordo com o modelo de empresa privada, considerado como paradigma da eficiência.

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,

---

<sup>6</sup> No âmbito econômico, o controle inflacionário e a estabilização monetária foram os resultados mais evidentes das reformas empenhadas no curto período do governo Itamar Franco, sob liderança do então ministro da Fazenda, o qual viria a ser eleito presidente em 1994. Ao sucesso econômico do Plano Real – a despeito do crescimento exponencial da dívida e da fragilidade da política cambial, com constantes intervenções do Banco Central para manter sob relativo controle o fluxo de entrada e saída de capitais em dólar – correspondeu a adesão da maioria absoluta dos eleitores ao projeto político representado pelas principais forças de centro e de direita do país, num processo eleitoral em que as forças de oposição não tiveram êxito em suas críticas à política econômica de desregulamentação e privatização do espaço público, que vinha se consolidando desde 1990, além de apresentarem um posicionamento vacilante frente à contundência econômica e política do Plano Real.

<sup>7</sup> Embora Pereira (1998, p. 205) afirme que a Reforma Gerencial tenha sido pensada e planejada nos seis primeiros meses do primeiro governo FHC, portanto, em 1995, deve-se salientar que as condições materiais e subjetivas para a sua efetivação vinham sendo construídas desde 1990.

<sup>8</sup> Entendemos essa competência político-administrativa do governo FHC nos termos em que ela é advogada por Weber (Ensaio de Sociologia. Cap. VIII – Burocracia; apud. Wright Mills e Gerth, 1974), como uma forma de organização burocrática que é expressão de regras, meios, fins e objetivos de uma racionalidade determinada que, para ser bem estabelecida, precisa de uma economia monetária e eficiente (id.ibid., p. 243).

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.

A Reforma Gerencial do Estado brasileiro teve no marco teórico institucional (nos moldes do “Novo Institucionalismo” que esboçamos na terceira parte deste trabalho) sua referência para delimitar a área de atuação do Estado, definir as atividades a serem executadas e propor o tipo de propriedade, administração e de instituições a serem preconizadas (id.ibid.).

A partir desse marco, a Reforma Gerencial definiu as seguintes orientações para a nova configuração do Estado:

- a) quanto à área de atuação: atividades exclusivas do Estado, serviços sociais e científicos, produção de bens e serviços para o mercado;
- b) quanto à forma de propriedade: estatal, pública não-estatal, privada;
- c) quanto à forma de administração: burocrática e gerencial;
- d) quanto às instituições: organismos formuladores e gestores do próprio Estado, agências executivas e reguladoras, organizações sociais e empresas privadas.

Nas atividades exclusivas do Estado estão incluídas aquelas áreas e campos de poder que, por sua importância na sustentação política dos governos, devem ser desenvolvidas por um núcleo considerado estratégico e por unidades descentralizadas. Os serviços considerados não-exclusivos do Estado devem ser submetidos a um processo de “publicização”, no sentido de serem transferidos para a sociedade civil, embora permaneça mantido o padrão de financiamento público. As atividades de produção voltadas para o mercado, desempenhadas pelas empresas públicas, devem ser absorvidas pelo setor empresarial, por meio dos processos de privatização.

O núcleo estratégico se caracteriza por agrupar instituições que conferem força ao Estado, como a Presidência, o Congresso Nacional, os Tribunais Superiores, os Ministérios. Nesse núcleo se concentram as instâncias formuladoras das políticas públicas. A execução das políticas públicas, porém, pode e deve, num ótimo de descentralização, ficar a cargo de unidades públicas ou privadas, as quais passam a ter suas ações controladas e definidas por meio de contratos de gestão<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> O contrato de gestão é um instrumento de controle do Estado gerencial, por meio do qual são definidos os indicadores de desempenho e são articulados os sistemas de fortalecimento da competência administrativa e de autonomia dos órgãos descentralizados. “O elo de ligação entre os dois sistemas será o contrato de gestão, que o núcleo estratégico deverá capacitar-se para definir e controlar, e as agências executivas e organizações sociais, aprender a executar” (Pereira, 1998, p. 206).

Por meio dessa divisão técnico-gerencial, o desmembramento operacional, ao contrário do que poderia parecer, reforçou e aprofundou a regulação social desempenhada pelo Estado estrito senso, uma vez que a exclusividade do Estado passou não mais a ser definida pela execução das atividades, mas sim pela formulação das políticas a serem implementadas. Dessa forma, a Reforma Gerencial buscou absolutizar o Estado como gerente racional das relações sociais, e reduzi-lo a poder de governo – desqualificando a mobilização democrática da sociedade civil –, por meio da cisão entre formulação e execução, num processo claro de tecnificação da política e de concentração de poder. Ao contrário de aplicar o princípio da descentralização ao núcleo decisório, ampliando e promovendo as relações entre a sociedade política e a sociedade civil pela mediação de debates, confrontos e negociações, a Reforma atribui exclusivamente ao Estado estrito senso o poder de decisão, sob o argumento do mesmo sustentar-se em consensos e adesões voluntárias.

O MTb, desde 1990, foi utilizado pelos sucessivos governos como um dos principais terrenos da reforma do Estado brasileiro, principalmente em função da natureza de suas atribuições (relações capital/trabalho)<sup>10</sup> e por contar com um fundo público específico, o FAT, para o financiamento de suas ações. Integrante do núcleo estratégico da Reforma Gerencial, tornou-se um dos Ministérios mais visados em termos de articulação de políticas, no que o PLANFOR é o maior destaque.

Na condição de uma política pública gestada como dimensão da reforma do Estado brasileiro, o PLANFOR apresenta um arranjo institucional, cultural e de gestão que não só condiz como instaura a perspectiva gerencial da Reforma. Nesse sentido, considerando que os fundamentos da Reforma localizam-se nas idéias da nova gestão pública (Pereira, 1998), o Plano apresenta um caráter típico de políticas consideradas constitutivas ou estruturadoras, que podem ainda ser chamadas de políticas modificadoras de regras, pelo fato de sua implementação pressupor o estabelecimento prévio de determinadas “regras do jogo e com isso a estrutura dos processos e conflitos políticos”, além de definir, de antemão, como devem ser determinados e configurados os “processos de negociação, de cooperação e de consulta entre os atores políticos” (Frey, 2000, p. 224).

A partir dessa pré-definição, o PLANFOR mobiliza, em torno de suas propostas, um conjunto de agências prestadoras de serviços, remuneradas pelo FAT, que são denominadas na Reforma Gerencial de organizações públicas não-estatais. Estas passam a compor o

---

<sup>10</sup> Essa especificidade do MTb não anula nem substitui a importância política de outros setores do poder. Como estrutura de comando político do capital, o Estado, especialmente na sua forma estrita, vai voltar todos os seus espaços e mecanismos para manter a coesão entre o desenrolar das forças produtivas e das relações de produção. Assim, todos os espaços estatais se relacionam, mais ou menos mediatamente com a relação capital/trabalho.

chamado terceiro setor, ou o espaço “semi-público”, localizado a meio caminho do Estado e do mercado. Mas, de fato, o que o PLANFOR concretiza como instrumento da Reforma Gerencial é a constituição de um mercado da qualificação profissional, mobilizado pela disputa de acesso ao fundo público, envolvendo entidades da sociedade política e da sociedade civil.

Como correlato do suposto processo de “publicização” no âmbito dos serviços, a Reforma Gerencial dinamizou a privatização da esfera das atividades estatais produtivas, compreendidas como atividades não-exclusivas do Estado e que, diferentemente das agências ligadas ao terceiro setor (semi-públicas), passaram a ser desempenhadas por empresas privadas, sem participação do Estado. O processo de privatização empenhado pela reforma do Estado brasileiro incluiu empresas estatais produtivas (de bens e serviços) que supostamente se voltavam para abastecer o mercado e que, por isso, foram transferidas para o patrimônio privado, no sentido de atender interesses dos indivíduos, em oposição ao interesse geral.

Segundo o BNDES, “os resultados acumulados das privatizações realizadas desde 1991 ultrapassaram a marca de US\$ 100 bilhões, valor esse que coloca o programa de privatização brasileiro entre os maiores já realizados no mundo” (BNDES, 2000b, p. 44). Entretanto, o próprio BNDES, na condição de condutor do processo de privatização, permitiu a ocorrência de três situações, no mínimo, tendenciosas: a) comumente as privatizações incorporaram a prática comum de recebimento de títulos antigos do governo – considerados moedas podres pela sua baixa possibilidade de remuneração – como pagamento das privatizações, parcelado em até dez anos, a juros baixos; b) os devedores das empresas privatizadas, assim que se tornaram seus proprietários, receberam empréstimos públicos para investimentos; c) três ou quatro anos após a privatização, com as dívidas ainda em andamento, essas mesmas empresas foram beneficiadas com novos empréstimos, dessa vez para ampliar suas estruturas, por meio da compra de empresas menores (Biondi, 2000).

De fato, a consideração das informações do BNDES divulgadas em seus relatórios anuais permite constatar que a ampliação da destinação de recursos públicos para os setores privatizados – siderúrgico, petroquímico, de fertilizantes, mineração, telecomunicações, transporte ferroviário de carga, diversos bancos, rodovias, portos, entre outros – foi concomitante à intensificação do processo de privatização das empresas públicas. Essa proporcionalidade entre o aumento do investimento no setor privado e o avanço do processo de privatização, acabou por credenciar um leque ainda maior de empresas privadas a receberem recursos do BNDES. Em 1997, elas representaram 77% do total de empresas atendidas, saltando para 90% em 1998 (BNDES, 1998, p. 6); um resultado até certo ponto

lógico, em vista da ausência direta do Estado estrito senso no setor produtivo. Entretanto, o corolário da ampliação de empregos e da diminuição dos valores de mercado dos produtos e serviços, propagandeado pelos sofistas da Reforma, não se realizou. Ao contrário, experimentou-se certa retração no crescimento do PIB e uma elevada precarização das condições sociais, enquanto a produtividade do trabalho cresceu como nunca antes<sup>11</sup>, estimulada, entre outros, pela ampliação da concessão de financiamento público para iniciativas privadas.

A questão dos recursos é um importante aspecto para a realização e viabilização da reforma do Estado, assim como para a sua compreensão, como demonstrou a fusão do MARE e do Ministério do Planejamento e Orçamento, na segunda gestão do governo FHC, que resultou na transferência da responsabilidade da reforma do Estado para o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão<sup>12</sup>. A partir de então, foram reunidos, em uma só estrutura governamental, “os principais instrumentos de incitação à nova gestão pública: o planejamento coordenado das ações de governo, a elaboração da proposta do orçamento federal, e as ferramentas de apoio à administração gerencial” (ENAP, 2001, p. 7).

Com isso, a integração das atividades de gestão com o controle orçamentário passou a compor a base do planejamento da política nacional, numa articulação tal que toda e qualquer descentralização passou, a partir de então, a ser estruturalmente centralizada, política e economicamente. Em termos práticos, esse processo representou um significativo esvaziamento da possibilidade de debate e de disputa pelo orçamento público, além de ter ampliado a capacidade de interferência do Estado na destinação dos recursos – inclusive dos fundos públicos, entre eles o FAT –, como se deu com o corte de 53% dos recursos para o PLANFOR, ocorrido em 1999, por força da ingerência do Poder Executivo<sup>13</sup>.

A reestruturação do Orçamento Federal (Decreto n° 2.829/1998) – que fixou normas para a elaboração e execução do Plano Plurianual e dos orçamentos, visando uma melhor performance gerencial – e o *Plano Plurianual 2000-2003 Avança Brasil* são atestados importantes da dupla intencionalidade política (centralização na formulação, descentralização na ação), perseguida pelos sucessivos governos federais desde 1989, com expressivo sucesso, nesse ponto, para o último governo FHC, em vista dos anteriores.

Do ponto de vista da operacionalidade do orçamento público, a DRU, seguindo a tradição de outras medidas fiscais compulsórias (FSE e FEF), trouxe a inovação da

---

<sup>11</sup> Dados do mercado de trabalho extraídos do estudo *Tendências e transformações estruturais e o mercado de trabalho brasileiro*, disponibilizados na página eletrônica do MTb, especificamente na seção de publicações, em 15 de setembro de 1998 (www.mte.gov.br).

<sup>12</sup> Medida Provisória n° 1.795, de 1° de janeiro de 1999.

<sup>13</sup> Dado extraído da ata da 31ª reunião extraordinária do CODEFAT, ocorrida em 26 de novembro de 1998.

flexibilização da destinação de 20% dos recursos orçamentários, a partir de então livres de qualquer vinculação, a cargo do Executivo.

O processo de reformulação do orçamento teve seu ápice com a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000) que, sob o argumento da necessidade de moralização e controle dos gastos públicos através do estabelecimento de normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, impôs às tentativas administrativas de equilíbrio entre receitas e despesas a priorização do cumprimento de acordos frente a dívidas, num efeito cascata: da União com os credores internacionais, dos estados com a União e dos municípios com os estados.

Muitos foram os protestos e oposições às medidas referentes ao orçamento tomadas pelo governo na ocasião, sendo a principal manifestação a retumbante oposição do governo de Minas Gerais ao cumprimento do pagamento da dívida do seu estado frente à União<sup>14</sup>. Entretanto, nenhuma reação impediu ou desvirtuou a meta de flexibilização orçamentária.

Desde a oficialização do Plano Diretor da Reforma do Estado, em 1995, uma seqüência de iniciativas foi reduzindo o alcance de ações, posturas e medidas díspares às pretensões da reforma, especialmente no que se referiu ao encaminhamento das políticas públicas e das relações entre sociedade política e sociedade civil, a cargo dos governos nas três esferas: nacional, estadual e municipal.

Os programas *Brasil em Ação* (1996-1999) e *Avança Brasil* (2000-2003), nos quais o PLANFOR apareceu como política estratégica, foram planos direcionados pelo espírito gerencial da reforma do Estado brasileiro. Mas antes, em 1995, o desfecho da greve dos petroleiros<sup>15</sup> funcionou como um marco da dissolução das mínimas relações de negociação,

---

<sup>14</sup> Num dos pronunciamentos do então governador de Minas Gerais, Itamar Franco, o tema da repactuação da dívida do estado para com a União foi a tônica: “Os compromissos firmados com o FMI mantêm delirante remuneração ao capital especulativo e inviabilizam a tendência descentralizadora da Constituição de 1988, indispensável para a consolidação do nosso sistema federativo e da democracia. A qualquer custo, o governo central vem tomando recursos de Estados e Municípios. A iniciativa mais recente – D.R.U. – Desvinculação de Receitas da União será inserida em nosso texto constitucional para ferir de morte, por antecedência, qualquer projeto de Reforma Tributária ou Fiscal. Estados e Municípios são levados a uma guerra fiscal fratricida. As fontes de recursos das finanças públicas estão sendo leiloadas em benefício do capital especulativo. Neste contexto, o serviço público e as atividades próprias do Estado passam a um segundo plano. Os Estados e Municípios perderam autonomia, submetidos pelo centralismo autoritário. Esta agressão ao princípio federativo expõe o País ao risco de uma crise institucional. Minas, em janeiro do ano passado, era a expressão da desesperança” (Pronunciamento no Palácio da Liberdade, Belo Horizonte, em 4 de fevereiro de 2000).

<sup>15</sup> A greve dos petroleiros, iniciada em maio de 1995, foi a primeira grande contestação reivindicatória ocorrida no governo Fernando Henrique Cardoso. Os petroleiros iniciaram a greve, após várias tentativas frustradas de negociação visando ao cumprimento dos acordos firmados entre o governo, a direção da Petrobrás e a própria categoria, ainda à época da gestão de Itamar Franco. O governo FHC, com fortes influências sobre o Tribunal Superior do Trabalho, corroborou a invalidação dos acordos anteriormente firmados, a decretação da abusividade da greve e pôs em prática ações punitivas, às quais, há cerca de pelo menos dez anos, toda a sociedade se opunha: demissões, inquéritos, multas, repressão policial e militar, intervenções em diretorias sindicais. Além de “inovar” no tratamento a ser dado às reivindicações dos trabalhadores, marcando uma nova época nas relações

até então em voga, entre governo e servidores públicos e, de resto, entre empregadores e trabalhadores. Com o episódio, a possibilidade de reação sindical, já diminuta, se diluiu e se enfraqueceu, diante da postura intransigente e politicamente fortalecida do Estado estrito senso.

Além dessa demonstração de rigor frente às demandas dos trabalhadores, o governo brasileiro, por meio de algumas atitudes restritivas dos direitos do funcionalismo público<sup>16</sup>, inseriu as últimas notas na partitura que passou a reger a regulamentação das novas relações de trabalho.

No campo do ordenamento legal e jurídico, diversas medidas relacionadas à forma de relação econômica e política entre poder público e sociedade civil foram tomadas, desde a flexibilização de processos de compra e contratações a cargo do poder público<sup>17</sup> – o que em muito facilitou a contratação das entidades executoras do PLANFOR –, até a revisão da natureza jurídica de órgãos governamentais já existentes e de outros recém-criados<sup>18</sup>.

Quanto ao caráter da gestão pública, além das medidas legais e jurídicas, outras de cunho programático visaram o aprimoramento da diretriz empreendedora da Reforma, como a agregação de critérios de avaliação da satisfação dos usuários frente aos serviços públicos

---

entre capital e trabalho, o governo FHC iniciou uma série de medidas voltadas para a fragilização do monopólio estatal sobre o petróleo.

<sup>16</sup> Entre várias pode-se citar: a) revisão das regras do Regime Jurídico Único dos servidores públicos federais (Lei n. 9.527, de 10 de dezembro de 1997); b) instituição da gratificação por desempenho como instrumento de diferenciação salarial; c) definição de limites para as despesas de pessoal da União, Estados e Municípios, sendo prevista a possibilidade de demissão de cargo público de servidor estável, justificada por excesso de despesa; d) revisão de legislação na área da Previdência do Servidor Público; e) dissolução de acordos e reajustes salariais; f) controle da folha de pagamentos (ENAP, 2001).

<sup>17</sup> Trata-se, objetivamente, da Lei n. 9.648, de 27 de maio de 1998, que reviu a Lei de licitações n.º 8.666/93, simplificando normas e elevando o limite de dispensa de licitação.

<sup>18</sup> Como principais exemplos pode-se citar: a) criação do modelo das Agências Executivas, ou seja, de autarquias e fundações públicas responsáveis por atividades e serviços exclusivos do Estado (Lei n.º 9.649, de 27 de maio de 1998); b) criação do modelo das Organizações Sociais (Lei n.º 9.637, de 15 de maio de 1998) e regulamentação de procedimentos e requisitos para a qualificação de entidades públicas não-estatais; c) implantação das Agências Reguladoras, ou seja, autarquias com flexibilidade administrativa, orçamentária e financeira, que se relacionam com o Estado por meio de contratos de gestão, onde são fixadas metas de desempenho e resultados a serem atingidos (exemplos: Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, em 1996; Agência Nacional de Petróleo – ANP, em 1997; Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL, em 1997; Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVS, em 1999; Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS, em 2000; Agência Nacional das Águas – ANA, também em 2000; Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANT e Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANATQ, ambas em 2001); d) criação do modelo de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP (Lei n. 9.790 de 23 de março de 1999) para a qualificação de entidades da sociedade civil sem fins lucrativos, visando habilitá-las para a atuação em parceria com o setor público para o alcance de objetivos sociais, tais como, promoção da assistência social, promoção gratuita da educação, da saúde, da cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico, entre outros; e) instituição do Termo de Parceria (Lei n. 9.790, de 23 de março de 1999), um instrumento jurídico específico para a realização de parcerias unicamente entre o Poder Público e entidades da sociedade civil qualificadas como OSCIP (ENAP, 2001).

prestados, nos moldes dos critérios utilizados pelos serviços privados<sup>19</sup> e a instituição de mecanismos de premiação de experiências de gestão que mais se enquadrassem nos objetivos da ação empreendedora pretendida pela Reforma, tendo o PLANFOR sido premiado, como vimos, na primeira versão do concurso Hélio Beltrão, em 1996.

Também mereceram atenção na Reforma Gerencial medidas de controle da gestão das políticas públicas, como a informatização dos serviços públicos e a instauração de sistemas de informação<sup>20</sup> – nos moldes do SIGAE e do SIGAP, voltados para o PLANFOR e as demais PPE – além de outras ações de caráter moralizador<sup>21</sup>.

Para que o desempenho das novas funções do Estado e das novas rotinas da máquina governamental se desenvolvesse a contento do esperado pela Reforma Gerencial, a formação dos servidores públicos articulou-se a uma *nova política de recursos humanos*, que previa o atendimento “aos papéis adicionais do Estado de caráter regulatório e de articulação dos agentes econômicos, sociais e políticos, além do aprimoramento na prestação dos serviços públicos” (MARE, 1995, p. 63).

Como uma das estratégias dessa política estava a oferta de cursos, cuja programação deveria

ênfatar temas como novas estratégias de gestão pública, desenvolvimento gerencial e de recursos humanos orientados para a introdução da administração gerencial, atendimento ao público, além de treinamento na utilização da tecnologia de informações, que será ferramenta básica na implementação dos programas de reforma do aparelho do Estado (id.ibid.).

Nesse âmbito da qualificação dos agentes da Reforma Gerencial, o PLANFOR vai cumprir um dos mais importantes papéis.

Sigamos a ponta do fio para vermos por onde ele nos conduz.

---

<sup>19</sup> Iniciativas nesse sentido: 1ª Pesquisa Nacional de Satisfação do Usuário dos Serviços Públicos; Padrões de Qualidade do Atendimento ao Cidadão (Decreto n. 3.507, de 13 de junho de 2000); Sistema Nacional de Avaliação da Satisfação do Usuário dos Serviços Públicos (Decreto n. 3.507, de 13 de junho de 2000).

<sup>20</sup> Instituição do Governo Eletrônico – Rede Governo (Decreto de 18 de outubro de 2000), portal de serviços e informações do Governo Federal na Internet, no qual estão interligados os serviços e informações prestados ao cidadão pelos órgãos e entidades da Administração Federal; renovação e atualização do SIORG (Sistema de Informações Organizacionais do Governo).

<sup>21</sup> Comissão de Ética Pública (Decreto s/n, de 26 de maio de 1999); Código de Conduta da Alta Administração Federal; Código de Conduta da Alta Administração Federal (Exposição de Motivos nº 37, de 18 de agosto de 2000); Corregedoria-Geral da União (Medida Provisória n. 2.143-3, de 2 de abril de 2001).

#### 4.1. O PLANFOR E A QUALIFICAÇÃO DOS AGENTES DA REFORMA GERENCIAL E DOS SERVIDORES PÚBLICOS

A qualificação dos servidores públicos imediatamente envolvidos com as estruturas administrativas basilares da reforma do aparelho do Estado brasileiro ficou a cargo da ENAP<sup>22</sup>, que formou 393 especialistas em políticas públicas e gestão governamental, 219 analistas de planejamento e orçamento e capacitou “diversos segmentos de funcionários (das áreas administrativas, gerentes operacionais e intermediários) sobre as novas proposições para a reforma do setor público”, alcançando um total de 94 mil servidores públicos qualificados entre 1995 e 2000 (ENAP, 2001, p. 12-13).

Esse empreendimento passou a contar, a partir de 1996, com a decisiva participação do PLANFOR, por meio de um convênio entre o Plano, a ENAP e o MARE, tendo como foco a “definição e implementação de política e programas de qualificação e requalificação de servidores públicos, no contexto da reforma administrativa e modernização do Estado” (PLANFOR, 1997b, p. 19). As principais medidas administrativas apresentadas no tópico anterior deste trabalho dão idéia dos princípios e conteúdos priorizados nos processos formativos dos servidores envolvidos com a Reforma Gerencial.

Nos cinco primeiros anos desse convênio, que nasceu praticamente junto com a implementação do PLANFOR, os resultados foram os seguintes:

Tabela 2  
**Servidores públicos treinados pelo convênio PLANFOR/ENAP  
 1996/2000**

Ano	Servidores (em unidades)	Recursos do FAT (em R\$ milhões)
1996	5.500	2,8
1997	7.105	2,1
1998	13.758	1,4
1999	10.700	0,9
2000	10.000	0,6
Total	47.063	7,8

Fontes: PLANFOR (1999b, 1999c, 2000g).

<sup>22</sup> A ENAP é uma fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Tem por finalidade a prospecção e difusão de conhecimento e tecnologia gerencial para o desenvolvimento de dirigentes, gerentes e demais servidores públicos, visando à melhoria da gestão e das políticas públicas a cargo das instituições públicas federais por meio de seus cursos, estudos, eventos e publicações. Busca traduzir, em seus programas, as orientações de governo para a inovação na gestão pública, contribuindo para tornar o serviço público mais ágil e eficiente, voltado para o atendimento dos cidadãos. A ENAP entende que sua finalidade é atuar como escola corporativa de gestão da Administração Pública Federal (informações extraídas da página virtual da ENAP, em novembro de 2001) ([www.ena.gov.br](http://www.ena.gov.br)).

Os dados demonstram que pouco mais de 50% dos 94 mil servidores públicos qualificados pela ENAP entre 1995 e 2000, para a implementação e operacionalização da Reforma Gerencial do Estado brasileiro, o foram por meio de parcerias com o PLANFOR.

Cada um dos 5.500 servidores qualificados em 1996 custou ao PLANFOR R\$ 509,10, o que evidencia a urgência e o alto custo do encaminhamento inicial da Reforma.

Mas a ação do PLANFOR junto à qualificação de servidores públicos de diferentes esferas e setores de governo foi muito além da parceria com a ENAP, embora esta tenha sido, sem dúvida, a mais significativa contribuição do PLANFOR para a preparação de gerentes, supervisores e demais gestores de políticas públicas, visando o desempenho de tarefas do núcleo decisório e gerencial da reforma.

Desde 1996, parcerias diversas foram sendo firmadas com o objetivo de se desenvolver atividades de qualificação de gestores e agentes de políticas públicas, por meio do PLANFOR, envolvendo a participação de entidades da sociedade civil e de órgãos diretos da administração pública, como por exemplo: AAPCS (Associação de Apoio ao Programa Comunidade Solidária), ALEMGO (Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais), ATRICON (Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil) e Fundação Escola Superior do Ministério Público de Minas Gerais; Casa Civil, Ministério da Previdência e Assistência Social, Ministério da Justiça, CADE (Conselho Administrativo de Defesa Econômica), Ministério do Planejamento e Orçamento e BNDES.

No âmbito dos estados e municípios, a qualificação de servidores em função de reformas administrativas também ocorreu, como foi o caso, por exemplo, dos servidores públicos estaduais e municipais de Natal, treinados em 1997, com o objetivo de melhorar o desempenho profissional, elevar a produtividade e a qualidade dos serviços, e de 520 funcionários de 4 municípios de Rondônia, qualificados em 1999 por estarem sob risco de desocupação, em função da reforma administrativa do governo daquele estado (PLANFOR, 2000c).

Mas o PLANFOR não se limitou à preparação de servidores apenas para uma melhor atuação frente às diferentes reformas administrativas. Houve ações, por exemplo, voltadas para a qualificação de servidores, em função de necessidades específicas de setores públicos, como a área da segurança<sup>23</sup> e da saúde<sup>24</sup>; sem contar com o significativo envolvimento de entidades e órgãos públicos na implementação dos PEQS.

---

<sup>23</sup> Por exemplo, em 1997, 9.336 policiais militares de 7 municípios baianos foram qualificados, “visando a redução da violência durante os festejos de Carnaval e à melhoria no atendimento ao cidadão, contribuindo para o desenvolvimento turístico e para a segurança da população”. Entre 1997 e 1998, 240 policiais civis em Recife receberam orientações para o “combate à violência doméstica e ao turismo sexual, envolvendo crianças e adolescentes”. Florianópolis treinou 380 militares na área de informática e, por conta disso, pôde implantar, em

Essa articulação nacional de órgãos da administração pública em torno do PLANFOR representou uma participação considerável de servidores nas ações do Plano, como demonstram os dados dos relatórios gerenciais:

Tabela 3:  
**Servidores públicos qualificados pelo PLANFOR  
1996/2000**

	Servidores públicos qualificados (em mil)	% do total de qualificados	Investimentos (em R\$ milhões)
1996	105,5	8,8	16,0
1997	176,1	8,8	17,5
1998	118,3	5,1	12,0
1999	204,3	7,7	23,0
2000	165,0	5,3	19,3
Total	769,2	—	Total 87,8

Fontes: PLANFOR (1999b, 2000g, 2001e).

Atendendo mediata ou imediatamente às exigências de uma nova forma de organização e funcionamento da estrutura burocrática do Estado, nos marcos da Reforma Gerencial, o fato é que os servidores públicos representaram cerca de 6,8% dos 11,3 milhões de trabalhadores qualificados pelo PLANFOR de 1996 a 2000, em ações que subtraíram algo em torno de 5,2% dos recursos do Plano oriundos do FAT<sup>25</sup>.

No âmbito da ENAP, a partir de 1998 tem início uma tendência de queda na incidência de ações de qualificação de gerentes, técnicos e gestores de políticas públicas voltadas para o núcleo central da reforma do Estado gerencial a cargo da ENAP (como demonstra a tabela 2). Já a qualificação de servidores públicos por intermédio do PLANFOR para as mais distintas áreas e ocupações vem sendo uma prática relativamente estável, embora oscilante numericamente, conforme demonstram os dados da tabela 3.

Em 1996, o BNDES anunciou sua disposição de ser “o banco da reforma do Estado, da privatização em âmbito federal e do apoio às privatizações estaduais” (BNDES, 1996, p.

1997, a 1ª Junta Militar informatizada do País, “modernizando e agilizando o alistamento militar”. Também a informática foi conteúdo da qualificação de 11 mil policiais militares do estado de Santa Catarina, juntamente com noções de “qualidade no atendimento e humanização, visando a um melhor atendimento ao turista”. Em 1999 foi a vez de Palmas, no estado de Tocantins, treinar policiais civis e militares para a melhoria dos serviços prestados à comunidade (PLANFOR, 2000c, p. 26, 50, 77, 108).

<sup>24</sup> Em 1997, 2.948 servidores públicos da área de saúde que atuam nos serviços emergenciais receberam habilitação e atualização técnica, abrangendo 10 municípios do estado de Pernambuco. De 1997 a 1998, 4.706 agentes de saúde do estado do Ceará participaram de atividades de capacitação a distância, “visando sua integração às equipes multiprofissionais do Programa Saúde da Família” (PLANFOR, 2000c, p. 32, 49). Em 1999 foi a vez do Paraná atualizar 4.803 agentes comunitários de saúde e capacitar 137 técnicos de saúde de municípios da região centro-oeste do estado, visando ao desenvolvimento de habilidades gerenciais (Dados repassados por profissionais que atuaram no projeto).

<sup>25</sup> No período (1996/2000), o total de recursos do FAT destinados ao PLANFOR foi de aproximadamente R\$ 1,7 bilhões, enquanto que o número total de trabalhadores qualificados chegou aos 11,3 milhões. Conferir valores anuais na tabela 13 deste trabalho (p.229).

5). Não seria exagero, em analogia, afirmar que o PLANFOR foi o Plano formador dos agentes da reforma do Estado brasileiro, dos servidores demitidos vitimados diretamente por ela e daqueles que permanecem sob o risco de serem banidos do serviço público – por conta da relação de controle e de competitividade ali estabelecida –, além de ter apoiado, na mesma medida, as reformas gerenciais nos níveis estadual e municipal.

As similaridades entre o Banco e o Plano vão além. Como afirma um dos relatórios de auditoria do TCU, a normalidade da qualificação de servidores públicos por meio do PLANFOR revela, na verdade, “uma transferência da origem dos recursos financeiros, que deixou de ser a regular do governo e passando a ser oriunda do FAT” (TCU, 1999, p. 49).

Assim como o BNDES, o PLANFOR pôs à disposição da reforma do Estado brasileiro a possibilidade de utilização dos recursos do FAT em processos que, por princípio, alijaram trabalhadores de postos de trabalho até então protegidos socialmente (formalidade, média remuneração, aposentadoria, estabilidade, por exemplo), ao mesmo tempo em que outros foram admitidos em regimes de trabalho com menor estabilidade e proteção social (informalidade, baixa remuneração, livre negociação), num claro processo de financiamento público do desemprego e da precarização das relações de trabalho. Nesse sentido, Fidalgo (1999, p. 179-180) afirma, com muita propriedade, que o Plano acaba por

estimular, através de ações de formação a inserção periférica e precarizada da força de trabalho. Neste sentido, o Plano acaba servindo como uma política passiva de emprego, pois ao promover a informalidade atinge o objetivo de conter a pressão por postos [formais] de trabalho.

De 1997 a 2000, por exemplo, 351.787 mil trabalhadores foram desligados da administração pública nas três esferas de governo, enquanto outros 354.937 mil foram admitidos (IPEA, 2001, p. 220-221), num saldo que, embora numericamente positivo<sup>26</sup>, deixa de revelar o rebaixamento das condições de trabalho dos servidores públicos – e mais ainda daqueles que deixaram de sê-lo –, rebaixamento esse ocasionado, em grande medida, pela Reforma Gerencial do Estado brasileiro, como atestam as diferentes medidas tomadas contra a estabilidade e as condições de trabalho do setor público, citadas neste capítulo.

---

<sup>26</sup> Em 1997, o índice de variação do nível de desemprego (diferença entre admissões e desligamentos) no setor da administração pública foi de  $-7.714$ , só deixando de ser negativo a partir de 1999, quando o número de admissões passou a superar o número de desligamentos do setor. Essa “reação” no nível de emprego do setor público deve considerar tanto a fragilização das relações de trabalho, como já assinalamos, quanto a consideração de diferentes formas de trabalho, protegidas socialmente ou não, nos índices relativos à situação do trabalho no Brasil. O conceito de trabalho utilizado na pesquisa da qual extraímos os dados aqui apresentados é o mesmo do IBGE: ocupação econômica remunerada em dinheiro ou por outras formas não monetárias e ocupação econômica sem remuneração, exercida normalmente, pelo menos, durante quinze horas semanais em ajuda a membro da unidade domiciliar ou a instituições religiosas beneficentes ou de cooperativismo ou, ainda, como aprendiz ou estagiário. Essa perspectiva metodológica em muito permitiu que a variação do nível de emprego no Brasil se tornasse positiva a partir de 2000 (IPEA, 2001, p. 164-219).

O PLANFOR, tendo como elemento de mediação a qualificação profissional dos servidores públicos na perspectiva gerencial, não só contribuiu como complementou e integrou a ação reguladora do Estado neoliberal, notadamente quanto à modificação das relações de trabalho e à destinação do fundo público, o FAT, para o suprimento de necessidades do Estado que deixaram de ser previstas nos orçamentos de diferentes áreas das políticas sociais.

#### **4.2. O PLANFOR E A INSTITUIÇÃO DO MERCADO DE INSUMOS DE MÃO-DE-OBRA**

A indicação da existência de uma Rede de Educação Profissional potencializada pelo PLANFOR para o desempenho descentralizado da execução das ações de qualificação é apontada como uma das principais contribuições do Plano para a chamada “nova institucionalidade” da educação profissional.

A mobilização de diferentes entidades em torno do PLANFOR constituiu, de fato, o que foi denominado por Fidalgo (1999) de “uma rede de oferta e demanda da formação profissional”, supostamente capaz de desempenhar com mais eficiência do que o poder público uma política de qualificação da força de trabalho.

Para os reformadores neoliberais, o diagnóstico principal da crise do Estado capitalista, inserido nela o dilema público/privado, previu a existência de problemas de qualidade na ação e na intervenção do Estado nas relações sociais, principalmente naquelas “decisões estratégicas do governo e de sua burocracia”. A prescrição correlata indicou a constituição dos chamados “mecanismos de quase-mercados”, prevendo “a introdução de elementos de competição na prestação de serviços públicos, dentro do Estado ou entre as organizações financiadas pelo Estado”, criando um ambiente de “competição administrada” (Pereira, 1998). Esse ambiente passou a caracterizar a participação de inúmeras entidades públicas e privadas na execução das ações de qualificação previstas pelo PLANFOR.

As atividades não-exclusivas do Estado foram classificadas pela Reforma Gerencial como aquelas capazes de enfrentar relações de competitividade no mercado e por isso constituíram o objeto do chamado processo de “publicização”. Com o PLANFOR, este processo caracterizou-se pela transferência do fundo público e da execução das ações de qualificação para organizações sociais de diferentes naturezas (de propriedade estatal e de propriedade privada).

A idéia da publicização expressa o deslocamento da noção do público da esfera da propriedade dos serviços para a esfera da clientela abrangida pelos mesmos. Nesse caso, uma propriedade do Estado deixa de ser identificada como uma propriedade pública, no sentido de pertencimento à população e que funciona visando à satisfação de suas necessidades. De outra forma, uma propriedade privada, se passa a oferecer um serviço voltado para grandes clientelas e que também é ofertado por organizações estatais, é então reconhecida como organização pública não-estatal ou semi-pública, independentemente da natureza da propriedade do serviço (Pereira, 1998).

A explicitação do caráter ideológico da noção de *semi-público* permite uma melhor compreensão da natureza das relações que o Estado Gerencial visou tornar predominantes e que a dinâmica de execução do PLANFOR se destinou instituir:

ainda que o público (em seu sentido corrente) derive do privado (no âmbito da sociedade civil), e a ele se submeta, a compreensão da abrangência e da definição dessas esferas depende diretamente do movimento das relações sociais de produção, que, por sua vez, constituem-se como base na racionalidade do atual *modo de produção*: o capitalismo. E, nesse contexto, o público e o privado são distintos, ainda que relacionados, o que implica dizer que as instituições privadas, isto é, pertencentes à sociedade civil, são necessariamente não-públicas. Por consequência, os espaços hoje ditos *semipúblico* e *semiprivado* são, de fato, privados [grifos dos autores] (Silva Jr. e Sguissardi, 1999, p. 100).

A dissociação entre a noção do espaço público e a natureza da propriedade do serviço ofertado expressou, no âmbito da reforma do Estado, a naturalização da direção privada (empresarial, capitalista) que passou a predominar nas decisões e caracterizar o poder do Estado, dissimulando tensões e enfrentamentos inerentes às relações entre as classes sociais fundamentais do capitalismo. Em última instância, o reordenamento econômico, político e jurídico do capitalismo buscou naturalizar a propriedade privada como dimensão constitutiva do Estado gerencial.

A privatização da ação do Estado Gerencial estimulou a criação de espaços chamados de “quase-mercados” pela ótica da Reforma, mas que de fato se configuraram como mercados efetivos, onde os participantes se encontram, negociam e trocam seus serviços, em relações que, embora sempre desiguais, visam resguardar interesses de ambos os lados. A suposta publicização da política pública de emprego representada pelo PLANFOR foi sendo operada num contexto assim caracterizado:

Esta mudança [na filosofia do Estado] é parte do movimento para “reinventar o governo” e para usar incentivos econômicos em áreas que têm sido tradicionalmente do domínio de estruturas hierárquicas convencionais. Em lugar de ser um operador da formação ou de tratar de gestionar os sistemas de formação por meio de controles administrativos ou hierárquicos, o governo se converte em um comprador de serviços de formação. Em lugar de dirigir instituições, o governo se converte em um agente financiador que estabelece regras claras para

comprar formação, elege as melhores propostas e controla a qualidade do serviço que se oferece. Esta é parte de uma tendência que está se estendendo na América Latina, ou seja, criar mercados substitutos para serviços que normalmente têm sido produzidos pelo setor público (Castro, 2002, p. 274).

Mas esse contexto não representou uma modificação natural e autônoma do Estado capitalista para aumentar a sua eficiência frente às necessidades da população, conforme a citação anterior parece supor. A respeito da implicação dessa tendência gerencial envolvendo a política de formação do trabalhador representada pelo PLANFOR, Machado e Fidalgo (2000, p. 104) esclarecem que

Esta alteração do papel do Estado aparece claramente em intenções e ações implementadas pelo Planfor que objetivam fortalecer o mercado da qualificação profissional através da transferência de recursos públicos para o fomento das atividades formativas. Esse é um dos elementos que compõem a estratégia de construção da nova institucionalidade da educação profissional sob a denominação de apoio à sociedade civil. Constrói-se, assim, uma intrincada rede de interesses entre os interlocutores políticos envolvidos nas negociações e as entidades executoras dos programas de formação profissional.

O mercado da qualificação profissional, como bem denominam os autores, não se restringiu ao PLANFOR e às suas entidades executoras, nem foi criado por ele. O surgimento do sistema paralelo de formação profissional, de certa forma, inaugurou esse espaço. Mas sem dúvida, foi a partir da implementação do Plano que milhares de entidades – incluindo instituições educacionais dos níveis médio e superior, assim como empresas, fundações e institutos públicos e privados, sindicatos, associações e federações patronais e de trabalhadores, organizações sociais comunitárias, filantrópicas, religiosas, etc., além de outras com tradição na formação de trabalhadores – passaram a se encontrar no mercado da qualificação profissional, disputando “clientes” e recursos.

Esse movimento, até ser assumido como um dos objetivos do PLANFOR – mobilizar e articular a REP –, precisou superar algumas vacilações:

O governo, e em alguns casos até trabalhadores e empresários, eram bem reticentes, desconfiados, inseguros quanto à idéia de fazer esse PLANFOR descentralizado, com execução sob a gestão dos estados, com a participação de comissões estaduais. É compreensível. [...] Era uma proposta muito arriscada, a gente não tinha a menor dúvida disso. Mas todos se sentiam inseguros. A gente achava que tinha que ser [descentralizado], ao invés de manter o modelo do Governo Federal executando os cursos ou contratando, por exemplo. Um “PLANFOR” que surgiu, não de nós, mas numa discussão, foi: “Por que vocês não [...] contratam, por exemplo, toda a rede de escolas técnicas federais e todo o Sistema S para executar o PLANFOR, aqui, sob as rédeas do Governo Federal?”. E nós explicamos que isso poderia ter efeito, ser muito eficaz na nossa visão de como ministrar os cursos, mas nós não estaríamos criando, fortalecendo atores, articulando parcerias e trabalhando na construção de política pública.[...] E que para você consolidar política pública, e a qualificação ser um fermento ou uma liga nisso, nós teríamos que caminhar nessa linha de descentralização, de criar os atores. [...] Vários outros gestores do Ministério, dos próprios empresários, achavam que não havia rede de educação profissional no Brasil, que, fora o sistema “S” e as escolas

técnicas, não existia nada. Então essa idéia de mobilizar executores dos diferentes locais, no mínimo, era chamada de loucura. Nós [gestores do PLANFOR] sabíamos que isso existia, e sabíamos por experiência empírica.[...] Ou seja, entidades que têm alguma estrutura física, que têm gente mobilizada e que estaria pronta a executar os programas, que está perto das populações-alvo. E que com uma orientação e uma injeção de recursos, porque isso elas não têm, poderiam executar o programa.

No caso da relação do PLANFOR com esse mercado, a concorrência é amenizada (ou administrada, como propôs a Reforma Gerencial) pelas articulações políticas prévias das entidades com os seus respectivos representantes nas comissões municipais e estaduais (CME e CEE, respectivamente) e no âmbito federal (CODEFAT), caso se proponham a executar as ações de qualificação dos PEQs, ou com o MTb, se o interesse for o estabelecimento de parcerias.

Menos que um mero agregador de entidades e instituições, o PLANFOR expressa a vinculação entre as milhares de entidades que o executam, tanto por meio da fixação de diretrizes, perspectivas e metas, traduzidas nos diferentes “termos de referência” do Plano, como por intermédio da disponibilização indiscriminada de recursos públicos – representados pelo FAT – para instituições oficiais e privadas, com ou sem tradição no campo da qualificação profissional. É esta última forma de vinculação, sob a mediação do fundo público, que viabiliza não só a implementação de uma política pública de emprego voltada para a qualificação profissional, mas permite a sua execução descentralizada, neutralizando conflitos e contradições entre a orientação filosófica e técnica do Plano e as mais variadas tendências e matizes políticas, ideológicas, teóricas e pedagógicas das prestadoras de serviços de qualificação profissional.

Embora muitas das entidades executoras defendam uma perspectiva formativa antagônica àquela fixada pelas diretrizes e orientações do PLANFOR e possam estar realizando experiências educacionais pautadas em filosofias e metodologias de trabalho díspares daquelas previamente fixadas, elas não configuram ameaça aos objetivos do Plano, nem provocam reações por parte dos gestores do MTb. Pelo contrário. No Guia do PLANFOR para 2001, por exemplo, o Projeto Integrar da CUT – um caso paradigmático de atuação sindical – apareceu como uma ação a ser referenciada por ter sido capaz de integrar “dois eixos [elevação da escolaridade e qualificação profissional] em um programa único, uma espécie de ‘supletivo profissionalizante’” (PLANFOR, 2001b, p.117).

Inovadoras ou não, valiosas ou não, as experiências sindicais são alvo de reflexão dos próprios representantes dos trabalhadores<sup>27</sup>. Além disso, compõem um conjunto complexo,

---

<sup>27</sup> “A relativa facilidade de acesso aos recursos do FAT leva diversos sindicatos e instâncias cutistas a realizar experiências envolvendo qualificação profissional, muitas vezes sem clareza de concepção e objetivo, sem

contraditório e problemático, como costuma ser qualquer mercado que precisa de legitimação para se sustentar.

Por esse motivo, no mercado da qualificação profissional mobilizado pelo PLANFOR, é possível encontrar mercadorias diversas: cursos de formação de formadores, pautados na “formação humana na tessitura dos mundos do trabalho” e que compreendem a qualificação profissional como uma forma de disputa de hegemonia na sociedade (CUT, 1999); cursos de orientação para elaborar currículos, saber comportar-se numa entrevista de seleção, aprender a não se desgastar emocionalmente, e assim se tornar um trabalhador mais competitivo no mercado de trabalho (Cursino, 1999); cursos para ajudar os trabalhadores a transformarem os serviços esporádicos – “bico” ou “biscate” – em uma “profissão de mão-de-obra especializada” (SDS, s.d.).

Como afirma Frigotto (1999),

As iniciativas de cursos do PLANFOR são tão diversas que intervenções focalizadas se materializam por uma dispersão sem limites. Os cursos podem ser para emitir passagens, fazer velas ou aquilo que uma revista de uma seita religiosa indica como solução para o desemprego – treinar os desempregados para oferecer serviços de catar piolho, cuidar de cachorros, catar minhocas – cursos que se centram em tecnologias de última geração ou a perspectivas mais amplas vinculadas aos interesses dos trabalhadores, como é o caso do projeto INTEGRAR. Mesmo neste último caso seus dirigentes sabem que, por si mesmos, esses cursos não têm a capacidade de criar emprego.

O ecletismo intrínseco ao PLANFOR, embora apresente o risco de alterar o foco das ações de qualificação, seja em termos da população que se pretende atingir, seja em termos das habilidades e competências profissionais, tem por substrato o princípio da descentralização das ações de formação do trabalhador, visando à participação competitiva do mercado da qualificação profissional na disputa pelo fundo público, para a oportunização do aprimoramento da empregabilidade dos sujeitos do trabalho. A legitimação desse princípio

---

critérios na escolha de conteúdos, métodos e parceiros. Em alguns casos, as entidades se tornam meros veículos, sem autonomia, para que o Sistema S, tão criticado, execute cursos para a sua base. Outras experiências, entretanto, seguem outro rumo, mais afinado com as resoluções da 7ª Plenária [da CUT]. Porém, tais experiências acabam por demonstrar a insuficiência da formulação cutista sobre qualificação profissional, na medida em que a ação educativa se completa como ação política, voltada para a sociedade. Este é o caso do Projeto Integrar, desenvolvido pela CNM com recursos do FAT, a partir de 1996. Iniciado em São Paulo, com a parceria decisiva da PUC e da USP, o projeto tem como centro a qualificação de desempregados, inclusive com certificação de 1º grau. Inovador no público (desempregados); no conteúdo (desenvolvido a partir de um tema central, a reestruturação produtiva, de onde se articulam diversas áreas de conhecimento); no método (aplicação de princípios da educação popular em sala de aula); na parceria (relação com a Universidade, mantendo a autonomia); na gestão (democratizada e descentralizada), o Integrar chama a atenção pela possibilidade de nucleação de educandos e egressos, ampliando a ação sindical para o espaço da cidade, tornando a ‘relação sindicato-sociedade’ algo real e concreto” (CNQ/CUT, 1998). Maiores detalhes sobre o Projeto Integrar podem ser buscados no trabalho de Domingues (2000). Sobre a produção das centrais sindicais no Brasil, consultar Tumolo (1998), Fidalgo (1999), Souza, Santana e Deluiz (1999).

descentralizador torna um capricho dispensável a idéia da unidade programática e pedagógica do PLANFOR.

Em 1997 e 1998, a concorrência no mercado da qualificação profissional teve a seguinte configuração<sup>28</sup>:

Tabela 4  
Participação das entidades executoras do PLANFOR – treinandos e recursos  
1997/1998

Entidades	1997		1998	
	Treinandos	Investimentos	Treinandos	Investimentos
IES público	5	6	8	8
IES privado	7	8	1	1
Instituições de ensino médio público	5	4	1	1
Instituições de ensino médio privado	5	5	1	2
Sindicato, associação, cooperativa de trabalhadores	18*	20	21	24
Sindicato, associação, federação patronal	1	1	2	3
Empresa, instituto ou fundação pública	20	15	20	17
Empresa, instituto ou fundação privada	13	12	16	14
ONG (religiosa, filantrópica, comunitária)	9	12	9	12
Sistema S (Sesi, Senac, Sebrae, etc.)	17	17	21	18
Organismos internacionais	0	0	0	0
Total	100	100	100	100

Fonte: PLANFOR (1999c).

\* Na tabela original foi lançado um índice de 17% que, se aqui fosse mantido, não permitiria alcançar a totalidade dos treinandos (100%). Utilizamos, para manter a coerência, o critério de arredondamento de valores (de 17,49 para 18).

No mercado da qualificação profissional potencializado pelo PLANFOR, os índices de participação das entidades públicas na execução do Plano (30% dos treinandos e 25% dos recursos em 1997; 29% e 26% em 1998, respectivamente) traduzem o sentido ideológico de legitimar o repasse de recursos públicos para o setor privado, uma vez que as entidades de ambos os setores estariam desempenhando uma atividade considerada não-exclusiva do Estado. A participação das instituições públicas na execução do PLANFOR justificaria, dessa forma, o caráter supostamente *semi-público* das entidades privadas, num claro artifício para justificar a destinação maciça dos recursos do FAT para o setor privado, no *quase-mercado* da qualificação profissional.

É significativo que a presença das instituições públicas como executoras do PLANFOR ocorra exatamente quando estas são induzidas, entre outros constrangimentos, a diversificarem suas fontes de financiamento, por conta da política restritiva de destinação de

<sup>28</sup> Utilizamos apenas esses dois anos como referência porque são aqueles em que a distribuição dos recursos entre as diferentes entidades aparece de forma mais clara. No Relatório Gerencial de 2000, por exemplo, as entidades não são apresentadas de forma discriminada (públicas e privadas).

recursos públicos para as áreas sociais. A absorção de recursos do PLANFOR por parte de instituições públicas, como é o caso de escolas técnicas e universidades, por exemplo, demonstra a capacidade de captação de recursos externos, ou seja, no mercado, num processo que facilita a progressiva e deliberada desobrigação do Estado gerencial com a sustentação financeira plena dos órgãos públicos, além de tornar o FAT, em certa medida, um complementar orçamentário das despesas do Estado<sup>29</sup>.

No âmbito específico das universidades e faculdades, pode-se dizer que o PLANFOR vem contribuindo com o processo de mercantilização da educação superior no Brasil (Silva Jr. e Sguissardi, 1999), tanto por promover a desqualificação do trabalho desse nível de ensino (cursos aligeirados, intensificação do trabalho dos docentes, por exemplo), como por incrementar a disputa por recursos. Em 1997, por exemplo, as instituições privadas de ensino superior absorveram 8% dos recursos do FAT destinados ao PLANFOR, e as públicas 6% (PLANFOR, 1999c, p. 14).

A maciça participação do setor privado na execução do PLANFOR demonstra o alcance da descentralização objetivada pela Reforma Gerencial e o êxito dos gestores do Plano na criação e mobilização de sujeitos políticos coletivos dispostos a se articularem em torno de uma política pública de emprego. Em 1997, o setor privado qualificou 70% dos trabalhadores e recebeu 75% dos recursos do PLANFOR; em 1998 praticamente não houve alteração na divisão: os índices ficaram em 71 e 74%, respectivamente.

As entidades de trabalhadores qualificaram 18% da população atingida pelo PLANFOR em 1997 e 21% em 1998, absorvendo 20% dos recursos no primeiro caso e 24% no segundo. As demais entidades privadas foram responsáveis, em 1997, por 52% dos treinandos, auferindo 55% dos recursos; em 1998, estes índices ficaram em torno de 50%.

As entidades patronais (Sistema S, empresas, institutos, fundações, sindicatos, associações e federações) alcançaram um terço dos treinandos e dos recursos em 1997 (31 e 30%, respectivamente), tendo ampliado sua participação em 1998: 39% dos treinandos e 35% dos recursos.

---

<sup>29</sup> Em Brasília, recebemos a informação de um alto funcionário do Governo Federal da área orçamentária que é praticamente impossível discriminar, nas receitas das escolas técnicas federais, por exemplo, quanto os valores recebidos do FAT por meio dos cursos do PLANFOR representam no montante de recursos próprios arrecadados, uma vez que tais receitas aparecem das mais variadas formas: prestação de serviços, cursos ofertados, convênios, etc.

Considerando que o Sistema S gastou cerca de R\$ 2,6 bilhões entre 1997 e 2000<sup>30</sup>, o PLANFOR cobriu aproximadamente 10,6% desse montante, conforme mostram os dados expostos a seguir:

Tabela 5  
Repasses de recursos do FAT para o Sistema S  
1997/2000

	Recursos do PLANFOR (em R\$ milhões)	Valores dos repasses para o Sistema S (em R\$ milhões)	Percentual dos recursos do PLANFOR destinados ao Sistema S
1997	348,1	59,17	17
1998	408,8	85,85	21
1999	353,5	63,63	18
2000	394,0	70,92	18*
Total	1.504,4	279,57	—

Fontes: PLANFOR (1997b, 1999b, 1999c, 2000g, 2001e).

\* No Relatório Gerencial do PLANFOR de 2000 (PLANFOR, 2001e), a participação do Sistema S na distribuição dos recursos do PLANFOR foi computada em conjunto com outras organizações empresariais, o que totalizou 26% dos recursos. Para evitarmos maiores distorções, utilizamos o mesmo índice de participação do ano anterior.

Na concorrência interna do setor privado no mercado da qualificação dinamizado em torno do PLANFOR, as entidades patronais suplantam as entidades de trabalhadores em população atingida e em recursos captados, o que significa que a perspectiva tripartite que rege o PLANFOR e o seu fundo financiador, o FAT, não se reproduz na execução do Plano, permanecendo tendenciosa e desigual, com clara vantagem para as classes empresariais, não sendo desprezíveis os problemas detectados nas prestações de contas dessas entidades.

Em 1997, por exemplo, a FIESP alegou que os R\$ 3 milhões recebidos para o desenvolvimento das salas do Telecurso 2000 voltaram-se para o atendimento de 6.829,69 treinandos, ao que o TCU comentou: “Ora, não existe como fracionar pessoas, a menos que a planilha seja resultado de uma extrapolação. Se é esse o caso, a confiabilidade das informações está afetada de maneira significativa” (TCU, 1999, p. 56).

No mesmo projeto, foram gastos mais R\$ 3,1 milhões com livros, fitas de vídeo e dicionários de língua portuguesa. Considerando que o Telecurso tem 15 mil alunos, a cada um correspondeu um gasto próximo de R\$ 209,00 com esse tipo de material. Se nos

<sup>30</sup> Esse valor foi divulgado por Maurício Blanco por ocasião da *Segunda Jornada de Trabalho IETS/MTE*, realizada em 3 de outubro de 2002, na FIRJAN (Federação das Indústrias do Rio de Janeiro). Embora o pesquisador tenha afirmado a preponderância dos gastos do Sistema S em relação aos gastos do PLANFOR no período de 1997 a 2000, e por isso ressaltado a maior participação do Sistema no que ele denominou de “indústria da qualificação profissional” (IETS, 2002), deve-se considerar, em primeiro lugar, que os recursos das entidades empresariais oneram duplamente os trabalhadores: seja quando se referenciam nos recursos do Sistema (originários das folhas de pagamento das empresas), seja quando advêm dos recursos do FAT; em segundo lugar, ao contrário do PLANFOR, os recursos dos trabalhadores a cargo do Sistema S estão fora da disputa social pelo fundo público.

referenciarmos no montante total dos recursos do PLANFOR recebidos em 1997 (R\$ 6,1 milhões para as tele-salas e material didático), verifica-se que cada aluno do Telecurso teve um custo/ano da ordem de R\$ 406,67, bastante próximo aos R\$ 411,00 fixados pelo MEC como o valor aluno/ano que serviu de referência para a distribuição do FUNDEF em 1998<sup>31</sup>.

Ainda mais valiosos foram os 1.289 participantes do I Congresso de Educação Profissional, realizado também pela FIESP: cada um deles teve um custo aproximado de R\$ 760,00, visto que a entidade havia recebido R\$ 980 mil do FAT, pela via do PLANFOR, para a promoção do evento (id.ibid., p. 58).

No âmbito das entidades de trabalhadores, é também evidente a preponderância da destinação de recursos para aquelas cuja política de alianças com o capital é uma estratégia declarada:

Tabela 6  
**Distribuição dos recursos das parcerias do PLANFOR entre as entidades representativas de trabalhadores 1997/2000**

	(em R\$ milhões)			
	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>
Força Sindical	6,1	22,0	28,6	38,0
CUT	3,2	8,0	21,6	35,0
CGT	6,4	6,1	7,9	10,0
SDS	0,9	4,0	3,6	12,0

Fontes: PLANFOR (1997c, 1999b, 2000g, 2001e).

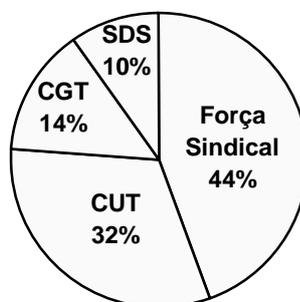
Obs: Os recursos da Força Sindical incluem a parceria do PLANFOR com o Sindicato dos Metalúrgicos de São Paulo; os valores da CUT incluem a parceria do PLANFOR com o Projeto Integrar.

Ao longo desses quatro anos, a distribuição dos recursos entre as centrais sindicais com assento no CODEFAT foi a seguinte:

<sup>31</sup> Dado disponível na página eletrônica do MEC, especificamente no documento “Balanço do primeiro ano do FUNDEF”, de março de 1999 (www.mec.gov.br).

Gráfico 1  
**Participação das centrais sindicais nos recursos do PLANFOR destinados às parcerias  
 1997/2000**

Em %



Fonte: Tabela 6.

Embora a concorrência tenha se acirrado entre as centrais, a discrepância persiste, assim como também persiste a ocorrência do desemprego e da precarização das relações de trabalho. Para as massas de trabalhadores representadas por aquelas centrais, a implementação das políticas públicas de emprego, no seu conjunto, não anunciaram, até agora, algum grau de amenização da situação social e econômica, ainda que as entidades sindicais tenham ampliado a sua atuação na execução dessas políticas, extrapolando o âmbito restrito do mercado da qualificação profissional, e atingido um mercado ainda mais amplo.

O mercado da qualificação, embora tenha sido o pioneiro, não é o único a abranger as ações afetas às PPE. Desde 1998, alguns dos fornecedores de cursos e outras ações de qualificação se tornaram também fornecedores de serviços de intermediação de mão-de-obra, expandindo a experiência do projeto-piloto desenvolvido pela Força Sindical, no Sindicato dos Metalúrgicos de São Paulo.

Num trecho da ata da reunião do CODEFAT em que o projeto foi apresentado, consta que o presidente da Força Sindical ali presente

Registrou que o Sindicato mantinha vários convênios com o Ministério do Trabalho e com a Secretaria de Trabalho [no âmbito do PLANFOR] e informou que a Entidade possuía um prédio com 24 mil metros quadrados onde funcionava uma escola profissionalizante, em convênio com o SENAI, além de parte da Escola da Força Sindical. Continuando, explicou estar com cinco andares do prédio ocupados com escolas e o restante com disponibilidade de utilização. Citou, ainda, que a Entidade possuía além de quatro sub-sedes na cidade de São Paulo, mais dois prédios, contando com um patrimônio muito grande sendo sub-utilizado. Explicou que o Projeto objetivava colaborar com a questão de encaminhamento de mão-de-obra e do próprio seguro-desemprego. Declinou que o Projeto foi apresentado ao Ministério do Trabalho, que prestou significativa ajuda com a sua equipe técnica. O Conselheiro da Força

Sindical fez um breve aparte, destacando a parceria dos técnicos do Sindicato com o próprio Ministério do Trabalho naquele Projeto (Ata da 50ª reunião ordinária do CODEFAT, em 17 de fevereiro de 1998).

Ainda, conforme atesta a mesma ata, o presidente da Força Sindical considerava o referido projeto uma atitude bastante inovadora, por agregar às atividades já desempenhadas pela central

a condição de trabalhar como um sistema público de emprego não-estatal, não substituindo o SINE, mas complementando e tentando integrar a atividade de intermediação de emprego, cadastramento do trabalhador para o seguro-desemprego e requalificação profissional.

Além disso, o serviço contaria com uma sala para a atuação de “psicólogos, professores e auxiliares para fazerem testes vocacionais”, destinada aos empregadores que desejassem fazer recrutamento e seleção.

A partir dessa experiência, ao final do mesmo ano, o CODEFAT aprovou a oferta de serviços de intermediação por agências privadas conveniadas com o MTb, antes desempenhados com exclusividade pelas agências do SINE, delegacias do trabalho e agências da CEF (Caixa Econômica Federal)<sup>32</sup>.

A concorrência para a abertura de outras agências, além dessas, provocou disputas internas no CODEFAT que resultaram na aprovação dos convênios com entidades privadas, sem fins lucrativos, representativas dos trabalhadores<sup>33</sup>.

Um ano após o início da experiência-piloto da Força Sindical, já eram seis as agências privadas, desempenhando as ações do SINE:

- Força Sindical/Sindicato dos Metalúrgicos de São Paulo (São Paulo);
- Força Sindical (Recife).

<sup>32</sup> Resolução do CODEFAT n° 197, de 04 de novembro de 1998. “Poderão compor o Sistema Nacional de Emprego, entidades privadas sem fins lucrativos, representativas de trabalhadores e empregadores, por meio de convênio com o Ministério do Trabalho, para implantação e manutenção em atividade de agências de serviços de emprego, destinadas ao atendimento do trabalhador com vistas à sua inserção no mercado de trabalho”. As agências descentralizadas só podem localizar-se em cidades com região metropolitana (Rio de Janeiro, São Paulo, Vitória, Belo Horizonte, Fortaleza, Recife, Porto Alegre, Salvador, Belém, Curitiba) e, excepcionalmente, em cidades com mais de 500 mil habitantes.

<sup>33</sup> Na 58ª reunião ordinária do CODEFAT, em 29 de setembro de 1999, deliberou-se pela suspensão da implantação de duas agências de serviços de emprego sob o comando dos empresários: uma da FESERVIÇOS (Federação do Comércio de Serviços do Estado do Rio Grande do Sul) e outra da FIEMIG (Federação das Indústrias de Minas Gerais). Ambas, aprovadas no ano anterior, até aquela altura não haviam implementado os serviços propostos, embora se tivesse reservado recursos para tanto. Pelo que as atas apresentam, as negociações dos trabalhadores e empresários com o MTb não tiveram o CODEFAT como espaço prioritário. Não ficam claros os motivos que levaram à fixação das agências privadas de intermediação exclusivamente para as entidades de trabalhadores. Mas é notório que a articulação da bancada dos trabalhadores, e mesmo de cada uma das centrais, se deu com a SPES, no bojo do acirramento da disputa interna entre as secretarias do MTb, numa clara tentativa de fortalecimento político daquela secretaria frente à SEFOR. Para maiores detalhes, consultar as atas das reuniões do CODEFAT, em especial as das 29ª e 30ª reuniões extraordinárias e das 50ª, 54ª, 57ª e 59ª reuniões ordinárias. Ver também a resolução do CODEFAT n° 257, de 27 de novembro de 2000, que regulamenta a fixação de convênios com entidades privadas, sem fins lucrativos, representativas dos trabalhadores, para o desempenho das ações descentralizadas do SINE.

- CUT (municípios do Grande ABC);
- CUT/CMN (Bauru, Taubaté e Sorocaba);
- Social Democracia Sindical (Rio de Janeiro);
- ICT/CGT (Belo Horizonte);

A ampliação do mercado da qualificação para outras frentes das PPE representou, mais uma vez, a coerência do MTb frente à OIT, desta vez no que concerne à orientação para a extensão dos serviços de emprego para o setor privado<sup>34</sup>.

A montagem de uma rede paralela de agências de trabalho e renda, similar ao sistema paralelo de formação do trabalhador, complementa e amplia a ação do mercado da qualificação profissional. Juntas, as diferentes frentes das PPE – intermediação de mão-de-obra, apoio ao pagamento do benefício do seguro-desemprego, geração de informações sobre o mercado de trabalho e oferta de ações de qualificação profissional – acabam por formar um grande mercado de insumos primários para trabalhadores e empresários<sup>35</sup>. Também aqui a mediação do PLANFOR como um instrumento para a formação de *quase-mercados* e para a constituição do espaço *semi-público* foi fundamental para mais um “bom negócio” do Estado Gerencial.

Atingindo 1% dos solicitantes do seguro-desemprego em 1999, as agências das entidades sindicais atenderam cerca de 7,2 mil trabalhadores por posto, contra cerca de 1,8 mil trabalhadores recebidos, em média, em cada uma das 866 agências do SINE.

---

<sup>34</sup> A Recomendação n° 188 da OIT orienta os países membros a envolverem, na medida do possível, organismos tripartites ou as organizações de empregadores e trabalhadores na formulação e execução de ações ligadas a agências de emprego privadas. Tal recomendação revê as orientações da Recomendação n° 88/48, que previa a organização de sistemas públicos e gratuitos de emprego. Para maiores detalhes, consultar as recomendações da OIT, disponíveis no *site* da entidade (<http://www.ilo.org>).

<sup>35</sup> Para essa formulação apropriamo-nos de uma das reflexões desenvolvidas por Arrighi (1997) num ensaio sobre continuidades e rupturas das relações entre e intra Estados e empresas, ao longo do desenvolvimento da economia mundial, em especial no plano do capitalismo central. Trata-se, especialmente, das implicações dos diferentes momentos de crise e prosperidade nas relações entre as empresas, considerando que elas se relacionam entre si por meio da troca de “insumos” de diferentes naturezas. Num determinado momento do desenvolvimento da economia mundial, especialmente a partir da necessidade da especialização para o desempenho das atividades empresariais, a mão-de-obra passa a ser um dos objetos da troca, funcionando como “insumo primário”, “matéria-prima” da execução do trabalho especializado, insumos esses fornecidos por “domicílios” que, por sua vez, se especializaram em fornecer força de trabalho para os Estados e as empresas. Arrighi adverte, entretanto (com base em Polanyi), que os insumos primários (como a mão-de-obra, por exemplo) são “mercadorias fictícias: formalmente podem se comportar como mercadorias, mas, substantivamente, nunca são, e nunca podem ser transformados em mercadorias” (id.ibid., p. 36), as quais variam em função das determinações dos momentos de crise e prosperidade da economia capitalista. O autor, diante da atual crise, chega a sugerir, embora reconhecendo o caráter remoto e improvável de sua idéia, que os “domicílios” podem vir a desempenhar um surpreendente papel: “O que impede um novo gênero de empresa capitalista (ou mesmo empresas capitalistas estabelecidas) de explorar as reservas de mão-de-obra desempregada, não-remunerada e de mão-de-obra remunerada de tempo parcial? (...)” (id.ibid., p. 48).

Tabela 7  
**Produtividade dos postos de atendimento do seguro-desemprego em 1999**  
**(Agências do SINE e Agências privadas)**

	SINE	Ent. Sind.
Nº de postos	866	6
Beneficiários do SD credenciados	1.547.170	42.977
Nº de credenciamentos por posto (Produtividade)	1.787	7.163
Gastos do MTb	R\$ 51,5 milhões	R\$ 23,0 milhões

Fonte: Dados sobre atendimento dos requerentes do seguro-desemprego (FAT, 2000, 2001)<sup>36</sup>.

Em compensação, enquanto que com as 866 agências do SINE espalhadas por todo o Brasil o FAT gastou R\$ R\$ 51,5 milhões, com as 6 agências de serviços de emprego mantidas pelas entidades representativas de trabalhadores, localizadas em 4 estados do país, foram gastos R\$ 23,0 milhões.

Utilizando o número de trabalhadores desempregados como referência para uma análise de custos dos serviços prestados pelos dois tipos de agências (públicas e privadas), cada credenciamento pelo SINE custou R\$ 33,28, ao passo que numa agência privatizada a correspondência foi de R\$ 535,18<sup>37</sup>.

Como se verifica, a privatização das PPE iniciada pelo PLANFOR acompanha o caráter das tantas outras já realizadas no país, desde o início da década de 90: elas são um ônus para os cofres públicos e se tornam uma conta que deve ser eternamente paga, em troca da preponderância do mercado, por meio da competitividade nas relações entre o capital e o trabalho, e da ação “inteligente” do Estado capitalista. No caso do mercado de insumos de mão-de-obra, a situação ganha significativo relevo pelo fato de serem as entidades representativas dos trabalhadores as principais envolvidas. Mesmo que financeiramente os custos dos serviços por elas prestados venham se equipar aos serviços das demais agências públicas, permanece a ironia da disputa das centrais sindicais para atrair trabalhadores, por

<sup>36</sup> Para a demonstração que nos interessa neste trabalho, os dados das agências do SINE foram suficientes. Ficaram de fora da comparação os dados das Delegacias Regionais do Trabalho e da CEF, que também realizam as ações afetas ao SINE, e que representaram, respectivamente, 38% e 25% dos atendimentos a trabalhadores requerentes do seguro-desemprego. No total, o setor público disponibiliza 1.937 postos de atendimento (866 do SINE, 571 delegacias regionais e 500 agências da CEF).

<sup>37</sup> Nas fontes utilizadas (relatórios gerenciais do FAT) não são discriminados os serviços realizados pelas agências do SINE e pelas agências das centrais sindicais (intermediação de emprego, apoio ao pagamento do benefício do seguro-desemprego e geração de informações sobre o mercado de trabalho), menos ainda os seus preços, não tendo sido possível levantar a origem da diferença entre os custos por trabalhador credenciado. O cálculo dos valores repassados para as “entidades privadas, sem fins lucrativos, representativas de trabalhadores” referentes a 1999, conforme orientou a resolução do CODEFAT nº 257, de 27 de novembro de 2000, utilizou como critério o dobro do número de **trabalhadores colocados** de janeiro a junho de 2000 (grifos nossos). Deduz-se que, ou as agências privadas resolveram boa parte da situação do desemprego nas cidades em que estão localizadas (para minimamente se justificar o montante de recursos recebidos), ou, o que parece mais provável, os valores foram superestimados.

meio das políticas do Estado neoliberal, o que ainda é perversamente melhor do que ter de deixar também isso a cargo dos empresários.

Embora os argumentos utilizados em diferentes reuniões do CODEFAT para justificar a descentralização das ações do SINE para entidades privadas tivessem a facilitação da articulação da intermediação com a qualificação profissional como tema preponderante (vide atas das reuniões citadas na nota 33 deste trabalho), a concretização dessa expectativa parece não ter representado impactos nos números do PLANFOR. Pelo menos não há referências quanto a isso nos relatórios gerenciais do Plano subseqüentes ao início do funcionamento daquelas agências.

Sem entrar no mérito das motivações das centrais sindicais para a efetivação desse empreendimento, uma advertência, no mínimo, exige explicitação:

É evidente a legitimidade dos sindicatos para gestionar os fundos de formação [...]. Mas não é menos evidente que se está pondo nas mãos dos sindicatos um volume enorme de fundos para uma atividade cujo conteúdo, em muitas ocasiões, é alheio aos interesses dos trabalhadores como classe e cria interesses materiais nos sindicatos que lhes vinculam muito mais com a aceitação da política econômica neoliberal dominante que com a luta contra a mesma (Gomes, 1998, p.12).

No campo específico da formação de trabalhadores, a dinamização do mercado da qualificação profissional potencializada pelo PLANFOR acabou por permitir: a) a reprodução das relações sociais de produção firmadas sob a hegemonia do capital financeiro e atestadas pelo Estado neoliberal; b) a potencialização do provimento de mão-de-obra para o atendimento dos requisitos do mercado, oferecendo insumos que ficam disponíveis, até que surjam as necessidades para sua utilização, e c) a privatização da política pública de qualificação profissional que ele representa e o caminho por ele aberto para a privatização da própria política pública de emprego.

Além de estimular as instituições de formação profissional a atuarem como unidades privadas de negócio (Frigotto, 1999), o PLANFOR, por meio da constante mobilização do mercado da qualificação profissional, amplia as condições de proteção ao capital, ao proporcionar-lhe vantagens para o aumento da capacidade de exploração da força de trabalho, uma vez constatado que

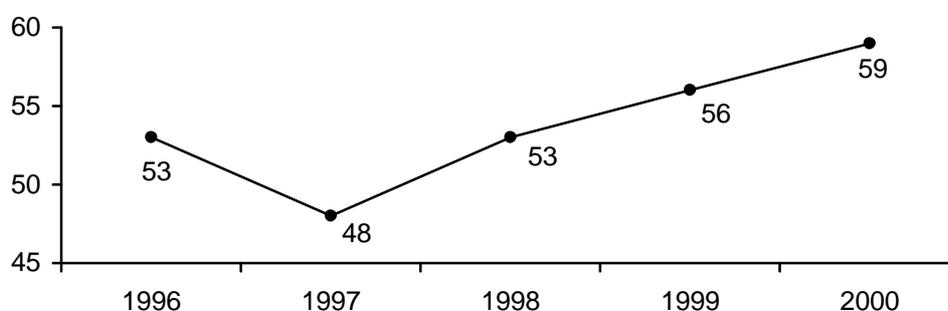
a presença de um mercado de trabalho formal de dimensão cada vez menor abre um amplo espaço de contratação para as empresas, na medida em que não impõe maiores constrangimentos ao processo de seleção dos trabalhadores (Dedecca e Rosandiski, 1999, p. 68).

Se por um lado o mercado de insumos de mão-de-obra melhora as condições da oferta de trabalho, “de modo que os empresários possam encontrar facilmente o tipo de mão-de-obra

que necessitam, e [...] externalizar uma parte dos custos de formação” (Gomes, op.cit., p. 10), por outro, a qualificação profissional, numa forma de relação social como a que o PLANFOR estimula, agrava, menos que alivia, a condição social dos trabalhadores.

O mercado da qualificação, ampliado para o mercado de insumos de mão-de-obra, acaba por permitir que se opere o deslocamento de força de trabalho menos qualificada por mais qualificada, caso isso se torne uma necessidade efetiva para o setor empresarial, sem que, no geral, haja elevação dos níveis de escolaridade dos trabalhadores, em função do caráter diverso, plural e abundante do exército de desempregados.

Gráfico 2  
Participação dos desempregados na execução do PLANFOR  
1996/2000  
Em %



Fontes: PLANFOR (1997b, 1999b, 1999c, 2000g, 2001e).

A idéia de ampliação da potencialidade de trabalho que serve de propaganda para que haja demanda para o mercado da qualificação, representada principalmente pelo conceito de empregabilidade, deixa de revelar que

Quem diz capacidade de trabalho não diz trabalho, como quem diz capacidade de digestão tampouco diz digestão. Para esse último processo é reconhecidamente necessário mais do que um bom estômago. Quem diz capacidade de trabalho não abstrai dos meios necessários à sua subsistência. O valor deles é antes expresso no valor dela. Se não é vendida, de nada serve ao trabalhador, ele então a percebe muito mais como uma cruel necessidade natural que a sua capacidade de trabalho tenha exigido determinado quantum de meios de subsistência para sua produção e constantemente exige de novo para a sua reprodução (Marx, 1985a, p. 143).

Mas não só os trabalhadores do exército de reserva são envolvidos nas ações desses mercados. Os trabalhadores em atividade, constantemente incitados a buscarem a qualificação em serviço, não só, mas também em função da influência do ativo mercado da qualificação, são parte do processo de incremento da produtividade das forças produtivas, o que permite que o capital variável ponha mais trabalho em ação, e conseqüentemente, amplie as margens de produção do valor – no caso do setor produtivo – ou das condições de sua reprodução – no

caso dos demais setores econômicos –, sem a necessidade de novos trabalhadores ou de ampliação do seu contingente. Enfim, permanece a dinâmica em que

o sobretrabalho da parte ocupada da classe trabalhadora engrossa as fileiras de sua reserva, enquanto, inversamente, a maior pressão que a última exerce sobre a primeira obriga-a ao sobretrabalho e à submissão aos ditames do capital (id., 1985b, p. 203).

Em vista dos processos que efetiva e daqueles que engendra, o PLANFOR expressa seu caráter de instrumento de regulação social não apenas quando fornece condições para a consolidação do descompromisso financeiro do Estado estrito senso com as políticas públicas, mas também quando intermedia a destinação do fundo público – o FAT – para o incremento de processos de reprodução do capital, pelo menos para 50% das entidades executoras do PLANFOR que são do setor privado, se quisermos, de boa vontade, excluir dessa conta as centrais e sindicatos dos trabalhadores por, supostamente, não se associarem a tal dinâmica.

O PLANFOR, ao engendrar a formação de um mercado de insumos primários para trabalhadores e empresários, envolvendo não só as ações de qualificação profissional, mas outras frentes das PPE, dá contas de sua contribuição como uma política pública renovada, estruturante do Estado neoliberal e de caráter eminentemente gerencial. A qualificação profissional se torna, assim, um componente do campo dos negócios privados, sustentado pelo fundo público.

Mas esse caráter regulacionista do PLANFOR não lhe é impresso exclusivamente pela ação do Estado neoliberal, senão também pela relação que se estabelece entre este, os empresários e os trabalhadores, em função da gestão tripartite que rege o Plano e as demais ações envolvidas nas PPE. O primeiro fio ainda não se esgotou.

### **4.3. O PLANFOR COMO POLÍTICA PÚBLICA DE EMPREGO E SUA GESTÃO TRIPARTITE NO ÂMBITO DO CODEFAT**

O CODEFAT é a instância gestora e decisória do FAT que abriga a experiência do tripartismo referenciada pelos gestores do PLANFOR como uma das características da nova institucionalidade da qualificação profissional no Brasil:

[...] a gente [gestores do PLANFOR] trabalha com uma novidade no país. Na verdade, uma novidade até em âmbito internacional: tripartismo. O tripartismo é uma conversa antiga da OIT, mas está nos livros de teoria. Fazer tripartismo, são muito poucos “casinhos” espalhados, no geral em países pequenos, alguma coisinha ali na Costa Rica, uma experiência no Paraguai... Mas fazer esse bolo de tripartismo que está sendo feito aqui no Brasil, sem tradição... Porque os sindicatos não entraram consolidados nesse processo, nem os próprios

empresários com representações empresariais. O mais estruturado foi o governo, que entrou mais consolidado como um governo com perfil forte, central, e executor. Trabalhar nessa base tripartite exige que você pense também em fortalecer o controle social, senão o tripartismo não se sustenta. Tripartismo também baixado por decreto, não é?... E tripartismo é só um passo, como você bem sabe, porque ele não esgota hoje a rede de relações sociais, a rede da sociedade. A sociedade hoje é uma teia, [...] não são segmentos claros. Governo, empresários, e trabalhadores já não esgotam essa teia. E o tripartismo é um passo para a gente talvez caminhar para o multipartismo, que tem que estar presente nesse processo (E3).

Embora em atividade desde 1990, quando é instituído juntamente com o FAT, o espaço tripartite representado pelo CODEFAT<sup>38</sup> passa a efetivamente exercer a regulação “partilhada” do sistema de relações de trabalho, conforme descreveu Fidalgo (1999), a partir da consolidação do Estado neoliberal como a estrutura de comando político do regime flexível de acumulação do capital.

Paradoxalmente, o crescimento da importância do espaço tripartite representado pelo CODEFAT é proporcional à desqualificação do debate político e da disputa social, o que provocou, ao longo dos anos 90, o esvaziamento de espaços democráticos de articulação e de luta política entre diferentes sujeitos políticos coletivos. Menos que uma contradição, esse processo constitui o caráter regulatório do Conselho, para o que o PLANFOR se interpõe como importante instrumento.

Não é exagero afirmar que deve se creditar ao Plano boa parte da expressividade política que a gestão tripartite do FAT assume nos anos 90.

O Brasil é reconhecido pela OIT, Organização Internacional do Trabalho, Agência Especializada da ONU, por exemplo, como o país que, nos últimos cinco anos, mais avançou no aprofundamento da política de trabalho, numa perspectiva tripartite, com a presença dos trabalhadores, do Governo e dos empresários (Mehedff, 1999, p. 23).

No âmbito do MTb, a experiência colegiada do CFMO nos anos 70 e 80 é superada pelo CODEFAT, uma vez que esta instância compartilha a responsabilidade da condução do conjunto de políticas do Ministério – e não só a de qualificação profissional – com os três segmentos imediatamente envolvidos com elas: governo, empresários e trabalhadores.

Na primeira metade dos anos 90, esses mesmos sujeitos sociais tinham como espaços prioritários de encontro as câmaras setoriais<sup>39</sup> e os fóruns relacionados ao Mercosul, em

<sup>38</sup> Até dezembro de 1999, o CODEFAT manteve uma representação tripartite, com nove representantes, distribuídos da seguinte forma: três representantes do Governo, oriundos do MTb, do MPAS (Ministério da Previdência e Assistência Social) e do BNDES; três representantes dos trabalhadores, sendo eles representantes da CUT, da CGT e da Força Sindical; três representantes dos empregadores, a frente das seguintes entidades: CNI, CNC (Confederação Nacional do Comércio) e CNF (Confederação Nacional das Instituições Financeiras) (Resolução nº 81 do CODEFAT, de 19 de abril de 1995, que trata do Regimento Interno do CODEFAT).

<sup>39</sup> As câmaras setoriais foram espaços controversos de discussão e negociação tripartite, organizados entre 1989 e 1995, que atuaram como mecanismo de resolução de conflitos e como *locus* de definição de políticas econômicas voltadas para os seguintes setores: de brinquedos, de produtos têxteis e de confecções, de tratores e máquinas agrícolas, da indústria naval e do complexo automotivo (Anderson, 1999; CUT, 1993a; Diniz, 1993;

especial aqueles que tratavam de temas ligados às relações de trabalho<sup>40</sup>. Mesmo que problemáticos e contraditórios, principalmente pelas dificuldades de consolidação da participação popular como poder autônomo durante o período de reabertura democrática (Fernandes, 1990, p. 133), esses processos, dinamizados entre as décadas de 80 e 90, foram expressões do movimento de redemocratização das relações sociais, do qual surgiu a orientação política para a ampliação da participação da sociedade civil nas decisões oficiais, especialmente na forma de conselhos.

Segundo Draibe (apud. Cohn, 1998<sup>41</sup>), é necessário, entretanto distinguir o caráter informal e quase-experimental assumido pelos conselhos na década de 80, do caráter estruturante que esses espaços assumem a partir dos anos 90, em função da nova feição que se imprime ao Estado brasileiro; não raro, a ação centralizadora e impositiva do Estado estrito senso, tanto na criação como no próprio funcionamento desses conselhos, passou a lhes conferir traços conservadores e clientelistas.

No seu depoimento, E3 também ressalta esse papel central do Estado brasileiro na congregação de sujeitos políticos, embora compreenda os efeitos dessa ação de forma diferenciada, muito mais ligada ao controle social sobre as políticas públicas, do que a um suposto caráter estatal centralizador:

O governo tem aí um papel importante. A idéia é de que ele é o animador, ele fomenta, ele coordena, mas não existem políticas baixadas. Nós não temos esse conceito claro porque vivemos uma longa tradição de políticas baixadas. [...] E isso depende dessa rede de atores participando, observando, monitorando, seja lá a palavra que se use, mas você tem que ter essa rede imensa.

A perspectiva da participação dos diferentes sujeitos políticos coletivos nesse contexto de “políticas negociadas” difere, radicalmente, daquela que guiava o conturbado e necessário

---

Vigevani, 1996). Além dos conflitos inerentes às temáticas tratadas nesses fóruns, as classes trabalhadoras – em maior medida que as classes empresariais – enfrentavam disputas internas, especialmente no campo do sindicalismo cutista, em função da presença de correntes duvidosas da propriedade desse tipo de participação para a luta dos trabalhadores (Tatagiba, 1998).

<sup>40</sup> Nas discussões preliminares do Mercosul no início da década de 90, organizou-se o chamado Subgrupo de trabalho 11 (SGT 11), que tratava de Assuntos Laborais, Emprego e Seguridade Social, tendo sido “criado em forma tripartite (Governo, Empregadores e Trabalhadores). Era necessário definir a forma como nele se faria representar o setor privado. O assunto foi amplamente debatido com as diversas federações e confederações de empregadores e trabalhadores, tendo estes ajustado entre si que: a) a representação dos empregadores seria feita pelas três confederações: da Indústria, do Comércio e da Agricultura; b) os trabalhadores seriam representados pelas três centrais sindicais: CUT (Central Única dos Trabalhadores), CGT (Confederação Geral dos Trabalhadores) e Força Sindical” (Paula, 1994). A coordenação do Subgrupo 11, no período de dezembro de 1991 a outubro de 1992, ficou a cargo de João de Lima Teixeira Filho, que por sua vez exercia concomitantemente o cargo de presidente do CODEFAT.

<sup>41</sup> Trata-se dos estudos de de Sonia Miriam Draibe, pesquisadora da UNICAMP. Na versão do artigo de Cohn a que tivemos acesso, a bibliografia não foi disponibilizada.

processo de transição democrática. Com a hegemonia neoliberal, os interesses de classes, a negociação e a disputa política passam a ser considerados procedimentos ilegítimos<sup>42</sup>.

Há uns três anos, em Minas Gerais – minha terra natal –, visitava a Secretaria do Trabalho, quando me deparei, no Gabinete do Secretário, com a bancada dos trabalhadores, que saía de uma reunião da Comissão Estadual de Emprego. Fui abordado com a seguinte colocação: “Professor, hoje foi ótimo! Nós ganhamos todas nesta reunião. Batemos o Governo e os empresários”. Eu respondi: “Meus pêsames... meus pêsames. Esta não é a forma de construir políticas públicas! Você deve identificar cada vez mais os dissensos, avançar e continuar discutindo os dissensos. Aquilo em que nós concordamos – consensos – trabalhar!” Assim é que se constroem políticas de qualificação profissional, de intermediação de mão-de-obra, de acesso a crédito do trabalhador... (Mehedff, 1999, p. 25).

De fato, sob o marco da orientação gerencial das políticas do Estado neoliberal, a participação social ganha novos contornos.

No caso específico do CODEFAT, a qualificação profissional vem sendo referenciada como principal benefício social resultante das decisões tripartites, atingido por intermédio da implementação do PLANFOR como uma política supostamente “vinculada a outros objetivos sociais” – que não os delimitados pela noção de empresa como paradigma da eficiência (Coutinho e Ferraz, 1994, p. 104) – e que vem garantindo o engajamento dos trabalhadores naquele espaço de regulação compartilhada.

Analisando o caráter do PLANFOR como uma política de formação profissional negociada, Fidalgo (1999) nos mostra que o paritarismo vem sendo utilizado no contexto de reconversão do processo capitalista de produção como o principal instrumento político para anular campos de conflito. Especificamente sobre o CODEFAT, o autor adverte que

O paritarismo serve, assim, de mediação política para que o mercado regule o sistema, seja pela transferência de recursos públicos para as empresas e instituições privadas, constituindo a rede de oferta e demanda da formação profissional, seja pelo atendimento de interesses e necessidades particulares (id.ibid., p. 166-167).

Além da dinamização do mercado da qualificação profissional, que concorre para a transferência descrita acima, como vimos anteriormente, o PLANFOR adquire um significado fundamental como instrumento da regulação social mediada pelo CODEFAT, nem tanto pela sua incidência no conjunto das decisões do Conselho, mas especialmente pelas discussões e embates que mobiliza, enquanto deliberações de outra ordem, de maior impacto social e envolvendo recursos muito superiores aos do Plano, ocorrem sem qualquer forma de debate. Vejamos por quê.

---

<sup>42</sup> Para Coutinho e Ferraz (1994, p. 255), por exemplo, a experiência das câmaras setoriais, embora denotasse um grande potencial, teve seu avanço impedido em função da persistência de conflitos entre capital e trabalho.

#### 4.4. O PLANFOR COMO DELIMITADOR DO PODER DE DECISÃO DO CODEFAT

Desde a data de instituição do CODEFAT, até 2000, ocorreram 99 reuniões do Conselho, sendo 64 delas ordinárias e 35 extraordinárias. Das decisões tomadas no período, 258 foram transformadas em resoluções, assim distribuídas quanto ao seu conteúdo:

Tabela 8  
Quantidade de resoluções por conteúdo – 1990/2000  
(Resolução n° 1 até resolução n° 258)

Conteúdo	Quantidade	Percentual
SPES	5	2
Comissões de Emprego	6	2
Presidência	9	3
Regimento Interno	10	4
Orçamento	12	5
Qualificação/PLANFOR	12	5
Vários	13	5
Projetos e Programas	14	5
Abono salarial	22	9
SINE	24	9
Seguro-desemprego	55	21
Depósitos Especiais	76	30
TOTAL	258	100

Fonte: Resoluções do CODEFAT (da n° 1 a n° 258).

A análise do conteúdo do conjunto das resoluções do CODEFAT permite delinear dois grandes momentos desse espaço tripartite.

De 1990 a 1995, as deliberações do CODEFAT voltaram-se, basicamente, para a organização técnico-burocrática do Conselho (estatuto, regulamentação das operações referentes ao seguro-desemprego e ao abono salarial, orçamento e critérios para repasses de recursos do FAT), a sistematização das aprovações e destinações dos depósitos especiais e a reestruturação do SINE, incluindo os critérios para a formação das comissões estaduais de emprego. Nesse período, a qualificação profissional não assume qualquer destaque, estando presente apenas como uma das frentes de ação inerentes às atividades do SINE.

De 1995 até 2000, além da continuidade de decisões envolvendo os temas do período anterior, destacam-se a aprovação das diferentes PPE – incluindo o PLANFOR – e as autorizações de depósitos especiais e de realocação de seus rendimentos ou de prorrogação de retornos desses investimentos. Nesse período, a qualificação profissional é desvinculada das demais ações do SINE, ganhando o estatuto de objeto de uma política pública de emprego específica, representada pelo PLANFOR.

Observando-se o conteúdo das decisões do CODEFAT, vê-se que um terço delas volta-se para a aprovação da destinação de recursos do FAT para as agências financeiras oficiais (BNDES, BB, Banco do Nordeste, CEF e FINEP) em forma de depósitos especiais, os quais, uma vez aplicados, deveriam converter-se em desenvolvimento econômico e geração de emprego e renda. As aprovações desses depósitos pelo CODEFAT geralmente ocorrem após uma exposição sobre os agentes financeiros, o montante, a destinação, os prazos e outras informações referentes à negociação; quase sempre o consenso dispensa discussões e a oposição e contradição são raras exceções<sup>43</sup>.

A qualificação profissional, embora não se compare aos depósitos especiais em número de deliberações, até por ter uma natureza e uma dinâmica distintas, provoca a maioria das tensões no interior do CODEFAT. As atas das reuniões do Conselho expõem os momentos de definição do orçamento do FAT como aqueles em que as discussões entre as bancadas se intensificam, tendo a destinação de recursos para a qualificação profissional como principal campo de disputa<sup>44</sup>.

Inicialmente, essa fixação sobre a qualificação profissional pode ser explicada pelo fato de que a maioria absoluta dos recursos do FAT tem sua destinação previamente fixada (pagamento do seguro-desemprego e do abono salarial e transferências constitucionais ao BNDES), restando ao CODEFAT a possibilidade de deliberação sobre cerca de 10% do montante do Fundo, nos momentos de aprovação das propostas pré-orçamentárias<sup>45</sup>.

Talvez seja interessante comentar, para ilustrar esse processo de tomada de decisão, [...] que o PLANFOR sempre era o ponto de destaque e de polêmica, uma das coisas que mais mobilizava o Conselho, além das outras resoluções. O CODEFAT tem a prerrogativa e a

---

<sup>43</sup> Considerando as atas das reuniões do CODEFAT a partir de 1995, vê-se que, quanto às deliberações referentes aos depósitos especiais, em uma oportunidade houve manifestação da bancada dos trabalhadores (inaugurando o voto contrário de bancada) e dos empresários (que se abstiveram), questionando a destinação de depósitos especiais para o Ministério da Saúde por meio de medida provisória (36ª reunião ordinária, de 18 de outubro de 1995); noutra, os empresários se opuseram à aprovação de uma linha de crédito do PROGER para a aquisição de equipamentos de informática por parte de educadores das redes pública e privada de ensino (resolução do CODEFAT nº 233, de 6 de abril de 2000). Além desses momentos, a quebra de unanimidade nas decisões do Conselho ocorreu nas seguintes situações: unidade dos empregadores e trabalhadores nos protestos contra a modificação da composição do CODEFAT por decreto presidencial, ampliando de três para quatro as representações por bancada (57ª reunião ordinária, de 29 de julho de 1999); voto contrário do representante da CNA para a proposta de ampliação do limite de 20% para 40% de utilização dos recursos do FAT a cargo do BNDES para financiamento de operações de exportação (59ª reunião ordinária, de 9 de dezembro de 1999); voto de bancada dos empresários contra o salário mínimo para empregados domésticos (63ª reunião ordinária, de 4 de outubro de 2000); manifestação contrária da bancada empresarial às modificações nos critérios iniciais dos convênios de descentralização dos serviços do SINE junto às centrais sindicais (68ª reunião ordinária, de 26 de setembro de 2001); votos contrários da CUT e da SDS para o projeto FAT-HABITAÇÃO (69ª reunião ordinária, de 21 de novembro de 2001). Em quaisquer desses casos, entretanto, as oposições e os votos em contrário não impediram a aprovação das propostas.

<sup>44</sup> Consultar, especialmente, as atas das seguintes reuniões do CODEFAT: 40ª, 46ª, 51ª, 62ª e 67ª ordinárias e 23ª, 24ª, 26ª, 28ª, 35ª extraordinárias (disponíveis na página virtual do MTb).

<sup>45</sup> Conferir resoluções do CODEFAT nº 87, 110, 143 e 190, que tratam das propostas orçamentárias do FAT de 1996 a 1999 (disponíveis na página virtual do MTb).

atribuição de aprovar uma proposta orçamentária para o FAT. Na verdade é uma pré-proposta orçamentária. [...] a maior parte do orçamento do FAT é comprometido com gastos que são automáticos, vamos dizer assim, não têm um processo de decisão propriamente dito, que são os casos do seguro-desemprego, do abono salarial e dos recursos para o BNDES que são previstos na Constituição (do BNDES, dos outros [agentes financeiros] não). Então, digamos, 80% do orçamento, da disponibilidade orçamentária do FAT não têm propriamente um processo de tomada de decisão, mas só um dimensionamento dos recursos que vão ter que ser disponibilizados para aquilo, canalizados para aquilo. O processo de tomada de decisão dos chamados recursos livres, digamos assim, eles são bem mais modestos. [...] São recursos livres, portanto. [...] Como o governo está comprometido com compressão de gastos, esses recursos são alvo de investida por parte da área econômica do governo.[...] O processo de construção do orçamento do FAT tinha o PLANFOR como principal item de destaque desses [recursos livres] [...] O SINE tinha uma demanda mais burocrática; o que tinha pretensões de aparecer e que ganhou um espaço grande nesse orçamento livre foi o PLANFOR e a gente queria empurrar mais (E4).

Entretanto, com o decorrer da execução do orçamento, a margem de recursos livres se expande, a ponto desses recursos chegarem a representar cerca de 40% do FAT<sup>46</sup>. Nem por isso outras frentes possíveis de ação voltadas para o enfrentamento efetivo da situação do desemprego e da precarização das condições de trabalho se suplantam ao tema da qualificação profissional, por meio da ampliação dos recursos do FAT destinados ao PLANFOR.

Nuances de uma experiência nacional de formação das bancadas que integram os espaços tripartites no âmbito das PPE permitem compreender melhor essa hipertrofia da capacidade efetiva de decisão do CODEFAT na qualificação profissional, a qual se reproduz, com mais intensidade, no espaço das comissões estaduais do trabalho.

Entre 1998 e 1999, o PLANFOR, por intermédio de uma parceria do MTb com a FLACSO, desenvolveu um projeto de qualificação dos integrantes dos CET de todo o país, envolvendo os representantes das três bancadas da composição tripartite, além dos técnicos das SETs, visando, a partir da elaboração dos PEQs, contribuir com a articulação do Plano com as diferentes dimensões das PPE<sup>47</sup>.

Esse tipo de ação de qualificação correspondeu a uma demanda oriunda dos próprios integrantes das experiências tripartites em nível dos estados, segundo esclarece E1:

Se colocava claramente que os conselheiros não sabem o que são os conselhos, não sabem as suas atribuições, não conhecem direito nem o PLANFOR, e muito menos as outras dimensões da política pública de trabalho e renda. Então exigiam do CODEFAT um processo de formação e apoio ao processo de formação. [...] A gente constatou, mais ainda do que era

<sup>46</sup> Índice resultante da manipulação dos dados referentes às despesas do FAT de 1997 a 1999, retirados de seus relatórios gerenciais (expostos na tabela 12, p. 226 deste trabalho). Comparando-se as propostas orçamentárias com as despesas efetivas, vê-se que a expansão dos “recursos livres” se deve ao fato de que as despesas previstas nem sempre são executadas integralmente. A maior diferença entre o previsto e o executado refere-se exatamente ao pagamento dos benefícios aos trabalhadores (seguro-desemprego e abono salarial).

<sup>47</sup> Outras parceiras do PLANFOR também se voltaram para a formação dos membros dos CETs. Nosso destaque para a FLACSO deve-se ao fato dela ter trabalhado com todos os segmentos, indiscriminadamente, além de ter como perspectiva para a qualificação dos sujeitos políticos coletivos a relação do PLANFOR com as demais PPE.

esperado também, pela parte dos técnicos, um grau de desconhecimento das suas funções (...) (E1).

Ao desconhecimento dos limites e das possibilidades de atuação dos sujeitos políticos coletivos nos espaços tripartites, outras situações se somavam:

[...] a gente tem que ver primeiro a data de criação dos conselhos. São muito novos e estão tentando reverter uma maneira de fazer política de trabalho que tem muitas décadas, então isto não vai ser simples, não vai ser óbvio, não vai ser fácil. A outra questão [diz respeito ao] muito trabalho e às obrigações que os conselheiros, que os conselhos deveriam cumprir. Então você aí se defronta com um novo problema, você forma [...] pessoas, quadros, lideranças especialmente formadas, que só vão trabalhar nos conselhos, então cria-se uma nova casta de pessoas especialmente formadas com capacidade para formular políticas integradas e etc, mas que então se desvinculam das bases dessas mesmas centrais, se desvinculam de seus próprios trabalhos, da sua própria cotidianidade laboral e então perde-se esse conteúdo da raiz, do enraizamento na realidade. Não é tão simples equacionar essa questão, eu acho que vai levar um tempo grande. [...] [Por outro lado], os conselheiros, na maioria dos casos, ficavam um, dois anos, no máximo, dentro do conselho. A passagem para a pessoa que ia substituí-lo nem sempre era fácil, às vezes nem se conheciam, nem tinha passagem de conteúdo nenhum. Assim, os acordos intrabancadas eram muito difíceis porque aí você carrega todas as brigas anteriores entre as centrais de trabalhadores, entre as confederações, entre os ministérios, ou secretarias no caso dos estados (E2).

E tem um outro fator fundamental, [...] da pouca representatividade destes conselheiros em relação às suas entidades de origem. A gente até escutava coisas divertidas no meio do seminário que tranquilamente o pessoal dizia: “Bom, eu estou aqui porque eu não dava muito certo em outra coisa... Bota para o conselho”. Ou “Eu perdi a eleição dentro do sindicato e tal coisa, estava meio encostado...” (E1).

Um castigo ir por conselho. Estava “punido” (E2).

Era uma espécie de prêmio de consolação. [...] Era rara a situação em que se tinha nos conselhos representantes com peso dentro das suas entidades (E1).

Essa caracterização da realidade dos conselhos estaduais difere da composição e da atuação das bancadas no âmbito do CODEFAT, no qual os representantes das entidades são, via de regra, lideranças políticas de seus segmentos e pode-se observar, a partir das atas das reuniões do CODEFAT, que demonstram relativo conhecimento da dinâmica e da atribuição de papéis no interior do Conselho<sup>48</sup>.

Mesmo com essa distância em termos de atuação e representatividade, o processo de qualificação dos conselheiros estaduais tomado aqui como referência evidenciou que, assim como ocorre no CODEFAT,

<sup>48</sup> Talvez a única exceção caiba aos representantes do próprio governo, tirando os gestores das secretarias do MTb (antes SPES e SEFOR; atualmente SPPE). Conforme informa E4, “inclusive conselheiros do próprio governo às vezes não eram muito consultados. O BNDES, por exemplo, sempre ficou meio alheio; o Ministério da Previdência participa e não tem nenhuma inserção orgânica [...] Ficou ali por quê? Porque era o Ministério do Trabalho e Previdência; [quando houve a separação ministerial] tinha que ter um membro do governo, ficou a Previdência, ‘não tem tu, vai tu mesmo’, foi assim. Quer dizer, vão lá para compor quórum, são pessoas que têm interferência boa, têm técnicos... Mas ficou muito concentrado no Ministério do Trabalho e com óticas principalmente em consonância com a área econômica do governo”.

[...] era muito relativa a interferência e a capacidade de decisão [no interior dos conselhos estaduais]; pelo menos existia alguma, no caso da qualificação profissional. E como o crédito continuava sendo manejado de maneira centralizada, a intermediação também, para não falar do seguro-desemprego e da elaboração de informações sobre o mercado de trabalho, então era como se essas dimensões não existissem. [...] Mas ficou claríssimo a partir da experiência-piloto no caso da formação dos conselheiros que elemento, que eixo fundamental, [era capaz de] aumentar o próprio conhecimento sobre as demais vertentes da política pública de trabalho e renda (E1).

A suposta potencialidade do PLANFOR para articular e articular-se com as demais PPE – que representa a expectativa dos gestores do Plano – acaba por recair, entretanto, exclusivamente sobre a qualificação profissional, por constituir o campo específico e concreto de intervenção das bancadas de trabalhadores e de empresários – especialmente – no interior dos fóruns deliberativos, nos níveis federal, estadual e municipal.

O contingenciamento de recursos do FAT, a complexa e dificultada possibilidade de interferências efetivas nos espaços tripartites, especialmente em função da centralização exercida pelo Estado estrito senso, são situações que concorrem para que o PLANFOR – por sua natureza de política descentralizada, executada com a participação da sociedade civil – adquira o caráter de objeto delimitador das possibilidades efetivas de participação das bancadas nas decisões tripartites.

Ao longo dos dois governos liderados por FHC – que, com maior competência que os anteriores, consolidaram a reforma do Estado na perspectiva gerencial – o poder decisório do CODEFAT foi sendo paulatinamente esvaziado, especialmente em decorrência do autoritarismo do Poder Executivo, expresso por meio de medidas provisórias e decretos, quando não por meio da ação direta do MTb e dos demais integrantes da bancada do governo, ignorando o caráter tripartite daquele espaço e tornando usual o mecanismo de aprovações de resoluções *ad referendum* do Conselho, ou seja, sem a participação ou o conhecimento prévio das bancadas, pelo menos em seus espaços institucionalizados<sup>49</sup>.

---

<sup>49</sup> Além da própria possibilidade de intervenção do ministro do Trabalho, a atuação da secretaria-executiva do CODEFAT, cargo regimentalmente ocupado por representantes da SPES, tem destacado papel nesse processo de esvaziamento. Já na resolução nº 1, de 21 de junho de 1990, que tratou do regimento interno do Conselho, a secretaria é definida como um espaço estratégico do Estado estrito senso. Menos que a garantia de uma estrutura técnica e administrativa para os trabalhos dessa instância tripartite, o cargo foi se configurando como o quarto assento do Poder Executivo no CODEFAT. A partir de 1995, “o Ministério [do Trabalho], na figura do [secretário executivo do CODEFAT], ele queria tomar o pulso para o Ministério do processo de tomada de decisão [...]. As informações que ele tinha quando chegou [no CODEFAT] é de que ali a CUT mandava naquilo, fazia o que bem entendia e tal... Então ele trancou o processo decisório e começou a tentar construir um processo de formulação de políticas e que pouco a pouco o Conselho foi ganhando um pouco mais de desenvoltura. Ele trancou o processo decisório primeiro e depois foi ficando um pouco mais estendido” (E4). De 1999 em diante, uma nova distensão ocorre com o fortalecimento político da secretaria-executiva como porta-voz direta do Governo Federal no interior do CODEFAT, o que impõe à dinâmica de reuniões do Conselho o completo domínio da secretaria sobre as proposições apresentadas, as informações prestadas e, não raro, ocorre a

Como reforço para esse movimento centralizador, o Poder Executivo, por meio do decreto presidencial nº 3.101, de 30 de junho de 1999, alterou a composição do CODEFAT, incluindo, em cada um dos segmentos, mais uma entidade a ser representada: MAA (Ministério da Agricultura e Abastecimento), SDS e CNA (Confederação Nacional da Agricultura), integrando as bancadas do governo, dos trabalhadores e dos empresários, respectivamente. Dessa forma, o Governo Federal aprofunda sua influência no interior do CODEFAT, não só com a ampliação numérica de seus representantes, mas também com o fortalecimento da adesão de entidades da bancada dos trabalhadores às propostas do Poder Executivo.

(...) para tentar consolidar essa predominância no Ministério, e não ser muito chateado pelo Conselho, [o ministro do Trabalho] nomeou mais uma central sindical, a SDS, e aumentou as bancadas de três para quatro [entidades]. O motivo principal disso, aparentemente, foi dívida de campanha com a SDS. Teve que convidar também, pelo lado empresarial, [alguém] da CNA. A vaga para o governo foi preenchida dois meses [depois do decreto]. Estavam com a vaga do Ministério da Cultura há 2 anos sem preencher. O objetivo realmente era trazer a SDS [...]. E nesse processo, o próximo presidente [do COODEFAT] ia ser do governo, então eles já aproveitaram para aumentar o mandato para 2 anos. [...] Já há muito tempo, desde a campanha da reeleição, na verdade a Força Sindical, com a CGT [quase como] “sucursal”, já tinham praticamente virado representantes do governo na bancada dos trabalhadores, praticamente. [...] O fato é que eles passaram a ser uma bancada francamente favorável ao governo, sempre tiveram essa pretensão. [...] Então o processo de tomada de decisão está muito concentrado no governo, de lá pra cá. [N]esse processo de esvaziamento [...], o CODEFAT passou a ser um instrumento muito secundário.

A margem de decisão do CODEFAT a respeito do orçamento do FAT, naturalmente premida, é ainda mais estreitada por força da ingerência do Poder Executivo sobre a destinação dos recursos do Fundo, mesmo depois de suas propostas orçamentárias terem sido aprovadas pelo Conselho. Os recursos para o PLANFOR não escapam às investidas do Estado estrito senso, acirrando ainda mais a disputa pelos recursos do FAT, por meio da garantia de financiamento das ações de qualificação profissional<sup>50</sup>.

---

impossibilidade dos conselheiros alterarem ou impedirem a aprovação de propostas de resoluções trazidas pelo MTb, em nome do Poder Executivo.

<sup>50</sup> O depoimento de E4, embora longo, permite compreender mais significativamente esse processo: “No caso do FAT ele compõe o orçamento geral da união, dentro do orçamento da seguridade. [...] O Ministério do Trabalho, como gestor dos recursos, apresenta uma pré-proposta orçamentária e submete ao CODEFAT, que aprova, faz os ajustes considerados necessários. Em geral o ajuste principal é tentar expandir a rubrica destinada ao PLANFOR, isso desde 95, 96. Depois de aprovado pelo CODEFAT, o Ministério do Trabalho enviava esse orçamento para o Ministério do Planejamento, como todos os outros ministérios. O Ministério do Planejamento consolida [...] e envia para o Congresso que então aprova ou não, faz emendas e vota. Depois disso tem a execução, e aí o orçamento é só autorizativo. [...] Até 97 todo esse percurso obedecia ao que tivesse sido aprovado no FAT. [...] O que fosse aprovado ao nível do CODEFAT, com o consenso das entidades, era encaminhado ao Ministério do Planejamento, que acolhia a proposta tal qual a opinião do CODEFAT, enviava ao Congresso naqueles termos. O Congresso, em geral, fazia algumas emendas – que eram desconsideradas depois na execução – que normalmente envolviam pedidos do tipo “tem que aplicar recursos na cidade de não sei de quem...”, ou seja, sempre emenda mandando aplicar recursos em municípios. Isso nunca era executado, nunca foi. E o processo de execução orçamentária também estava em sintonia com o que tinha sido decidido. Então, do ponto de vista dessa

Além disso, a inserção definitiva do Fundo na concepção e na estruturação do superávit primário do Governo Central, a partir de 2000 (ata da 62ª reunião do Conselho, de 5 de julho de 2000), tornou praticamente eventual a possibilidade de ação deliberativa do CODEFAT sobre as destinações do Fundo. O conjunto dessas ocorrências permite compreender mais claramente a afirmação de E2 de que “dificilmente nesses conselhos você consiga superar o poder – o Poder Legislativo, o Poder Executivo – na hora de aprovação do orçamento federal”. O espaço de negociação ainda minimamente preservado vem sendo o da qualificação profissional que, por meio do PLANFOR, vem efetivamente garantindo o acesso da sociedade civil ao fundo público<sup>51</sup>.

Nas disputas por recursos no âmbito do CODEFAT, as bancadas de trabalhadores e de empresários, na maioria das vezes aliadas à SEFOR<sup>52</sup>, empenharam esforços para ampliar a

---

definição orçamentária mais geral, o CODEFAT era um espaço, realmente um *locus* de tomada de decisão importante. Em 98 foi definido um orçamento mais ambicioso para o PLANFOR, aprovado no CODEFAT [...] que quase dobrava os recursos de 98 para o exercício de 99. [...] Em 98, depois da aprovação do orçamento pelo Congresso, [...] e depois das eleições, com o agravamento da crise do Brasil com o FMI, o governo requisitou, pegou de volta o orçamento no Congresso e cortou, fez um corte brutal na virada do ano e botou goela abaixo do Congresso que aprovou esse ajuste fiscal para cumprir as metas na área fiscal, estabelecido pelo FMI, pré-desvalorização, etc. Foi quando houve aquela crise no final do primeiro mandato, início do segundo mandato [...]. Ali, pela primeira vez, tudo que tinha sido decidido no CODEFAT foi desrespeitado. O orçamento voltou para a dimensão anterior, para a mesma dimensão de 98. [...] E esse processo de esvaziamento da capacidade decisória do CODEFAT – do que o orçamento é um exemplo, além de outros aspectos – se consolidou. [...] No segundo mandato esse esvaziamento foi muito mais forte, na gestão do Dornelles no Ministério. O Dornelles avocou para o ministro da Secretaria Executiva todo o processo interno de deliberação em torno do FAT. [...] Foi uma *blitz* [...] daquelas fantásticas. Trancou tudo... trouxe tudo para ali [secretaria executiva], inclusive o processo de gestão financeira. [...] Então todo o processo de gestão [do FAT], na verdade, passava a depender de um acordo, ou uma conversa expressa, um beija-mão, o famoso beija-mão com o ministro”.

<sup>51</sup> “Posso estar cometendo aí uma calúnia, mas a meu ver, discutindo isso com [outros gestores], nós chegamos à conclusão que todos os mecanismos, a legislação foi feita para não repassar o dinheiro. Se repassar, é para repassar muito tarde. E repassando muito tarde, para não deixar gastar. Ou seja, é uma estrutura montada para o dinheiro não sair. E a gente resolveu que não dá, assim não poderia. E aí tivemos muito apoio de consultorias jurídicas de todas as áreas. [...] ‘Como é que a gente faz para firmar convênio e passar o dinheiro para valer? Porque senão isso aqui vira uma brincadeira’. Esse foi um [...] desafio, e que a cada ano se repete. Mas pelo menos se [...] rompeu a barreira no primeiro ano, e a partir daí o PLANFOR conseguiu passar o dinheiro não mais tarde que abril. O dinheiro é sempre em duas parcelas e, no geral, até abril os 50% ou mais de dinheiro já estavam nas mãos das secretarias, dos sindicatos. Existe um *timing* diferente para uso desse dinheiro em cada estado, em cada sindicato, mas aí é uma outra questão que [se] pode até avaliar a parte” (E3).

<sup>52</sup> Segundo E4, especialmente a partir do primeiro governo de FHC, a SPES passa a funcionar como “freio” das decisões de dimensionamento orçamentário: “... ele [representante da SPES] sempre fazia o papel, não de gestor de políticas públicas que quer expandir o gasto e deixar o cara da área econômica fazer o papel dele que é de segurar os gastos, mas ele próprio já fazia o papel de constranger a expansão dos gastos, além desse cerceamento institucional de, enfim, botar o Conselho numa rédea mais curta”. Ao contrário, a secretaria do MTb responsável diretamente pelo PLANFOR se posicionava distintamente. Conforme esclarece E4, embora se pudesse fazer ressalvas quanto à atuação da SEFOR, prevalecia a ótica do gestor de política pública, que não se confundia, por exemplo, com a ótica do gestor da Fazenda, guiada pela intenção de efetivar cortes. A SEFOR, na defesa do PLANFOR, “tinha uma atuação muito diferente [das outras óticas de gestão] e de confronto, às vezes aberto, com a área do Ministério. Houve várias ocasiões em que esse confronto se explicitou na própria reunião. Nesse momento as outras entidades ganharam mais raio de ação para interferir. Muitas vezes [...] nesses momentos – como a gente entendia que a ótica das políticas públicas devia ser privilegiada, nos casos de dimensionamento orçamentário do PLANFOR, por exemplo – a gente [bancada dos trabalhadores] sempre queria empurrar o programa para ganhar mais espaço, por vários motivos”. Essa dimensão política do orçamento também explica a tensão interna do MTb, em função das disputas entre a SPES e a SEFOR.

margem de financiamento do PLANFOR, demonstrando a efetividade do “consenso da qualificação”, principalmente nos momentos de definição da viabilidade orçamentária da execução das ações do Plano.

O PLANFOR constitui, assim, o limite decisório do tripartismo representado pelo CODEFAT, o que, do ponto de vista da disputa democrática pelos recursos públicos, representa uma positividade do Plano. Nesse sentido é que, a despeito dos problemas, das contradições e dos impedimentos de avanço, diversos agentes do PLANFOR o compreendem como uma política pública cujas conquistas devem ser preservadas:

[...] o PLANFOR contribuiu, em que sentido? Porque foi quem detectou essa necessidade de formação dos conselheiros, foi quem possibilitou que fosse executada e que continue a ser executada, e as outras parcerias também. Então, me parece que a grande contribuição no sentido do sistema tripartite paritário do PLANFOR é essa: ter permitido que todas essas interrogações e contradições [em relação ao poder decisório dos conselhos] aparecessem e fossem formuladas clara e especificamente [...] Lentamente, com muito esforço, foi surgindo uma noção de interesse comum, [...] e a gente nota uma mudança grande depois de três, quatro anos dentro do CODEFAT [...] Bom, no âmbito estadual isso se repetia. E era mais difícil ainda (E1).

Essas coisas [sobre as PPE] que eles [os membros das comissões de emprego] desconheciam completamente começaram a surgir nessa construção coletiva do Plano [PLANFOR]. Acredito que vai levar muito tempo [para avançar]. Agora, é interessantíssimo continuar a trabalhar junto para ver como é que evolui esse diálogo, e se é que esse diálogo – e acredito que sim – é quem vai possibilitar essa ruptura com essa hipertrofia, porque a pressão de baixo vai ser tão grande que não vai ter ministério que resista manter vias de separação tão grandes entre políticas, departamentos, ministérios, etc e tal (E2).

A qualificação e esse deslanche do PLANFOR, eu acho que ajudou a provocar isso [mais atenção sobre as políticas públicas]. As comissões estaduais, as municipais e os outros fóruns também, ao colocarem a qualificação na pauta, na ordem do dia; para os sindicatos isso também foi uma inovação. [...] Porque na verdade, mesmo ao criticar a qualificação dizendo “é... mas não resolveu, não gerou emprego, e o salário, e as condições de trabalho?...”, isto gerou atenção para ver essas outras políticas. “Bem, mas aí, cadê a geração de emprego, e cadê o PROGER, cadê o PROEMPREGO, cadê o PRONAF, e as agências do trabalhador?” Por exemplo, os sindicatos despertaram e quiseram organizar as suas próprias agências, dada a limitação das agências da rede mais governamental, que são os SINEs. Eles passaram a organizar seus serviços. Os empresários estão despertando para isso. Então, acho que a qualificação criou um espaço, criou um motivo, criou um mote para se começar essa discussão e criou a base para esse controle social. Essa idéia está na nossa proposta original do PLANFOR. [...] Por ele ser visível, ele criou uma cobrança da sociedade. As pessoas que vão fazer cobram muito, escrevem para o Ministério, tem ouvidoria, tem telefone, alunos que não conseguiram vaga, que se sentem discriminados, que acham que o curso foi ruim... Você não imagina o volume – já no período inicial – de cartas que a gente recebia. E agora nós temos uma rede, uma rede que eu chamo..., não é de proteção social, mas é uma rede de supervisão social que é bem ampla. Todas as comissões estaduais estão constituídas; tem mais ou menos 2000 comissões municipais; os sindicatos se envolveram fortemente na questão; os empresários também. Eu acho que as comissões não são perfeitas, têm muitos problemas, elas também têm seus interesses, são jogos de interesse. Agora, isso criou também e cria mais fonte de monitoramento do PLANFOR, tem muitos olhos sobre o PLANFOR, e isso é ótimo (E3).

Nesse processo [tripartite], uma das coisas que a gente conseguiu construir e que se mantém, que ficou preservada apesar de muito confrontada, foi uma rede que a gente criou a partir do CODEFAT [...], uma rede de comissões municipais e estaduais [em] que houve, na verdade, uma solidariedade conflituosa muitas vezes, mas um tanto de gente está interessada nessas políticas, está acompanhando, está envolvida na execução, no acompanhamento, na elaboração, no ritmo, é uma rede muito grande. Apesar desse projeto estar esvaziado, do ponto de vista da capacidade de interferência, essa institucionalidade continuou preservada. Não sei se vão conseguir usar ela de um jeito melhor... [...] O governo tinha uma outra opção mais drástica, que era simplesmente acabar com a institucionalidade, ou esvaziá-la muito mais [...], mas ainda assim ele não foi dizimado, eu acho que ainda tem base [...]. Acontece que o CODEFAT tem essas condições. Mal ou bem, mais distante ou reclamante que ele seja, é um ponto de apoio importante que, muitas vezes, faz com que governadores, independentemente de partido, estejam trabalhando e implementando esse tipo de política tripartite, fazendo com que elas se disseminem, ainda que esteja instrumentalizando politicamente, fazendo políticas com prefeituras e tal... Isso é do jogo. Desde que não esteja cometendo nenhuma ilegalidade e que esteja preservando essa institucionalidade... [...], então tem muito potencial... Não sei se vai dar certo, mas... (E4).

O que se tem, de fato, até então, é o desenvolvimento de uma política pública de emprego que tem como pretexto a qualificação profissional e que é gestada numa conjunção problemática, complexa, contraditória e de difícil encaminhamento, para a qual não são simples as avaliações.

Conforme adverte Fidalgo (1999, p. 167),

Se, por um lado, o PLANFOR tem efetivamente representado um avanço, já que atua num campo extremamente carente onde o próprio Estado permaneceu até então ausente, de outro, a *engenharia do consenso* representada pela política baseada no paritarismo pode vir a construir um modelo de formação profissional que, na busca da eficiência, acaba servindo basicamente aos ditames do mercado [grifo do autor].

Efetivamente, o caráter do PLANFOR como instrumento da regulação social do Estado Gerencial se relaciona diretamente com as decisões tomadas no espaço tripartite do CODEFAT. O Plano, na condição de “tema gerador” do Conselho, especialmente nos momentos de decisão orçamentária, acaba por refrear, de antemão, qualquer quebra de consenso, em relação às formas de uso e às destinações do FAT, para além do financiamento da execução descentralizada da qualificação profissional. Dessa forma, o paradoxo entre o processo de desqualificação da luta política e a importância da regulação social consensuada exercida pelo CODEFAT explicita sua lógica. O PLANFOR, ao mesmo tempo em que materializa a descentralização das ações do Estado neoliberal, torna palatável a convivência desse Estado com a organização paritária e potencialmente democrática do CODEFAT.

Em outras palavras, a oposição e a reação às ingerências do Estado estrito senso e às proposições que não se coadunam com a perspectiva das bancadas da sociedade civil – ou de qualquer uma das entidades ali representadas – são antes pré-julgadas em função da maior ou

menor implicação que a quebra do consenso pode vir a ter sobre a capacidade de negociação da divisão e do acesso ao fundo público, limitado e circunscrito ao PLANFOR.

Essa cumplicidade ativa do paritarismo com o Estado estrito senso, se por um lado revela o sentido democrático do PLANFOR como meio de disputa da sociedade civil pelos fundos públicos, por outro sustenta a legitimação da serventia dos recursos do FAT para a reprodução do capital, por pelo menos duas vias: a) através da própria qualificação profissional, que atualiza e aprimora o valor de uso da abundante e disponível mercadoria força de trabalho; e b) por meio da anterioridade do fundo público para o incremento de processos de valorização e de reprodução do capital, que não só tendem a economizar ainda mais o trabalho vivo, mas se encaminham para o predomínio da forma financeira do capital, em detrimento de sua dimensão produtiva.

Mas deve-se deixar claro que o Estado neoliberal tem uma forma própria de agir, que o impede de tornar-se refém de espaços coletivos de decisão. Os temas que em alguma hipótese poderiam suscitar discussões e de alguma forma retardar o alcance dos objetivos de projetos e políticas de Estado – em não raras oportunidades – foram objetos do autoritarismo do Poder Executivo, buscando anular o poder constitucional do CODEFAT de decidir sobre os destinos do FAT.

Um caso paradigmático diz respeito ao principal conteúdo das deliberações do CODEFAT, os depósitos especiais, que são recursos do FAT alocados em instituições financeiras para o financiamento, através de empréstimos, de projetos que sejam geradores de emprego e renda<sup>53</sup>, a exemplo das transferências constitucionais para o BNDES.

Os primeiros anos de efetivação da sistemática dos depósitos especiais já demonstravam o seu caráter problemático, uma vez que esses recursos passaram a servir tanto para corresponder à necessidade social de geração de emprego – como foi o caso dos acordos das câmaras setoriais<sup>54</sup> e como vem se dando com algumas linhas de crédito dos programas de

---

<sup>53</sup> Os recursos dos depósitos especiais provêm dos excedentes da reserva mínima de liquidez, ou seja, recursos cuja destinação não deve afetar a saúde financeira do FAT, impedindo que o Fundo arque com suas tarefas precípua de garantir o pagamento do seguro-desemprego e do abono salarial. As primeiras regulamentações dos depósitos se deram através das resoluções do CODEFAT n° 27, de 11 de março de 1992, e n° 40, de 12 de maio de 1993, e se referiram à definição da forma de operacionalização dos depósitos especiais, por meio da celebração de convênio entre o Ministério de Trabalho, o CODEFAT e a instituição financeira em questão e ao estabelecimento de critérios gerais para a utilização desses recursos, sendo que 70% dos investimentos deveriam se voltar para o capital fixo, podendo os demais 30% destinarem-se ao capital de giro. Desde então, os principais critérios para a negociação dos depósitos especiais prevêm: geração imediata de emprego e renda; estabelecimento, pelo Ministério do Trabalho e CODEFAT, das formas de acompanhamento das aplicações e das decisões de emprestar; comprovação de adimplência dos tomadores com as obrigações trabalhistas, previdenciárias e fiscais; não-concessão de empréstimos a empresas que possam vir a ser desempregadoras líquidas de mão-de-obra.

<sup>54</sup> A resolução do CODEFAT n° 40, de 12 de maio de 1993, chegou, na ocasião, a *condicionar* expressamente a aprovação dos depósitos especiais aos acordos das câmaras setoriais, o que não durou um ano. Em 1994, a

geração de emprego e renda – como também para satisfazer interesses do Estado estrito senso, não raro por meio da edição de medidas provisórias.

Utilizando essa prerrogativa presidencial, o Governo Federal arrematou depósitos especiais em várias oportunidades, como por exemplo, em 1993, sob o argumento da necessidade de saneamento financeiro do então INAMPS; um ano depois, sob pressão da bancada ruralista, para o financiamento do setor; em 1995 e em 1996, para o incremento das políticas do Ministério da Saúde, por meio do pagamento de serviços de assistência do SUS ao setor privado (atendimento ambulatorial, internações hospitalares, etc)<sup>55</sup>.

A mesma arbitrariedade ocorreu com a instituição da *bolsa-qualificação profissional*, por meio da MP n° 1.726/98, como uma compensação ao ajuste fiscal anunciado pelo governo de então (*Folha de São Paulo*, 1999, p. 4).

Regulamentada pela resolução do CODEFAT n° 200, de 4 de novembro de 1998, a bolsa-qualificação se destina

ao empregado com contrato de trabalho suspenso – em conformidade com disposição prevista em convenção ou acordo coletivo celebrado entre as partes – e matriculado em curso ou programa de qualificação profissional custeado pelo próprio empregador (MTE, 1998, p. 53).

A bolsa-qualificação resulta do empenho conjunto do Estado neoliberal com os segmentos empresariais – e em certa medida com a adesão de parcela do movimento sindical – para a reformulação das relações trabalhistas, prevalecendo o advento da “livre” negociação sobre a regulamentação legal. Ela é uma modalidade de suspensão contratual que serve de instrumento para a redução do custo-trabalho e para a recomposição e substituição do seguro-desemprego, diminuindo ainda mais a responsabilidade do Estado frente à situação social do desemprego. Isso porque o salário do trabalhador deixa de ser pago pelo empregador, sendo substituído pela bolsa, nos valores e prazos do seguro-desemprego, e este deixa de ser pago pelo governo, em caso de suspensão do contrato de trabalho. Quando isto ocorrer,

---

resolução n° 58, de 25 de março, passou a *indicar* que tais acordos fossem priorizados nas aprovações dos depósitos especiais. Efetivamente, o FAT financiou a aquisição de caminhões, ônibus, tratores rodoviários e bens de capital para a construção naval (Anderson, 1999, p.18), possivelmente por meio da resolução do CODEFAT n° 43, de 12 de maio de 1993.

<sup>55</sup> Procedimentos instituídos pelos seguintes instrumentos, respectivamente: resolução do CODEFAT n° 48, de 14 de julho de 1993; MP n° 700, de 8 de novembro de 1994/Resolução n° 72, de mesma data; MP n° 1.494/10, de 1996. O TCU, numa das auditorias do FAT, afirmou que alguns dos depósitos especiais “visaram atender a objetivos estranhos às finalidades constitucionais do Fundo, tais como os destinados a custear a safra agrícola e a socorrer o sistema de saúde pública. Observa-se, assim, a necessidade de que seja assegurado o emprego dos recursos do FAT estritamente às suas finalidades, quais sejam, financiamento do seguro-desemprego, do abono salarial, de programas de capacitação do trabalhador e de programas de desenvolvimento econômico geradores de emprego” (TCU, 2000a, p. 22).

o trabalhador poderá se habilitar ao recebimento do seguro-desemprego, descontadas as parcelas pagas a título de bolsa qualificação profissional, garantindo-se o recebimento de pelo menos uma parcela do seguro-desemprego (id.ibid., p. 56).

A contar de seus primeiros resultados em 1996<sup>56</sup>, a instituição da bolsa-qualificação pareceu atender às necessidades de um seletivo segmento empresarial, notadamente as montadoras de veículos e as montadoras de auto-peças, como a FORD, por exemplo (*Folha de São Paulo*, 1999, p. 4).

Um ano após a vigência da demissão temporária, foi a vez das instituições bancárias serem agraciadas pela firme ação do Poder Executivo com a instituição do FUNPROGER (Fundo de Aval do PROGER)<sup>57</sup>. Até a criação desse fundo, as operações de crédito com recursos do PROGER ficavam por conta e risco das operadoras financeiras oficiais, que por sua vez transferiam a mesma responsabilidade para as operadoras financeiras do setor privado. Com essa medida, buscou-se ampliar o Programa, focalizando grupos localizados na base da pirâmide social, ou seja, os mais pobres. Mas para tanto, foi preciso promover a “distribuição do risco entre o Banco, o beneficiário e um Fundo de Aval” (MTE, 1998, p. 23).

Tais exemplos não esgotam as atitudes autoritárias do Estado neoliberal contra o espaço político representado pelo CODEFAT, assim como também não significam o ocaso absoluto do paritarismo.

Convém explicitar que pedidos de esclarecimentos, de vistas e revisão de projetos e propostas apresentadas, de prestação de contas, de postergação de decisões e de acionamento do GAP (Grupo de Apoio)<sup>58</sup>, por exemplo, são procedimentos correntes nos encontros do Conselho, conforme atestam as atas das reuniões. Eles evidenciam, em certa medida, os movimentos e as tentativas de ampliação do escopo de negociação, além de demonstrarem

---

<sup>56</sup> Em 1999, 10,2 mil trabalhadores receberam a bolsa-qualificação, representando 0,2% do total de trabalhadores beneficiados pelo seguro-desemprego (FAT, 2001, p. 28).

<sup>57</sup> Resolução do CODEFAT n° 231, de 23 de dezembro de 1999, seguindo determinação da MP n° 1.922, de 5 de outubro de 1999 e suas reedições.

<sup>58</sup> Nos três ou quatro anos iniciais do CODEFAT, o GAP, coordenado pela Secretaria Executiva e tendo como função o acompanhamento da execução orçamentária do FAT e a assessoria aos conselheiros, acabou por se tornar uma instância mais operativa que o próprio CODEFAT. Enquanto este último se reunia trimestralmente, o primeiro reunia-se mensalmente e extraordinariamente, quando necessário. Mais de dois anos depois do início dos trabalhos do CODEFAT é que a periodicidade das reuniões do Conselho passa a ser mensal (resolução do CODEFAT n° 37, de 10 de dezembro de 1992). Nesse momento, o GAP “é um pouco mais que um instrumento de apoio à formulação de políticas. Ele era bastante ativo na formulação de políticas, era mais do que apoio. Muitas políticas eram quase formuladas ali” (E4). A partir de 1995, especialmente, o GAP passa a desempenhar um papel acessório. “Em geral o Ministério se dispõe a convocar o GAP quando a equipe técnica se sente desconfortável com algum processo, alguma decisão técnica em que eles [...] não estão confortáveis, [...] não se sentem estimulados a fazer uma nota técnica favorável e aí buscam respaldo das outras entidades para poder interferir” (E4). Conferir também algumas atas das reuniões do CODEFAT que demonstram esse processo envolvendo o GAP, como por exemplo: 24<sup>a</sup>, 29<sup>a</sup> e 30<sup>a</sup> reuniões extraordinárias, e 40<sup>a</sup>, 46<sup>a</sup>, 53<sup>a</sup>, 54<sup>a</sup>, 55<sup>a</sup> e 60<sup>a</sup> reuniões ordinárias.

que nem sempre os acordos fechados por fora e antes das reuniões – o que parece ser a rotina mais comum – se sobrepõem ao espaço ainda legítimo do CODEFAT.

Como defende E4, o autoritarismo neoliberal não esvaziou completamente o espaço tripartite do Conselho. Supomos mesmo que a preservação de um mínimo espaço de negociação no seu interior se deve, em grande medida, às discussões sobre as verbas para a qualificação profissional, por meio da implementação do PLANFOR.

É importante ressaltar, ainda, que o rompimento ou a problematização do consenso não vem sendo, de forma alguma, uma atitude fácil e aceitável no interior do CODEFAT, havendo episódios de constrangimento público às pessoas que em determinados momentos teceram críticas à centralização do Poder Executivo sobre as verbas do FAT, e de ameaças veladas à retenção de recursos para a qualificação, por parte dos representantes do governo<sup>59</sup>.

Mas algumas das decisões tomadas pelo próprio CODEFAT, sem a ingerência do Estado estrito senso, também ocorreram sem o estabelecimento de debates, discussões e ponderações que tivessem explicitado discordâncias substantivas entre as bancadas do Conselho. Essa outra dimensão da “engenharia do consenso” se não anula, acaba por diminuir radicalmente qualquer tipo de significado político positivo do PLANFOR, seja como um plano de qualificação dos trabalhadores, seja como meio de democratização do fundo público. Mais ainda, algumas decisões concorrem para diminuir as possibilidades de geração de emprego, ao invés de aumentá-las.

A partir de 1998, a margem de utilização dos recursos dos depósitos especiais como capital de giro (capital ativo da empresa) foi ampliada de 30% para 50 % do valor transferido<sup>60</sup>, sob a alegação da necessidade de aumentar a transparência dos investimentos, uma vez que o MTb havia detectado o descumprimento, por parte dos agentes financeiros, da determinação anterior (70% para capital fixo), “maquiando suas necessidades de financiamento para aumentar a margem de recursos para funcionamento” (id.ibid., p. 23). A

---

<sup>59</sup> Para o primeiro caso, verificar, por exemplo, a ata da 48ª reunião ordinária do CODEFAT, de 30 de setembro de 1997. Na ocasião, o então presidente do Conselho (representante da CUT na bancada dos trabalhadores) foi constrangido pelo representante do MTb ocupante da secretaria executiva a dar explicações sobre uma entrevista concedida a um órgão de imprensa, por ter feito declarações que o então secretário executivo julgou “incorretas” em relação ao FAT: falta de transparência na administração dos recursos do BNDES (“uma caixa-preta”), problemas de execução financeira em alguns estados do país (notadamente naqueles liderados pelo partido do governo), necessidade de fortalecimento do tripartismo no CODEFAT. Mesmo com a manifestação verbal de apoio das demais entidades de trabalhadores às declarações dadas pelo então presidente do Conselho, este precisou se justificar e, em certa medida, retificar algumas de suas declarações, concluindo, ao final, que não havia sido sua intenção prejudicar a imagem do Banco ou a imagem do partido da situação. Após essas explicações, o secretário-executivo considerou “que realmente houvera um problema de má interpretação por parte da jornalista” (Conferir a ata da citada reunião e a entrevista concedida pelo então presidente ao jornal *O Estado de São Paulo*, publicada na edição de 29 de setembro de 1997 e disponível na página eletrônica do referido jornal).

<sup>60</sup> Resolução do CODEFAT n° 167, de 13 de maio de 1998.

decisão do CODEFAT, então, passou a “regulamentar” a fraude e permitir a indiferenciação entre o investimento produtivo e a aplicação financeira (uma das possibilidades de utilização do capital de giro, principalmente para as grandes empresas), com sérias repercussões agravadoras da situação do desemprego, como veremos na última parte deste trabalho.

Deliberação semelhante foi tomada em relação aos recursos do FAT alocados no BNDES pelo instrumento do repasse constitucional. Em função da política macroeconômica de incentivo às exportações para a captação de moeda estrangeira, 40% dos recursos transferidos constitucionalmente, e não mais 20% apenas, puderam ser, a partir de então, destinados ao financiamento da produção para a exportação, por meio da linha de crédito chamada FAT-Cambial<sup>61</sup>.

Também em 1998, quando venceram os prazos de retorno financeiro dos primeiros desembolsos para os depósitos especiais, a possibilidade de entrada efetiva de rendimentos do FAT advindos dos investimentos em projetos de geração de emprego e renda foi abortada por dois dispositivos: a) a sistemática da realocação dos depósitos especiais em novos depósitos, com a mesma finalidade e junto às mesmas instituições, e b) a prorrogação de reembolsos dos depósitos especiais, devidos ao FAT, alargando o prazo desses retornos (entre 4 e 12 anos)<sup>62</sup>. Essas postergações não impediram, todavia, que novos depósitos especiais continuassem sendo aprovados.

O silêncio e a aquiescência do CODEFAT a respeito de temas candentes que substantivam algumas de suas decisões contrastam com a afirmação do papel fundamental das comissões de emprego (estaduais e municipais) para a definição das prioridades de políticas afetas à área do trabalho e para a definição das transações a serem efetuadas pelas operadoras financeiras<sup>63</sup>. A absoluta centralização das ações dessas comissões em torno da qualificação profissional, visando à implementação descentralizada do PLANFOR, como ocorre no próprio CODEFAT, transforma a orientação numa retórica.

Esses episódios não pretendem anunciar um julgamento sobre as decisões do CODEFAT, mas sim explicitar conteúdos e campos econômicos e políticos, no mínimo problemáticos, sobre os quais o Conselho vem se abstendo, abrindo mão da sua prerrogativa de discuti-los e de tornar públicas as suas discordâncias. A não ser que elas não existam.

---

<sup>61</sup> Resolução do CODEFAT n° 225, de 09 de dezembro de 1999.

<sup>62</sup> Esses procedimentos tiveram início com as resoluções do CODEFAT n° 170 e n° 176, ambas de 27 de maio de 1998. Ver também as resoluções n° 180, de 25 de junho de 1998; 222, de 01 de outubro de 1999; 239, de 11 de agosto de 2000; 247, 248, 249, 250 e 251, todas de 04 de outubro de 2000.

<sup>63</sup> Ver, por exemplo, as resoluções do CODEFAT n° 80, de 19 de abril de 1995, e n° 262, de 30 de março de 2001, que tratam dos critérios para reconhecimento de comissões de emprego constituídas em nível estadual, do Distrito Federal e municipal, além das resoluções referentes a cada um dos programas inclusos nas PPE (ver da nota 26 à nota 31 do terceiro capítulo).

A consideração dos limites e possibilidades do poder de decisão do CODEFAT revela que a “novidade” do tripartismo no Conselho é que a “engenharia do consenso” que ele engendra, como bem demonstrou Fidalgo (1999), substitui a negociação e as composições de forças políticas – dimensões legítimas dos embates políticos entre as classes – pela delimitação de campos restritos de ação, sendo o PLANFOR o principal território das representações da sociedade civil.

Muitas das tensões latentes do CODEFAT, lá contidas em função do acordo tácito referente à garantia do território da qualificação profissional como campo de disputa pelo fundo público, escoaram no espaço legislativo. A série de denúncias contra o PLANFOR revelou, essencialmente, problemas de uso e destinação do FAT, levando tanto as forças políticas de esquerda como as de direita, a se dividirem quanto à instauração de uma CPI (Comissão Parlamentar de Inquérito) para averiguar a dinâmica de movimentação dos recursos do Fundo.

Visando conter os impactos políticos de uma possível CPI do FAT, a CFFC (Comissão de Fiscalização Financeira e Controle) da Câmara dos Deputados formou uma Subcomissão Especial do FAT, que, após ouvir depoimentos diversos (dos segmentos representados no CODEFAT, da presidência do BNDES, de responsáveis por entidades e secretarias do trabalho envolvidas em denúncias do PLANFOR), elaborou 12 recomendações, sendo 9 delas relativas ao Plano. As mesmas, ressaltando sempre o destaque do PLANFOR no conjunto das políticas financiadas pelo FAT, referiram-se basicamente à importância política do Plano, à intensificação da fiscalização, ao prosseguimento e ampliação das auditorias do TCU e à revisão nos critérios de distribuição dos recursos entre os estados brasileiros. Ao BNDES, citado uma única ocasião, foi sugerida a concentração das aplicações dos recursos em projetos geradores de emprego, priorizando as micro e pequenas empresas (CFFC, 2001). O conjunto das conclusões e recomendações da CFFC da Câmara dos Deputados é um elucidativo emblema da centralidade do PLANFOR nos assuntos ligados ao CODEFAT, em especial no que diz respeito à destinação e ao uso dos recursos do FAT<sup>64</sup>.

---

<sup>64</sup> Em 1999 o deputado Avenzoar Arruda (PT-PB) solicitou a inclusão da auditoria nacional do PLANFOR no Plano Semestral de Auditorias do TCU, cujos materiais resultantes das mesmas foram utilizados como fontes deste trabalho. Em março de 2000, por iniciativa do mesmo deputado, o Projeto de Resolução n° 89/00 ingressou na Câmara Federal, solicitando a instituição da CPI do FAT, “destinada a investigar desvios e irregularidades nas aplicações dos recursos do FAT” (Câmara dos Deputados, 2000b). A repercussão do pedido da CPI do FAT levou a CFFC a realizar audiência pública com o então ministro do Trabalho, Francisco Dornelles, em 05 de abril de 2000, para que prestasse esclarecimentos sobre o FAT. No dia 13 do mesmo mês e ano, a pedido dos deputados Wellington Dias (PT-PI) e Joaquim Brito (PT-AL) – numa clara estratégia política para amenizar os impactos políticos e esvaziar a repercussão do pedido de CPI do FAT –, foi formada na CFFC a Subcomissão Especial do FAT, cujas conclusões dos trabalhos foram expostas num relatório (CFFC, 2001). Originalmente, a iniciativa da CPI do FAT surgiu da oposição, ao que a situação respondeu com a sugestão de que a CPI investigasse a participação das centrais sindicais na distribuição e uso dos recursos do Fundo. *A Gazeta do*

Esse processo demonstra, por um lado, a potencialidade do PLANFOR como uma política reveladora dos desmandos e desusos do FAT, não só em relação à qualificação profissional, mas ao conjunto de políticas por ele financiadas. Ao mesmo tempo, esse mesmo processo aponta que o limite da democratização do FAT pode estar sendo o próprio Plano, quando sobre ele recaem as principais considerações referentes à utilização do Fundo, em função de motivações distintas, nem sempre relacionadas ao interesse público.

A aparente democratização do FAT representada pelas disputas por recursos para a implementação do PLANFOR não é um movimento concomitante e 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. Aqui começa um outro e emaranhado fio invisível. Sigamos por ele.

---

*Paraná* sugeriu, à ocasião, que o “tiro saiu pela culatra”, uma vez que “o Planalto se assustou ao perceber que desencadearia também uma investigação sobre os empréstimos do BNDES a privatização”. Ainda, continua o jornal, havia se estabelecido um “fogo cruzado” em torno da possibilidade da CPI: “No governo, Aloysio Nunes (Secretaria Geral) e Dornelles (Trabalho) jogaram contra a CPI do FAT, defendida por Arthur Virgílio (PSDB-AM). Mas a oposição parece também ter se assustado. Tanto que aceitou prontamente quando o tucano voltou atrás e propôs adiar a discussão para depois das eleições” (*Gazeta do Paraná*, 2000). De fato, a tensão retornou um ano após o pleito eleitoral de 2000 (eleições municipais), como exemplificam as seguintes manchetes: “CPI do FAT pode acabar em crise” (*Jornal do Brasil*, 17/10/2001); “Fraudes no FAT envolvem Força Sindical, PSDB e PT” (*Veja on-line*, 09/08/2002).

## **5. O PLANFOR E A PRIVATIZAÇÃO DO FAT**

(...) com a produção capitalista constitui-se uma potência inteiramente nova, o sistema de crédito que, em seus primórdios, se insinua furtivamente como modelo auxiliar da acumulação, levando por fios invisíveis massas maiores ou menores pela superfície da sociedade, às mãos de capitalistas individuais ou associados, mas logo se torna uma nova e temível arma na luta da concorrência e finalmente se transforma em enorme mecanismo social para a centralização dos capitais (Marx, 1985b, p. 197).

### **5.1. A AFIRMAÇÃO DO PLANFOR COMO DESPESA CORRENTE DO FAT**

Enquanto o CODEFAT prioriza os debates sobre o orçamento do FAT para a qualificação profissional, outras deliberações, minimamente discutidas e indevidamente controladas socialmente, acabam por contribuir com

uma imensa recomposição patrimonial da riqueza brasileira... [...] Há um movimento de transferência, de privatização de riqueza, um movimento de centralização do capital, [...] talvez o maior esforço feito pelo estado brasileiro para fortalecimento do empresariado, muito maior do que na era desenvolvimentista (Fiori, 1998, p. 192-193).

Mediatamente, o PLANFOR se relaciona com esse movimento quando, ao monopolizar as disputas do CODEFAT em torno de 5% dos recursos do FAT, fortalece a secundarização das disputas fundamentais que deveriam se estabelecer em torno dos 95% “restantes” – pressupondo a valorização do espaço tripartite do CODEFAT e a importância econômica do FAT – no complexo social do qual o Plano é parte integrante e constitutiva. Nesse sentido, as denúncias em torno da utilização dos recursos do FAT para a qualificação profissional, embora anunciem rigor e zelo pelo fundo público, ocultam formas mais intensas – e tão condenáveis quanto – de má verbação de suas verbas.

Se é por meio do FAT que o PLANFOR se torna uma realidade, não é menos importante que a partir da sua implementação o Fundo tenha adquirido maior visibilidade pública, seja em função do espaço que as ações do Plano alcançam na mídia – positiva ou

negativamente –, seja em função da articulação das Secretarias Estaduais do Trabalho de todo o país com entidades públicas e privadas para a elaboração e execução dos PEQs e das PARCs, mobilizando e incentivando, entre outros, a concorrência no mercado da qualificação profissional.

No final dos anos 90, a fixação de recursos específicos para o financiamento de PPE no Brasil estabilizou-se em cerca de 1% do PIB, o que coloca o Brasil em posição igual ou superior a muitas economias desenvolvidas, como por exemplo, Luxemburgo (1,04% do PIB em 1991), Grécia (1,18% em 1992), Portugal (1,05% em 1990), Suíça (0,63% em 1991) ou EUA (0,84% em 1991/92) (Azeredo e Ramos, 1995, p. 116).

Tabela 9  
Evolução da relação FAT/PIB – 1997/2000

	Em R\$ bilhões			
	1997	1998	1999	2000
PIB <sup>1</sup>	870,7	914,2	963,9	1.086,70
FAT <sup>2</sup>	6,7	7,5	7,7	8,7
% FAT em relação ao PIB	0,8	0,8	0,8	0,8

Fontes: 1- IBGE (*home-page*); 2- Execução orçamentária do Governo Federal de 1997 a 2000/Demonstração da Execução das Despesas por Unidade Orçamentária (MF, 1997 a 2000).

Ao longo dos anos 90, o FAT ampliou sua importância como um fundo parafiscal voltado para o incremento de políticas de desenvolvimento no país<sup>217</sup>.

De 1997 a 2001, as despesas do FAT representaram, em média, 2,6% das despesas totais da União.

Tabela 10  
Participação do FAT na composição das despesas da União  
1997/2001

	Em R\$ bilhões									
	1997	%	1998	%	1999	%	2000	%	2001	%
FAT	6,7	2,6	7,5	2,5	7,7	2,4	8,7	2,9	10,3	2,7
UNIÃO	257,3	—	303,4	—	319,3	—	298,2	—	382,2	—

Fonte: Execução orçamentária do Governo Federal de 1999 a 2001/Demonstração da Execução das Despesas por Unidade Orçamentária (MF, 1997 a 2001).

Desde a criação do FAT, a composição das receitas do Ministério do Trabalho tem no Fundo sua fonte principal, de forma que, de 1997 a 2001, as despesas custeadas pelo FAT representaram, em média, 90% das despesas do MTb, conforme se verifica a seguir:

<sup>217</sup> O FGTS e o FAT são os dois maiores fundos parafiscais brasileiros, cujos patrimônios funcionam como uma poupança interna compulsória; em 1996, juntos, os patrimônios do FAT e do FGTS representaram 13,3% do PIB. São fundos parafiscais porque seus recursos, ao contrário de se originarem diretamente da arrecadação de impostos, provêm de contribuições criadas especialmente para alimentá-los (Pinheiro, 1997).

Tabela 11  
**Despesas do FAT na composição das despesas do MTb  
 1997/2001**

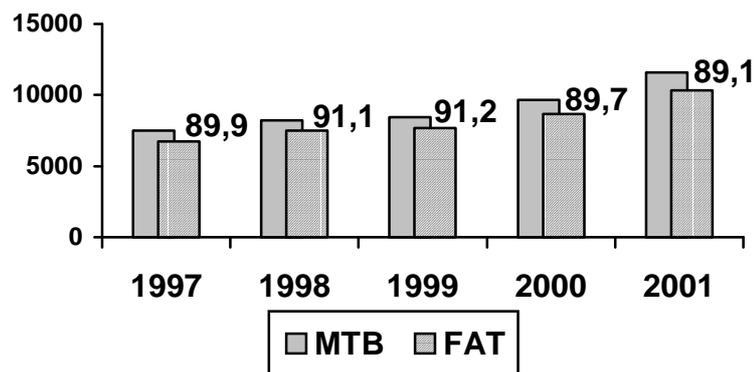
**Em R\$ bilhões**

	1997	1998	1999	2000	2001
MTb	7,5	8,2	8,4	9,7*	11,6
FAT	6,7	7,5	7,7	8,7	10,3
% FAT	89	91	92	90	89

Fontes: Execução orçamentária do Governo Federal de 1997 a 2001/Demonstração da Execução das Despesas por Unidade Orçamentária (MF, 1997/2001).

\* Soma dos valores pagos às Unidades Orçamentárias que compõem o orçamento total do MTb (Fundação Jorge Duprat e FAT), pela inexistência do item “Demonstração de Despesas da União por Órgão” no orçamento do ano 2000.

Gráfico 3  
**Evolução da participação das despesas do FAT nas despesas do MTE – 1997/2001**  
 Em %



Fonte: Tabela 11.

Tomando-se como referência as previsões de origem e destinação de recursos do FAT no período de 1993 a 1999 e elencando seus principais ítems de despesas, vê-se que a consideração da qualificação profissional como uma rubrica orçamentária específica – o que passa a ocorrer a partir de 1996 – não representou impacto financeiro para o Fundo, ou seja, não interferiu nos recursos disponibilizados para as principais destinações do FAT.

Tabela 12  
**Distribuição das despesas do FAT por objeto de financiamento  
 1993/1999**

Objeto de financiamento	Em %					
	1993	1994	1995	1997	1998	1999
Transferências para o BNDES (Repasse Constitucional)	34,5	31,2	20,8	21,4	20,5	22,8
Seguro-Desemprego	27,4	30,1	32,3	31,4	33,9	38,4
Abono Salarial	13,3	1,0	4,7	4,5	3,7	6,3
Depósitos Especiais	26,7	10,4	27,8	39,2	31,0	22,3
<b>Qualificação Profissional</b>	—	—	—	<b>3,2</b>	<b>3,4</b>	<b>3,3</b>
Programas de Apoio ao Trabalhador	0,8	1,7	1,3	1,3	1,3	0,1
Outros	(2,7)	25,6	13,1	(1,0)	6,2	6,8
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fonte: FAT (1995, 1996, 1998, 1999a, 1999b, 2001).

Obs: O Relatório Gerencial do FAT do ano de 1996 não apresenta o mesmo instrumento contábil do qual foram extraídos os dados dos outros anos (Tabela de origem e destinação de recursos). Para evitar distorções na análise, optamos por desconsiderar o ano de 1996.

Convém salientar que as inúmeras variações percentuais observadas ao longo do período não significaram necessariamente diminuição dos valores absolutos das despesas, como é o caso, por exemplo, das transferências para o BNDES<sup>218</sup>, que devem ser aplicadas em projetos de desenvolvimento geradores de emprego, e cujo repasse é fixado em pelo menos 40% da arrecadação com o PIS e o PASEP, conforme previsto no parágrafo 1º do artigo 239 da Constituição Federal.

A elevação das despesas com seguro-desemprego no período reflete, principalmente, o aumento do número de beneficiários, em função do agravamento da crise social. Com o abono salarial ocorre o inverso: diminui o número de trabalhadores com carteira assinada (critério para recebimento do abono), mas também diminui a procura dos trabalhadores pelo benefício, o que tem obrigado os órgãos responsáveis (MTb e CODEFAT) a buscarem medidas de atração do trabalhador, principalmente por meio do recurso da propaganda.

As despesas com programas de apoio ao trabalhador (intermediação, erradicação do trabalho infantil, alimentação, por exemplo) mantiveram-se relativamente estáveis. Antes da qualificação profissional ser tratada como uma rubrica específica, o que se dá a partir da implementação do PLANFOR, ela era enquadrada naquele item como, por exemplo, atividade integrante do SINE ou em conjunto com a intermediação de mão-de-obra<sup>219</sup>.

<sup>218</sup> Repasse constitucional para o BNDES (em R\$ bilhões): 1993: R\$ 2,0; 1994: R\$ 1,7; 1995: R\$ 1,8; 1997: R\$ 2,3; 1998: R\$ 2,4; 1999: R\$ 2,4. O decréscimo verificado em 1994 deve-se ao início da vinculação de receita operada pelo então FSE.

<sup>219</sup> Como ocorreu no caso da previsão orçamentária para o ano de 1992 (resolução do CODEFAT n° 23, de 1991) e para 1993 (resolução do CODEFAT n° 34, de 26 de agosto de 1992), respectivamente.

Na mais instável das rubricas arroladas, as despesas diversas (outros), estão incluídas decisões de provimentos de verbas “emergenciais”, geralmente relacionadas aos recursos aprovados para empréstimos, campanhas publicitárias e demais atividades consideradas necessárias, embora não previstas inicialmente<sup>220</sup>.

A oscilação nas despesas com depósitos especiais – terceira maior despesa do FAT – representa o caráter problemático desse objeto de financiamento. Entre 1995 e 1997, a participação dos depósitos especiais nas despesas do FAT obteve um crescimento de cerca de 71%, exatamente no mesmo período em que o PIB decresceu, a produtividade da indústria brasileira dobrou, o desemprego ampliou-se<sup>221</sup> e a qualificação profissional se afirmou como política pública de emprego, roubando a cena nas decisões orçamentárias do CODEFAT.

O decréscimo de recursos que passa a ocorrer a partir de 1998 é formal e não efetivo, se considerarmos que ele coincide com a instituição da sistemática de realocações dos rendimentos e prorrogações dos reembolsos dos depósitos especiais devidos ao FAT. Essa observação é fundamental para se refutar a tese de que uma possível tendência ao crescimento dos gastos com qualificação profissional poderia deprimir a capacidade do FAT de gerar crédito de fomento<sup>222</sup>, como se os 5% de recursos do fundo utilizados para a qualificação profissional pudessem ser, em alguma medida, responsáveis pela inoperância dos 95% voltados para outras frentes das PPE.

De qualquer forma, os depósitos especiais e o repasse constitucional para o BNDES representam a preponderância da destinação dos recursos do FAT para o financiamento de programas e ações de geração de emprego e renda. Com base nos dados da tabela 12, vê-se que os recursos do FAT para o BNDES e para os depósitos especiais representaram, em comparação ao total de recursos do Fundo, 60,6% em 1997, 51,5% em 1998 e 45,1% em 1999, o que perfaz uma média de 52,4% para esses três anos. Considerando que o montante do FAT para os depósitos especiais decresceu apenas nominalmente, pode-se afirmar que a maior parte do Fundo – mais até do que vem sendo destinado ao seguro-desemprego e ao abono salarial – tem se voltado para o financiamento de iniciativas que deveriam gerar emprego e renda.

---

<sup>220</sup> Pode-se citar, por exemplo, a destinação de verbas para a gestão da política de comunicação de Governo, o Sistema de Informações sobre Trabalho de Estrangeiros, as campanhas de divulgação da Central de Atendimento “Alô Trabalho”, de divulgação do calendário do abono salarial, entre outros (FAT, 2000).

<sup>221</sup> As informações referentes ao crescimento do PIB e da produtividade da indústria brasileira no período foram divulgadas no estudo *Tendências e transformações estruturais e o mercado de trabalho brasileiro* (gráfico 8), disponibilizado na página eletrônica do MTb, especificamente na seção de publicações, em 15 de setembro de 1998 ([www.mte.gov.br](http://www.mte.gov.br)). Quanto ao crescimento dos índices de desemprego, o mesmo foi atestado também pelo MTb, nas *Notas sobre o mercado de trabalho*, n° 5 (gráfico 6), no mesmo dia e sítio eletrônico.

<sup>222</sup> “Vale dizer que à medida que esse programa [de qualificação profissional dos trabalhadores] for se ampliando, uma parcela cada vez maior das disponibilidades do Fundo lhe será destinada, possivelmente, em detrimento de suas aplicações de crédito” (Pinheiro, 1997, p. 22).

Os depósitos especiais, assim como os recursos transferidos ao BNDES, são realizados em entidades financeiras oficiais (Banco do Brasil, BNDES, CEF, Banco do Nordeste, FINEP), que podem repassá-los para operadoras privadas.

No caso específico dos recursos do FAT a cargo do BNDES (repasso constitucional, depósitos especiais e retornos dos investimentos), a participação de entidades financeiras privadas no agenciamento do Fundo também vem aumentando. Em 1998, 52% dos desembolsos totais do BNDES resultaram de operações financeiras realizadas pelos bancos credenciados (Itaú, Bradesco, por exemplo). Em 1999 esse índice subiu para 62% (BNDES, 1998, 1999).

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, 2000a). 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.

Na evolução da participação da qualificação profissional nas despesas totais do FAT, verifica-se que nos dois anos que antecederam a execução efetiva do PLANFOR ocorreu uma ampliação significativa do montante do Fundo destinado à formação do trabalhador. De 1994 para 1995, por ocasião das primeiras tentativas de implementação de uma política nacional de qualificação profissional, o crescimento das despesas com essa rubrica foi de 89,3 %. De 1995 para 1996, ano em que a execução do PLANFOR de fato teve início, a ampliação foi de 702,8 %.

Desde 1996 – a partir da implementação efetiva do PLANFOR – até 2000, teve início uma fase de estabilização dos recursos. Nesse intervalo de tempo, a evolução mais significativa se deu entre os anos de 1996 e 1997, com uma ampliação de recursos da ordem de 53,75%.

Tabela 13  
**Despesas totais do FAT e despesas do FAT com o PLANFOR  
 1994/2000**

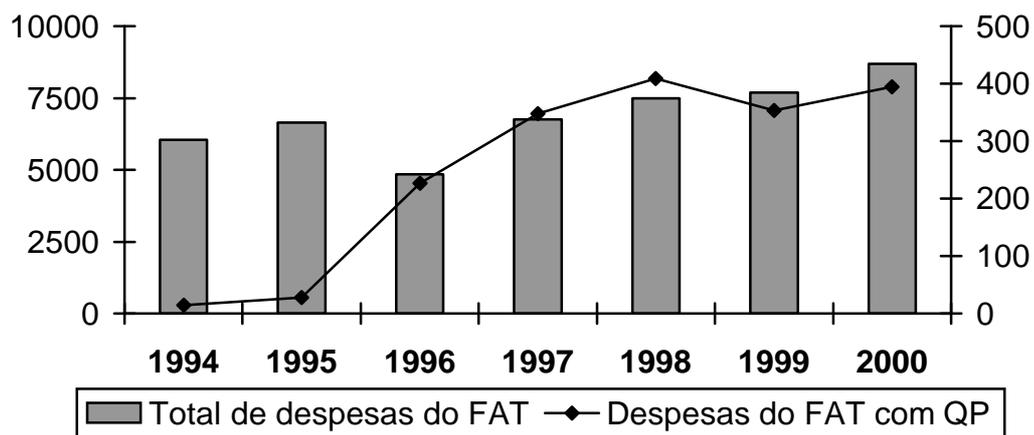
Em R\$ milhões			
Ano	Despesas do FAT <sup>1</sup>	Despesas com QP <sup>2</sup>	Percentual do FAT gasto com QP
1994	6.050,1	14,9	0,3
1995	6.640,8	28,2	0,4
1996	4.840,9	226,4	4,7
1997	6.748,9	348,1	5,1
1998	7.478,7	408,8	5,5
1999	7.685,0	353,5	4,6
2000	8.677,8	394,0	4,5

Fontes: 1- Execução orçamentária do Governo Federal de 1997 a 2000 (MF, 1997 a 2001). 2- PLANFOR (1997b, 1999b, 1999c, 2000g, 2001e).

Nos 5 primeiros anos de implementação efetiva do PLANFOR, ou seja, de 1996 até 2000, os recursos do FAT para a qualificação profissional significaram uma destinação média de 4,9% do total de despesas do FAT para essa atividade e tiveram um crescimento nominal de 74,0%, contra um crescimento maior das despesas totais do FAT da ordem de 79,3%, no mesmo período.

Gráfico 4  
**Evolução de despesas do FAT x Evolução de despesas do FAT com qualificação profissional  
 1994/2000**

Em R\$ milhões



Fonte: Tabela 13.

O rebaixamento das despesas com qualificação profissional observado em 1999 foi consequência da ingerência do Poder Executivo sobre o orçamento do FAT, mesmo depois de sua proposta orçamentária ter sido aprovada pelo CODEFAT. Os cortes, causados pela política de ajuste fiscal do Governo Federal, representaram uma diminuição de 10,3% dos

recursos do FAT previstos inicialmente e incidiram mais fortemente sobre as seguintes ações, seguidas de seus respectivos ajustes: estudos e pesquisas na área de emprego (77%); apoio operacional ao PROGER (64%); comunicação social (57%); qualificação profissional (53%); apoio e controle do FAT (50%)<sup>223</sup>.

Relacionando os valores do PIB (tabela 9) com os valores do PLANFOR (tabela 13), verifica-se que a regularização do PLANFOR como uma política pública de emprego significou a fixação de uma média anual de 0,04% do PIB brasileiro destinada à qualificação profissional, considerando apenas o Plano e o seu financiamento público, pela via do FAT. Embora esse possa ser considerado um índice baixo em comparação ao total do PIB e à realidade de outros países, é um investimento significativo<sup>224</sup>.

Se os dados até aqui anunciados expressam a efetiva incorporação da qualificação profissional como uma importante frente das PPE, eles também indicam que ao estrondo político do PLANFOR – representando cerca de 5% dos recursos do FAT – corresponde um discreto e silencioso processo envolvendo a destinação e as formas de uso de algo em torno de 95% dos recursos “restantes” do Fundo.

A vinculação orgânica do PLANFOR com esse processo menos ruidoso em torno da destinação do FAT pode revelar, com mais nitidez, o caráter e o sentido efetivo das mediações que o Plano opera, como instrumento da regulação social do Estado neoliberal sobre o fundo público, visando pelo menos dois intentos: efetivar a desobrigação do Estado estrito senso com o financiamento integral das políticas sociais e facilitar a destinação do fundo público como fomento para o investimento em capital financeiro.

---

<sup>223</sup> Dados extraídos da ata da 31ª reunião extraordinária do CODEFAT, ocorrida em 26 de novembro de 1998. As despesas com qualificação profissional, previstas inicialmente em R\$ 662 milhões, passaram para R\$ 312,1 milhões, tendo superado esse limite em cerca de 13%, considerando o total gasto com qualificação em 1999 (R\$ 353,5 milhões). Embora na ata haja registros de protestos contra os cortes e mesmo ameaças de reação contra a atitude do governo, a baixa orçamentária do FAT pareceu ser assunto concordado e encerrado entre as partes após, possivelmente, acordos em outros fóruns.

<sup>224</sup> “Entre os países da OCDE observa-se uma grande variabilidade em termos dos recursos públicos destinados à formação profissional. As maiores alocações (em percentuais do PIB) encontram-se na Suécia (4,6% em 1991/92) e na Dinamarca (6,6% em 1991). Os menores percentuais encontram-se nos EUA (0,7% em 1991/92), Luxemburgo (0,02% em 1991) e Espanha (0,08% em 1992). Deve-se chamar a atenção para que esses percentuais correspondem aos gastos públicos em formação profissional. Baixos percentuais de gastos públicos não significam necessariamente uma força de trabalho pouco treinada ou formada, dado que essa formação pode-se obter na firma. Esse é o caso do Japão, que possui recursos humanos com uma polivalência que é referência no mundo, não obstante os gastos públicos em formação representarem apenas 0,03% (1990/91) do PIB devido, justamente, à importância dada pela firma ao treinamento. Na Alemanha, os gastos públicos são reduzidos (0,59% em 1992), se comparados com a formação e produtividade de seus recursos humanos. Devemos notar, porém, que a firma sempre tenderá a dar a seus trabalhadores a formação mais específica possível, visando reter os recursos humanos formados. Contrariamente, a formação pública deve ser a mais universal e polivalente possível, para elevar o grau de empregabilidade do trabalhador” (Azeredo e Ramos, 1995, p. 99-100).

## 5.2. O PLANFOR COMO MECANISMO DE UTILIZAÇÃO DO FAT PARA A COMPLEMENTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA DAS DESPESAS DO GOVERNO FEDERAL: OS CASOS DO PROEP E DO PROFAE

No conjunto das políticas sociais do Estado brasileiro, o PLANFOR vem adquirindo uma importância não só política, mas também financeira. Como já pontuamos na seção anterior deste trabalho, o PLANFOR vem intermediando recursos para a qualificação profissional de milhares de servidores de estados e municípios, como também para uma série de programas e projetos do Estado estrito senso, das mais diversas áreas das políticas sociais, que inserem a qualificação profissional como um de seus componentes. Tais procedimentos dão continuidade ao que o PLANFOR iniciou quando intermediou meios e recursos para a preparação de diferentes agentes envolvidos na Reforma Gerencial do Estado brasileiro. Mas esses não são os únicos episódios.

Por meio de parcerias do PLANFOR<sup>225</sup>, o FAT vem substituindo parcela da responsabilidade do Governo Federal frente ao financiamento da política de educação profissional, a cargo do MEC, e da política de formação dos trabalhadores da área da saúde, a cargo do MS (Ministério da Saúde).

No caso do MEC, considerando os investimentos públicos desse Ministério em atividades de MDE (manutenção e desenvolvimento do ensino)<sup>226</sup> nos diferentes níveis educacionais, entre os anos de 1999 e 2001, verifica-se que ao significativo aumento das despesas com o ensino profissional, correspondeu uma significativa oscilação nas despesas com o ensino médio, que em 2000 foram reduzidas em cerca de menos 84,3% em relação ao ano de 1999. Ou seja, as despesas com o ensino médio em 2000 representaram apenas 15,7% das despesas com este mesmo nível de ensino no ano anterior, enquanto cresceram as despesas com o ensino profissional.

---

<sup>225</sup> No orçamento do FAT (exercício até maio/2000), os recursos para o PROEP e para o PROFAE aparecem como detalhamentos da subfunção “ensino profissional”, dissociada do programa “Qualificação Profissional do Trabalhador” – o PLANFOR. Na proposta orçamentária do FAT para o exercício de 1999 (resolução do CODEFAT n° 190, de 28 de agosto de 1998) é prevista a destinação de R\$ 30 milhões na forma de “apoio à reforma da educação profissional”. Nos relatórios gerenciais do FAT, quando se encontra algum tipo de detalhamento de despesas, não há citações explícitas referentes a destinações de recursos do FAT para o PROEP ou para o MEC. Entretanto, nas tabelas de repasses efetivos de recursos para as parcerias do PLANFOR de 2000 e de 2001 aparecem, respectivamente, os aportes de R\$ 20 milhões e R\$ 30 milhões para o PROEP e de R\$ 45 milhões e R\$ 30 milhões para o PROFAE. Assim, será como parcerias do PLANFOR que os programas do MEC e do MS serão tratados aqui.

<sup>226</sup> Utilizaremos as despesas com MDE como referência, pelo fato das mesmas representarem “as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais”, conforme previsto pelo artigo n° 70 da Lei 9.394/96, que instituiu as diretrizes e bases da educação nacional.

Tabela 14

**Demonstração das despesas do MEC com MDE por níveis e modalidade de ensino  
1999/2001**

**Em R\$ milhões**

	Ensino Fundamental	Ensino Médio	Ensino Profissional	Ensino Superior	Outros	Total das Despesas com MDE
1999	512,3	392,5	0,0	3.868,5	540,1	5.313,3
2000	1.240,9	61,7	462,2	4.922,8	192,1	6.879,8
2001	1.626,8	523,1	648,6	5.702,1	507,9	9.008,6

Fonte: Execução orçamentária do Governo Federal/Demonstração das Despesas de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MF, 1999 a 2001).

A oscilação das despesas com o ensino médio e a elevação da destinação de recursos para o ensino profissional são processos relacionados à cisão entre ambos prevista na LDB 9.394/96 e operada pelas reformas do ensino médio e ensino profissional, o que representou, na prática, entre outros, o barateamento daquele nível de ensino, em função da desoneração do Governo Federal com os custos da estrutura necessária às práticas profissionalizantes, os quais passaram a constar na modalidade da educação profissional. É necessário considerar, também, a consolidação da gestão compartilhada do financiamento dos níveis de ensino, principalmente por meio da firmação de convênios e contratos de gestão com os estados e a iniciativa privada – o que promove a inclusão de recursos privados nas projeções de gastos públicos (Leher, 1998b) – e, ainda, através de empréstimos alcançados junto ao BID, como é o caso do Programa de Expansão e Melhoria do Ensino Médio – Projeto Escola Jovem<sup>227</sup>.

Em termos percentuais, entre os níveis e modalidades de ensino, com exceção do ensino fundamental (tomado como absoluta prioridade pelo Governo Federal), o ensino profissional foi o que apresentou relativa ampliação na participação das despesas totais do MEC com MDE, no triênio 1999-2001.

Tabela 15

**Participação dos níveis e modalidade de ensino nas despesas do MEC com MDE  
1999/2001**

	Ensino Fundamental	Ensino Médio	Ensino Profissional	Ensino Superior	Outros	Total
1999	9,6	7,4	0,0	72,8	10,2	100,0
2000	18,0	0,9	6,7	71,6	2,8	100,0
2001	18,1	5,8	7,1	63,3	5,7	100,0

Fonte: Tabela 14.

<sup>227</sup> O Projeto Escola Jovem objetiva “apoiar a promoção da reforma e a expansão do ensino médio, melhorando sua qualidade e grau de cobertura, alcançando com isso maior equidade, a fim de contribuir para o desenvolvimento econômico e social do país”. Seus objetivos específicos, atentos aos requisitos de equidade, eficiência e efetividade, como ocorre com o PLANFOR, são os seguintes: a) aumentar a cobertura do ensino médio, atendendo, em particular, os jovens em idade escolar; b) reduzir os índices de repetência e de evasão das escolas de ensino médio; c) aumentar o grau de aprendizagem dos alunos (MEC, 1999).

No período aqui observado, uma primeira consideração a ser feita é que o MEC passou a contar com as verbas do BID e das próprias unidades oficiais para a execução das ações de educação profissional. Ainda, é necessário considerar que muitas das unidades públicas que ofertam o ensino profissional vêm desempenhando ações de qualificação por intermédio do PLANFOR. Em terceiro lugar, a reforma do ensino profissional, através do PROEP, conta também com a parceria do PLANFOR, especialmente quanto ao apoio financeiro para a reforma.

Desse modo, além da participação direta do FAT nas despesas do MEC, não é improvável que possa estar ocorrendo uma superposição de verbas, especificamente por meio do PLANFOR, no desenvolvimento da política de educação profissional a cargo do MEC, representada pelo PROEP, a ponto do Fundo significar um componente não desprezível dos recursos daquele Ministério.

Criado em 1997 e com duração prevista até 2003, o PROEP é resultado de um acordo entre o Governo Federal e o BID, que objetiva expandir a educação profissional no Brasil através da construção, ampliação e reforma de instituições, da aquisição de equipamentos e materiais, da capacitação docente e da prestação de serviços e consultorias, por meio de convênios com entidades públicas e privadas. 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%)<sup>228</sup>. Com um custo previsto de US\$ 500 milhões, o PROEP deveria subtrair ao FAT, como uma das parcerias do PLANFOR, uma média de US\$ 20,8 milhões por ano, entre 1997 e 2003.

A decisão sobre a destinação de verbas do FAT para compor a contrapartida no convênio firmado com o BID para o desenvolvimento do PROEP não foi uma tarefa fácil para o CODEFAT, nem antes nem após a aprovação da negociação<sup>229</sup>. A tensão só foi abrandada

---

<sup>228</sup> Deliberação do CODEFAT na 26ª reunião extraordinária, em 02 de julho de 1997, quando se tratou da definição da proposta orçamentária do FAT para o ano de 1998, sintetizada na resolução nº 143, de mesma data.

<sup>229</sup> O processo de aprovação da contrapartida do FAT para o PROEP pode ser acompanhado por meio da leitura das atas das seguintes reuniões do CODEFAT: 44ª reunião ordinária, ocorrida em 05 de fevereiro de 1997, na qual foi citada pela primeira vez a articulação do MTb com o MEC para a elaboração de um projeto sobre a educação profissional a ser apresentado ao BID; 45ª reunião ordinária, de 03 de abril de 1997, quando foi apresentada uma proposta de protocolo para discussão do Conselho. Na reunião seguinte (46ª reunião ordinária, em 05 de junho de 1997), foram apresentadas as linhas gerais da reforma e os custos do projeto. Na 26ª reunião extraordinária do CODEFAT, em 2 de julho de 1997, por ocasião da discussão da alteração da proposta orçamentária para o ano subsequente, aprovou-se a contrapartida, numa decisão nada tranquila, uma vez que a urgência do Governo frente ao tema se devia ao fato de que, naquele momento, era “necessário que o Conselho deliberasse pela aprovação do aporte de recursos ao Projeto, para que o processo de negociação do MEC com o BID não fosse interrompido” (ata da referida reunião).

com o estímulo à participação do “segmento comunitário” na execução do PROEP, iniciativa essa valorizada pela avaliação que a missão do BID fez do Programa:

Banco premia programa - Ao constatar que a condução da reforma da Educação Profissional e do Proep pela equipe da Semtec [Secretaria de Educação Média e Tecnológica]/MEC "tem sido exemplar", a missão do BID aprovou um incremento de 40% da meta inicial. Com isso, os projetos previstos para os seis anos do programa passam de 200 para 280, assim divididos: a rede federal passa de 70 para 100 projetos; as redes estaduais, de 60 para 80; e o segmento comunitário, de 70 para 100.

A novidade observada pela missão foi o crescimento de projetos apresentados no segmento comunitário, onde a sustentação financeira provém da sociedade civil, de parcerias com empresas e sindicatos, do Sistema S (Senai, Sesc, Sesi) e de eventuais complementos financeiros de fundos municipais. Dos 132 projetos aprovados, 56 são do segmento comunitário (MEC, 2000).

Em síntese, a contrapartida do FAT para o PROEP retorna, de certa forma, para os próprios segmentos que se fazem representar no CODEFAT, assim como se dá com o PLANFOR que, aliás, funciona, no caso do PROEP, como o maior atestado de capacidade das entidades que pleiteiam a condição de elegíveis para o “segmento comunitário” e que passam a desempenhar atividades de qualificação profissional como parte do programa do MEC. Nessas entidades, as verbas do FAT que compõem suas receitas têm, pelo menos, duas origens distintas, provenientes de ações de mesmo teor – o PLANFOR e o PROEP. Não foi à toa que a participação de um representante do CODEFAT no Conselho Diretor do PROEP resultou numa aguçada disputa<sup>230</sup>.

Segundo o TCU, a despeito da “premiação” do BID, o PLANFOR e o PROEP são coincidentes em vários de seus objetivos e há superposição de suas ações. Ousamos afirmar que principalmente os recursos se sobrepõem.

Já segundo resposta da SEFOR ao TCU sobre o assunto, as abrangências dos programas são distintas, uma vez que o PROEP se volta para a expansão da educação profissional nos níveis médio (técnico) e superior (tecnológico) e o PLANFOR “atua diretamente na qualificação profissional no nível básico não-formal do sistema educacional” (TCU, 2000a, p. 46).

<sup>230</sup> Inicialmente estava previsto assento no citado Conselho Diretor para o presidente do CODEFAT, mas uma portaria havia redefinido essa representatividade, indicando o secretário executivo do CODEFAT. À ocasião a presidência do CODEFAT pertencia à bancada dos trabalhadores e vinha sendo exercida pelo representante da CUT, que seria preterido caso a modificação da composição do Conselho Diretor ocorresse. O fracasso da manobra jurídica representou, na ocasião, perda de espaço da SPES (detentora do cargo da secretaria executiva) para a SEFOR, uma vez que o assento para esta secretaria já estava garantido. A composição do Conselho Diretor do PROEP, finalmente definida pela Portaria Interministerial MEC/MTb Nº 1.018/97, ficou a seguinte: Secretário da SEMTEC/MEC (presidência); Diretor do Programa da SEMTEC/MEC (Secretaria Executiva); Secretário da SEFOR/MTb; Presidente do CODEFAT; Diretor do Departamento de Desenvolvimento da Educação Média e Tecnológica da SEMTEC/MEC. Nuances dessa disputa interna podem ser verificadas na ata da 28ª reunião extraordinária do CODEFAT, de 27 de maio de 1998.

Considerando que o PROEP também inclui a expansão da educação profissional de nível básico e que o PLANFOR também prevê o desenvolvimento de atividades do ensino formal, as verdades do MTb restam pela metade: em 1998, por exemplo, 42.853 trabalhadores participaram de atividades do PLANFOR voltadas para a alfabetização ou aumento da escolaridade, de um total de 308.274 trabalhadores que integraram ações das parcerias do Plano naquele ano. Ou seja, 13,9% dos treinandos das parcerias estavam ligados a projetos de educação formal realizados pelo SENAR, AAPCS, CNM (Confederação Nacional dos Metalúrgicos)/CUT (Projeto Integrar), UNDIME (União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação), FIESP (Federação das Indústrias de São Paulo) e FENAPE (Federação Nacional de Apoio aos Pequenos Empreendimentos) (PLANFOR, 1999c, p. 52-51).

Mas se as verdades são meias, a superposição de ações e de recursos ocorre por inteiro. Assim, o PLANFOR funciona como mobilizador de agentes, credencial para inserção de entidades em projetos de qualificação do trabalhador no âmbito do MEC, referencial teórico e prático dos projetos pedagógicos e, por fim, multiplicador de recursos para as entidades executoras do PROEP.

Em relação ao MS, o PLANFOR exerce a mesma intermediação de recursos, só que envolvendo a implementação do PROFABE.

Resultante de articulações do MTb com o MS, por meio da SEFOR, o PROFABE foi apresentado ao CODEFAT como um programa voltado para a formação de cerca de 300 mil profissionais auxiliares de enfermagem, abrangendo a qualificação profissional específica e a educação básica para os trabalhadores da área sem o 1º grau completo. Além dessa medida, o projeto prevê a formação a distância de 12 mil formadores de profissionais que desempenham ações básicas de saúde e a instauração de instrumentos de melhoria do sistema de informações e de sustentação de todo trabalho do SUS (Sistema Único de Saúde). A justificativa dos gestores para a formação de tais profissionais a partir de um projeto específico, desarticulado do PLANFOR, foi que este não teria condições de atender toda a demanda da saúde em curto prazo<sup>231</sup>.

A parceria do PLANFOR com o PROFABE, embora envolva o desenvolvimento de atividades desvinculadas da qualificação profissional, como é o caso do sistema de controle do SUS, tem motivações de outra ordem. A efetivação do PROFABE, para além da qualificação em massa de profissionais da saúde das redes pública e privada, com recursos públicos, funciona como uma experiência-piloto da generalização e rotinização do expediente

---

<sup>231</sup> Justificativa apresentada pelo então Secretário de Investimentos em Saúde do MS, na 54ª reunião do CODEFAT, em 20 de outubro de 1999.

da certificação de competências<sup>232</sup>, concretizando as intenções que haviam motivado um convênio entre o MTb e a OIT, com o apoio do CINTERFOR, por intermédio do PLANFOR (Mehedff, 2001).

O PROFAE congrega, assim, os interesses do MTb de indicar a direção das políticas de formação de trabalhadores no Brasil – para o que o PLANFOR é a referência básica, em termos programáticos e gerenciais – e a busca do MS de montagem de estruturas institucionais viabilizadoras do financiamento público da formação profissional na área da saúde.

Gosto da idéia de formarmos profissionais do setor privado. Em diversos momentos, questiona-se a destinação de recursos públicos para ações que, na verdade, são levadas a cabo pelo setor privado. Acho, porém, que essa é uma característica essencial para que se eleve a qualidade do sistema de saúde em geral no país (Biasoto Jr., 2001, p. 12)<sup>233</sup>.

Inicialmente estimado em U\$ 600 milhões, o projeto, considerado pela SEFOR como sendo viável para a firmação de parceria, ficou orçado em U\$ 370 milhões, sendo a metade oriunda de empréstimo junto ao BID e a outra metade oriunda dos cofres públicos: U\$ 130 milhões do FAT e o restante do Ministério da Saúde (U\$ 55 milhões).

A parceria, em forma de contrapartida, foi aprovada *ad referendum* do CODEFAT, sendo motivo de polêmica desde quando foi ali apresentada como uma possibilidade, embora venha provocando maiores interpelações por ocasião das discussões das propostas orçamentárias do FAT, como ocorreu nos anos de 2001 e 2002<sup>234</sup>.

---

<sup>232</sup> “O sistema de certificação de competências do auxiliar de enfermagem, que está sendo construído pelo PROFAE, representa mais uma experiência que deverá ser observada e que irá gerar conhecimentos e práticas importantes de serem analisados e sistematizados” (Mehedff, 2001, p. 102). A certificação de competências é um procedimento da modalidade “educação profissional”, apontado pela LDB 9.394/96, especialmente no seu artigo n° 41. No decreto 2.208/97 a certificação de competências aparece como forma de prosseguimento de estudos (dispensa de disciplinas ou módulos), podendo haver equivalência com o nível técnico do ensino médio. “O marco legal parte, portanto, da idéia de aproveitamento de estudos, chegando ao aproveitamento de competências adquiridas por diversos meios. O Parecer n° 17, da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação, por sua vez, desde 1997, define a certificação de competências exatamente como validação de conhecimentos adquiridos por diversos meios. A Resolução n° 4, que acompanha o Parecer n° 16, de 1999, da mesma Câmara do CNE, finalmente determina que o MEC elabore o Sistema Nacional de Certificação de Competências em colaboração com órgãos das respectivas áreas” (Ramos, 2001b, p. 38).

<sup>233</sup> Geraldo Biasoto Júnior foi Secretário de Gestão de Investimentos em Saúde do MS na segunda gestão do governo FHC.

<sup>234</sup> A proposta de financiamento do PROFAE, de autoria do então ministro da saúde José Serra, foi levada pela primeira vez ao CODEFAT por um representante do Ministério da Saúde na 54ª reunião ordinária do Conselho, em 20 de outubro de 1998, como um item extrapauta. Dois meses após a primeira apresentação do PROFAE ao CODEFAT, o secretário da SEFOR divulgou uma nota técnica de aprovação do programa por aquela secretaria, constatando a viabilidade e possibilidade do projeto “entrar no quadro das parcerias e [ser] aprovado pelo CODEFAT, em momento oportuno” (ata da 55ª reunião ordinária do CODEFAT). Mesmo havendo questionamentos por parte do representante da CUT no CODEFAT quanto à desproporcionalidade entre os recursos do FAT e os recursos advindos do MS, considerando que este tinha recursos acrescidos pela CPMF, prevaleceu o argumento dos gestores do MTb de que os recursos do FAT destinados ao MS voltavam-se para a qualificação do trabalhador, além do que o desenvolvimento do PROFAE seria acompanhado por um Conselho Diretor, a exemplo do PROEP. A contrapartida foi instituída pela resolução n° 215, de 5 de agosto de 1999 e

Dos R\$ 100 milhões do FAT previstos para cada um daqueles anos, só foram repassados, respectivamente, R\$ 45 milhões e R\$ 30 milhões. Caso tenha ocorrido o repasse integral dos R\$ 100 milhões previstos no orçamento do FAT de 2002 para o PROFAE<sup>235</sup> – o que ainda não se deu em nenhum dos anos anteriores – e considerando uma cotação do dólar em torno de R\$ 3,00, ainda restam para 2003, último ano previsto para a parceria, o repasse de cerca de R\$ 215 milhões do FAT para o Programa do MS. Só esse valor ultrapassaria os R\$ 132,1 milhões do Fundo repassados para todas as parcerias em 2001 (MTE, 2001). Ao que parece, o PROFAE se prolongará por mais alguns anos, juntamente com a prorrogação do objetivo de instauração da certificação de competências na área da saúde e com as mobilizações do MEC para o encaminhamento desse processo<sup>236</sup>.

A recuperação das condições de aprovação e do caráter desses projetos que aqui expusemos pretenderam demonstrar que, se não havia sido possível realizar um “PLANFOR” para cada uma das frentes das PPE, como previam seus gestores, foi possível adaptar um “PLANFOR do MEC”, com o PROEP, e um “PLANFOR do MS”, com o PROFAE. Os programas desses ministérios se somam ao PLANFOR no mercado da qualificação profissional, ampliando principalmente a potencialidade do mercado de insumos de mão-de-obra e as margens de exploração da força de trabalho, embora todos se expressem por meio da qualificação profissional dos trabalhadores e de seus filhos.

Por fim, à luz do que já foi evidenciado, busquemos o último trecho do fio que nos trouxe até aqui.

---

ratificada na 58ª reunião ordinária do CODEFAT, em 28 de setembro de 1999. A aprovação emergencial se deveu, novamente, à condicionalidade da decisão do Conselho para a continuidade das negociações do Ministério da Saúde com o BID, que duraram até um mês após a aprovação da contrapartida pelo CODEFAT, quando finalmente o acordo foi aprovado pelo Banco. Para verificar as discussões acerca das propostas orçamentárias para os anos de 2001 e 2002, consultar as atas da 62ª reunião ordinária, de 05 de julho de 2000 e da 67ª reunião ordinária, de 31 de julho de 2001.

<sup>235</sup> Os dados orçamentários do FAT referentes ao ano de 2002 ainda não estavam disponíveis até o encerramento deste trabalho.

<sup>236</sup> Embora o MEC tenha assumido a tarefa de elaboração do Sistema Nacional de Certificação de Competências, o início da execução do PROFAE pareceu se antecipar ao ritmo desse processo. A SEMTEC, em função das dificuldades encontradas pelo sistema educacional frente aos imperativos do PROFAE, solicitou ao Conselho Nacional de Educação, por meio da Câmara de Educação Básica, providências “no sentido de orientar os órgãos normativos estaduais quanto aos procedimentos para análise e aprovação de cursos de qualificação profissional de nível técnico, particularmente, do curso de Qualificação Profissional de Auxiliar de Enfermagem”. A solicitação foi atendida por meio da aprovação do Parecer nº 10/2000 da CEB, de 05 de abril de 2000, que definiu, dentre outros, que o referido curso deveria integrar itinerário de profissionalização do Técnico de Enfermagem, podendo ser oferecido tanto como módulo do curso de Técnico de Enfermagem, quanto como curso específico de nível técnico para Qualificação Profissional de Auxiliar de Enfermagem, sendo a conclusão do ensino fundamental requisito mínimo para matrícula no curso (CNE, 2000). Menos que um “atropelo”, o episódio do PROFAE ratifica o protagonismo do MTb nas questões educacionais, mesmo que de forma mediata, tendo o PLANFOR não só como “pano de fundo” (Mehedff, 2001, p. 99), mas como suporte e instrumento para a execução de outras políticas.

### 5.3. O PLANFOR E SUA VINCULAÇÃO ORGÂNICA COM AS POLÍTICAS DE DESEMPREGO: O CASO DO USO DO FAT PELO BNDES

A perspectiva de geração de emprego e renda a partir da destinação de recursos públicos para o investimento no setor privado encontra uma dificuldade inerente à própria estruturação das PPE. Enquanto que por meio do PLANFOR se intenta a elevação das condições do trabalhador conseguir ou se manter no emprego, os programas imediatamente voltados para o setor produtivo parecem concorrer para a diminuição das oportunidades concretas de criação e preservação de postos de trabalho.

Nesse sentido, Batista (2002, p. 155) adverte:

Ora, se a lógica do PLANFOR é oferecer qualificação profissional para os “grupos sociais vulneráveis e sob risco social” com foco na demanda do setor produtivo, [...] uma política que gera obstáculos para o crescimento econômico aumenta ainda mais a vulnerabilidade e o risco social dos referidos grupos, ainda que qualificados.

O mesmo poderia se aplicar às demais PPE, as quais – como já disseram autores aqui referenciados, especialmente na terceira parte deste trabalho – se desenvolvem num cenário econômico que não favorece nem se compromete com a criação e a manutenção de empregos. Como explicita a metáfora utilizada por Macedo (2000, p. 84),

São políticas de enxugar gelo, não dão conta do recado do que elas poderiam oferecer porque estão submetidas, como todas as outras políticas no Brasil, à lógica principal que permeia toda a política econômica de hoje, que é a lógica estritamente fiscal, para a qual o que importa é sanear as contas públicas. Aumentar gastos, seja com seguro-desemprego seja com as políticas de qualificação, ou de crédito, é proibido.

A compreensão desse processo exige que se supere a aparência de que tais situações são opostos de uma contradição, posto que são dimensões integrantes e complementares do projeto societal do capitalismo na busca pela preponderância da forma financeira do capital sobre a sua forma produtiva, que assume uma faceta ainda mais perversa nas economias semi-periféricas, do ponto de vista das condições de sobrevivência das classes produtoras.

No Brasil, as políticas públicas de emprego implementadas sob o marco do Estado neoliberal, financiadas pelo FAT e geridas pelo CODEFAT, foram postas à disposição desse projeto.

Nesse movimento, a principal agência oficial financeira voltada para o desenvolvimento – o BNDES – e a principal iniciativa dirigida à valorização da força de trabalho – o PLANFOR – se articulam como dimensões orgânicas de um mesmo processo econômico, paradoxal e polar, em que ao crescimento dos níveis de produtividade do setor

privado corresponde a diminuição do peso dos salários, encargos e benefícios no custo total das empresas – o chamado “custo-Brasil”<sup>237</sup> –, enquanto que a diminuição das condições concretas de geração e manutenção de empregos vem sendo acompanhada de perto pelo crescimento da importância da qualificação profissional.

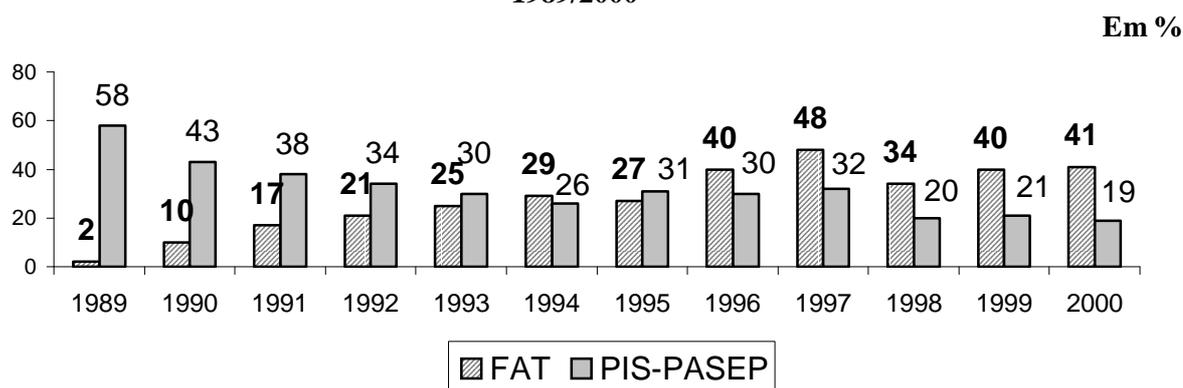
Por meio da explicitação de determinados procedimentos e dados relativos ao BNDES, é possível compreender mais decisivamente o sentido dessa vinculação orgânica do PLANFOR com as investidas dirigidas ao setor econômico.

Desde 1952, quando foi fundado, o BNDES vem financiando os maiores empreendimentos econômicos do país. Mas com a definição da transferência constitucional do FAT para o Banco, essa tarefa ganhou novo fôlego.

A Constituição Federal de 1988 prevê, em seu artigo 239, que pelo menos 40% da arrecadação do PIS e do PASEP (recursos ordinários) que formam o FAT devem ser destinados ao financiamento de programas de desenvolvimento econômico, através do Banco.

A partir de então, os recursos do FAT, substituindo os recursos do PIS-PASEP a cargo do BNDES, vão se tornando a principal fonte de recursos do Banco. Em 1996 o FAT já se torna a principal fonte interna de recursos e se destaca como a maior parte das obrigações (recursos devidos/passivo) do BNDES, ultrapassando o montante do PIS-PASEP ainda a cargo do Banco.

Gráfico 5  
Participação do PIS-PASEP e do FAT na composição do passivo do BNDES  
1989/2000



Fonte: Relatórios de atividades do BNDES de 1991 a 2000.

<sup>237</sup> Algumas indicações do que estamos afirmando: a) o custo da mão-de-obra no Brasil é ínfimo se comparado a outros países: US\$ 2,79 a hora, ante US\$ 21 na Alemanha, US\$ 15 na Suécia, US\$ 14 nos EUA, US\$ 12 no Japão e US\$ 4,16 na Coreia do Sul (Carta Capital, 2001); e b) “com a redução das garantias trabalhistas ocorrida no Brasil nos últimos anos, a participação dos salários na renda nacional diminuiu: era de 45% em 1990 e passou a 36,7% em 1999. Houve a ampliação do desemprego, que reduziu a quantidade de pessoas que têm acesso a alguma renda; e o rebaixamento da participação dos salários. O que diminuiu do lado dos salários, aumentou do lado do lucro” (Lia Rodrigues, 2002); c) em 2000, a participação da remuneração dos trabalhadores empregados e autônomos na composição tributária do PIB foi de 43%, contra 16% da participação de tributos sobre a produção e a importação (IBGE – *home page*, em outubro de 2002).

O estoque de recursos do FAT provenientes dos repasses constitucionais, somado ao retorno dos investimentos, torna o Fundo o principal avalista do BNDES.

Como exemplo da relevância desses ganhos financeiros, basta verificar que o valor correspondente aos 40% da receita destinada constitucionalmente ao FAT, que é repassado ao BNDES, está quase se igualando ao valor dos rendimentos do estoque em poder do BNDES, que é pago ao Fundo. Isto indica que, logo, o BNDES só receberá do FAT valores destinados aos depósitos especiais, pois o repasse constitucional será mais que compensado pelo pagamento da remuneração do estoque dos repasses anteriores (TCU, 2000b, p. 258).

Diante da representatividade do FAT para o BNDES, a necessidade de controle social sobre os recursos do Fundo aplicados pelo Banco deveria ser, no mínimo, proporcional às atenções lançadas sobre o PLANFOR, que é a PPE mais avaliada e acompanhada pelo MTb. Para se ter uma idéia, os recursos destinados ao Plano em 1999, fixados em R\$ 353,5 milhões, representaram cerca de 14,7 % do repasse constitucional ao BNDES, que foi da ordem de R\$ 2,41 bilhões (id., 2000a).

Muito embora o MTb e o BNDES aleguem a participação de trabalhadores no Conselho de Administração do Banco, a subalternidade dessa inclusão dificulta a negação de que os recursos do FAT sejam alocados na “caixa-preta” dessa entidade financeira pública, conforme já sugeriu a bancada dos trabalhadores no CODEFAT.

Em 1995, por ocasião de uma auditoria do TCU nas contas do FAT, principalmente por conta da contratação sem licitação de uma empresa de informática (DATAMEC), sob o argumento de notória especialização, o relatório do Tribunal informava o seguinte:

A Equipe de Auditoria apurou que não existem critérios definidos, nem na Constituição Federal nem nas leis que regulamentam seu art. 239, para aplicação dos recursos transferidos pelo FAT ao BNDES. A principal preocupação do CODEFAT é com o impacto que esses financiamentos possam trazer sobre a geração de empregos. Por serem recursos dos trabalhadores, tendo como uma de suas mais importantes finalidades assistir ao desempregado, ao FAT interessa que os recursos repassados ao BNDES preservem os atuais empregos e estimulem a criação de novos. Nesse sentido, os conselheiros do CODEFAT queixam-se de que o Banco não obedece a critérios de geração de empregos para concessão de empréstimos com recursos do FAT, que se juntam ao montante dos outros recursos do Banco, não tendo qualquer tratamento diferenciado [grifos do autor] (TCU, 1995).

Embora por meio de resoluções o CODEFAT tenha buscado, ao longo do tempo, aprimorar os critérios para o investimento com os recursos repassados às agências financeiras, incluindo o BNDES, a distância entre o que se espera, daquilo que realmente ocorre, dificilmente será diminuída, pois são perspectivas inconciliáveis as do Banco e as do CODEFAT, se de fato elas forem aquelas descritas pelo TCU<sup>238</sup>.

---

<sup>238</sup> A leitura que fizemos das atas das reuniões do CODEFAT não permite localizar a preocupação do Conselho manifestada ao TCU. Pelo contrário, em relação ao BNDES não foram localizados questionamentos ou objeções

O BNDES, ao longo da década de 90, foi se consolidando como o Banco do desenvolvimento na perspectiva da acumulação flexível e da orientação neoliberal do Estado brasileiro. No Relatório de atividades de 1996, quando o Banco completou 45 anos, o seu presidente à época apresentava o BNDES como um banco plural, agente do aprimoramento das relações capital/trabalho, financiador de investimentos em geração de emprego e renda, infra-estrutura e exportações. Ainda, o Banco havia criado novos instrumentos para reestruturar os setores produtivos e para fortalecer e modernizar o mercado de capitais brasileiro; também havia atuado como banco de crédito e apoio ao desenvolvimento social<sup>239</sup> (BNDES, 1996).

Quanto aos setores investidos, em 1995, por exemplo, o Banco intercedeu financeiramente com recursos para uma série de instituições bancárias, públicas e privadas, que se apresentavam sob intervenção ou em processo de liquidação extrajudicial. Entre essas agências estavam o BANESPA, Banco Nacional, Banco Econômico e vários outros bancos estaduais (BNDES, 1995, p. 31).

Segundo os relatórios de atividades do BNDES, constata-se a realização de operações financeiras nas mais diversas áreas, com destaque para os setores de infra-estrutura (gás, petróleo, energia, telecomunicações, etc.), exportações (aeronaves, trens metroviários, ônibus e caminhões, etc.), engenharia e construção (grandes obras) e desenvolvimento social (saúde, educação, principalmente).

Entre as empresas que receberam créditos do Banco se encontram, por exemplo, EMBRAER S.A., Mercedes Benz, Marcopolo, UNIMED, Norberto Odebrecht S.A., várias instituições de ensino superior, e outras, além de programas sociais previstos no Plano Plurianual 2000-2003, como o Alfabetização Solidária. Além disso, o Banco vem possibilitando a modernização do setor produtivo, financiando a instalação de novas plantas industriais, como foi o caso da Fiat, da Peugeot e da Ford, e a instalação e expansão de grandes empresas como a Motorola, a Nokia, a Ericsson, a Pirelli.

---

tais, que possam ser considerados ou descritos como “preocupações do CODEFAT”. Isso também leva a crer que os enfrentamentos, assim como os consensos, se manifestam em outros espaços, que não são necessariamente os momentos formais e decisórios do Conselho.

<sup>239</sup> Em 1995 o BNDES criou a Área de Desenvolvimento Regional e Social, “com a finalidade de executar programas, projetos e estudos relacionados com a atuação do Banco no âmbito das questões sociais, em especial aquelas ligadas ao trabalho, ao meio ambiente e à promoção do desenvolvimento regional” (BNDES, 1995, p. 23). A esta área está ligado o Programa de Crédito Produtivo Popular, “que tem mecanismos de financiamento à população de baixa renda” (id.ibid.). Segundo matéria de capa da *Folha* (2000) sobre a atuação da área social do BNDES, “dos R\$ 19,98 bi emprestados pelo banco em 99, o setor recebeu apenas R\$ 250 mi; montadoras tiveram mais de R\$ 1 bi: BNDES gasta só 1,3% na área social”.

Segundo o Relatório da Competitividade da Indústria Brasileira, a prioridade na concessão de recursos públicos para investimentos tende a continuar sendo para os grandes conglomerados empresariais:

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).

Considerando o montante de recursos a cargo do BNDES devidos ao FAT, ou seja, que representam os retornos financeiros das aplicações do Fundo realizadas pelo Banco (principalmente junto a empresas envolvidas com grandes mercados e volumes de capitais), pode-se perceber a evolução significativa dos investimentos voltados para a exportação e dos investimentos custeados pelos depósitos especiais<sup>240</sup>.

Tabela 16  
Composição das obrigações do BNDES com o FAT  
1996/2000

	Em R\$ bilhões				
	1996	1997	1998	1999	2000
<b>TOTAL FAT</b>	<b>18,3</b>	<b>23,3</b>	<b>28,0</b>	<b>35,4</b>	<b>41,7</b>
FAT – Ordinário (Art. 239 da C.F.)	<b>16,7</b>	<b>19,9</b>	<b>23,5</b>	<b>29,2</b>	<b>34,3</b>
FAT – TJLP	15,4	17,3	19,5	21,7	24,3
FAT – Cambial (US\$)	1,3	2,6	4,0	7,5	10,0
FAT – Depósitos Especiais	<b>1,6</b>	<b>3,4</b>	<b>4,5</b>	<b>6,2</b>	<b>7,4</b>
PROEMPREGO	1,1	2,5	3,3	4,9	5,9
PRONAF	—	0,7	1,2	1,2	1,4
Agrícola II	0,2	0,1	—	—	—
Naval	0,2	0,1	—	—	—
Automotivo	0,1	—	—	—	—
Outros	—	—	—	0,1	0,1

Fonte: BNDES (1997, 1998, 2000a).

Os recursos a cargo do BNDES devidos ao FAT cresceram cerca de 2,3 vezes (227,5%) de 1996 a 2000, principalmente por conta de um crescimento aproximado de 4,6 vezes dos recursos oriundos dos depósitos especiais durante o mesmo período.

Embora em termos absolutos a tendência seja de evolução dos investimentos, em termos relativos percebem-se alterações significativas.

<sup>240</sup> Para uma melhor compreensão dos dados da tabela, valem os esclarecimentos expostos nos Relatórios de Atividades do BNDES:

. A TJLP (taxa de juros a longo prazo) é uma forma de remuneração tradicional de investimentos internos, limitada a 6% ao ano, calculada pelo Banco Central por meio de parâmetros nacionais, especialmente as metas de inflação.

. A remuneração do FAT-Cambial é calculada por uma taxa de juros fixada pelo mercado mundial, a *libor*, mais a variação do câmbio, voltada para os investimentos em exportação.

A participação dos retornos financeiros do repasse constitucional no montante do FAT recolhido ao BNDES (FAT–Ordinário) demonstra uma tendência de queda, enquanto o contrário ocorre com os retornos dos depósitos especiais.

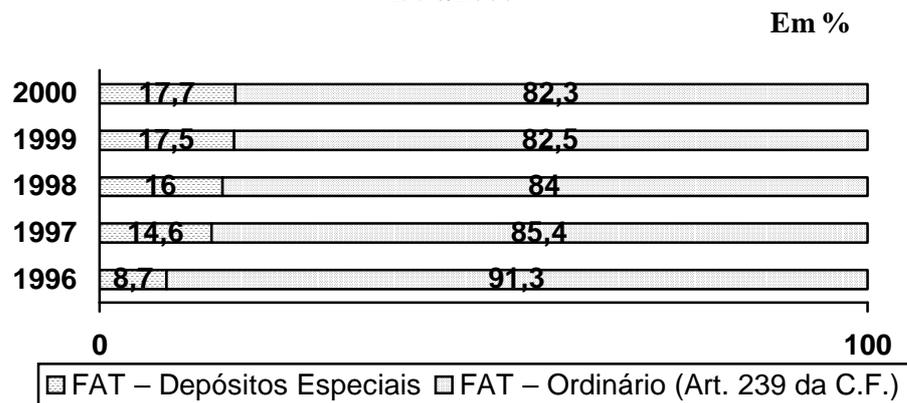
Tabela 17  
Composição dos recursos do FAT a cargo do BNDES  
1996/2000

	Em %				
	1996	1997	1998	1999	2000
FAT – Ordinário (Art. 239 da C.F.)	91,3	85,4	84,0	82,5	82,3
FAT – Depósitos Especiais	8,7	14,6	16,0	17,5	17,7
FAT – Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Tabela 16.

Nos últimos cinco anos, a proporcionalidade da participação dos depósitos especiais no montante total do FAT a cargo do BNDES dobrou, enquanto a participação dos retornos dos repasses constitucionais demonstrou uma queda de 9 pontos percentuais. Isso significa que o aporte de recursos do FAT junto ao BNDES, além do repasse constitucional, vem aumentando progressivamente, assim como ocorre com os rendimentos das aplicações, que apenas por artifícios contábeis são agregados ao FAT, criando uma espécie de poupança virtual de recursos públicos.

Gráfico 6  
Composição dos recursos do FAT a cargo do BNDES  
1996/2000



Fonte: Tabela 17.

Passando-se à consideração da participação de cada uma das formas de utilização dos recursos do repasse constitucional (TJLP e Cambial) na composição do total do FAT a cargo do BNDES, percebe-se que nos últimos anos da década de 90 (de 1996 a 2000) o montante do

FAT remunerado pelo mercado interno (TJLP) decresceu cerca de 23,2%, enquanto que os recursos investidos na produção visando à exportação (Cambial) cresceram perto de 374,4%, com a variação mais significativa ocorrendo entre 1996 e 1997, coincidentemente os dois primeiros anos efetivos do PLANFOR.

Abaixo, a evolução da participação das formas de utilização do repasse constitucional no total do FAT sob responsabilidade do Banco pode ser melhor observada:

Tabela 18  
**Composição do FAT – Ordinário (repasse constitucional)  
1996/2000**

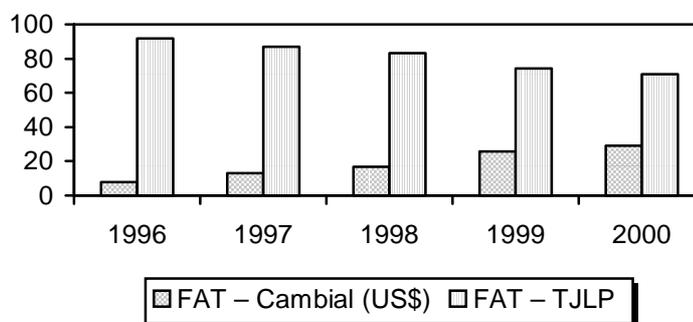
**Em %**

	1996	1997	1998	1999	2000
FAT – TJLP	92,2	87,0	83,0	74,3	70,8
FAT – Cambial (US\$)	7,8	13,0	17,0	25,7	29,2
Total FAT Ordinário	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Tabela 16.

Gráfico 7  
**Evolução do FAT-TJLP X Evolução do FAT-Cambial  
1996/2000**

**Em %**



Fonte: Tabela 18.

A elevação das atividades financeiras de incentivo à exportação não foge à regra da prioridade da destinação de recursos públicos para as grandes empresas; sem contar que o investimento em operações de exportação nem sempre resulta em geração de empregos no próprio país, como exemplificam alguns casos de empreendimentos financiados pelo BNDES e realizados no exterior: Aqueduto da Linha Noroeste, na República Dominicana, executado pela Construtora Andrade Gutierrez S.A.; Estrada do Troncal Amazônico, na fronteira do Equador com a Colômbia e o Peru, Usina Hidrelétrica de San Francisco, também no Equador

e Linha IV do Metrô de Caracas/Venezuela, 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).

Os dados até aqui expostos são uma amostra dos resultados práticos da decisão do CODEFAT de destinação de 40%, e não apenas 20%, dos recursos do FAT transferidos constitucionalmente ao BNDES para o financiamento de atividades voltadas para a exportação.

Ainda em relação ao descompasso entre a efetividade do financiamento público para o setor privado e a necessidade de potencialização da geração de emprego – o que parece tornar inócua a perspectiva da qualificação profissional como forma de elevação da empregabilidade dos trabalhadores –, um outro aspecto merece destaque, especialmente no que diz respeito aos rumos do maior banco de desenvolvimento da América Latina, definidos no *Plano Estratégico do BNDES 2000-2005*, que prevê o fortalecimento das atividades junto ao mercado de capitais, considerado um fator-chave para se atingir a meta do Banco de multiplicar em duas vezes e meia o montante de investimentos (BNDES, 2000, p. 18).

Segundo um estudo sobre intenções de grandes empresas no Brasil (Denise Rodrigues, 2000, p. 115), os investimentos no setor financeiro tenderiam a crescer 182,6% de 1998 para 1999. A orientação do Banco para o fortalecimento do mercado de capitais, mais que a correspondência a um anseio manifesto do mercado de investimento no setor financeiro, representa que os planos do BNDES se coadunam com a tendência de mundialização do capital, predominantemente na sua forma financeira, em detrimento do investimento em capital produtivo, o que faz aumentar os riscos monetários dos investimentos, em função, principalmente, da interdependência e da concorrência dos capitais no mercado investidor.

Um primeiro passo nessa direção foi dado em 1998, como já pontuamos, quando o CODEFAT ampliou de 30% para 50 % a margem de utilização dos recursos dos investimentos em capital de giro<sup>241</sup>, colocando investimento em capital produtivo (maquinário, equipamentos, ampliação da capacidade instalada, etc.) em pé de igualdade com outras formas de aplicação financeira não imediata nem necessariamente voltadas para ações que ampliem as possibilidades de geração de emprego. Tal medida, justificada, entre outros, pelos riscos de uma economia competitiva e pela necessidade de impedir a bancarrota

---

<sup>241</sup> Na perspectiva economicista, o capital de giro compõe, juntamente com o capital permanente, o capital ativo de uma empresa. Basicamente, o capital de giro destina-se à formação e financiamento de estoques, ao gerenciamento de contas a receber e à administração de déficits de caixa (informações extraídas da página eletrônica do Instituto de Estudos Financeiros – IEF, [www.ief.com.br](http://www.ief.com.br), em janeiro de 2003).

empresarial, ganha dimensões mais fundamentais, se analisada sob a perspectiva marxiana da composição do capital (Marx, 1985b).

Para pequenos e médios empreendimentos empresariais, o capital de giro pode mesmo significar a busca de diminuição de riscos e déficits financeiros, permitindo a recuperação da “saúde” financeira da empresa e até sua manutenção no mercado, por meio da aplicação desse montante nos setores que compõem a parte técnica do capital, como os meios de produção (trabalho morto) e a força de trabalho (trabalho vivo), recuperando a capacidade produtiva.

Entretanto, para os grandes negócios, como é o caso da maioria dos beneficiários do fundo público intermediado pelo BNDES, incluindo o FAT, é bem possível que o capital de giro passe a integrar a composição-valor do capital global dessas empresas, agindo sobre as capacidades valorativas do capital constante e do capital variável, podendo inclusive atuar como renda, perdendo seu vínculo produtivo e abrindo a possibilidade de investimentos financeiros de curto prazo.

Em qualquer dos casos, o chamado capital de giro passa, de uma forma ou de outra, a integrar a composição orgânica do capital global das empresas, sendo que, no último caso, ele alarga ainda mais a elasticidade do grande capital, concorrendo para a ampliação da escala de acumulação.

A destinação do fundo público para a reprodução do capital na esfera financeira não é tanto uma possibilidade, mas vem se constituindo numa tendência de investimento do BNDES.

No Brasil, a estratégia predominante para a busca de cobertura do déficit em transações correntes<sup>242</sup> diz respeito aos investimentos externos diretos (IED)<sup>243</sup> (BNDES, 1999, 2000b), em detrimento do desenvolvimento e do estímulo ao setor produtivo nacional.

Na relação entre os países centrais e periféricos, o IED expressa a atual racionalidade capitalista que move o processo de mundialização do capital. Sob pressão desse movimento, modifica-se a configuração das grandes empresas (nacionais ou multinacionais; modelo de empresa única ou conglomerados), principais agentes do IED, que tendem, então, a não atuar somente como unidades produtivas, mas também como ativos financeiros, combinando

---

<sup>242</sup> As transações correntes incluem todas as receitas e despesas do País em suas relações com o exterior (*Estado de São Paulo*, 1998 - <http://www2.estado.com.br/edicao/pano/98/09/30/eco771.html>).

<sup>243</sup> O investimento externo direto é uma modalidade de internacionalização do capital voltada para a ampliação das condições e das margens de extração da mais-valia e das condições de reprodução do capital, por meio do relacionamento entre empresas e entre Estados. Ao longo do processo de internacionalização do capital, diferentes campos da economia agiram como domínios preferenciais dos IED: do setor produtivo ao setor de serviços, entre os anos 70 e 80 (principalmente na forma de multinacionais), à tendência de hipertrofia da mundialização do capital em sua forma financeira, ao longo dos anos 90 (Chesnais, 1996, 1998).

capital produtivo e capital especulativo, na medida das necessidades e dos interesses das próprias corporações (Chesnais, 1996, 1998; Salama, 1999)<sup>244</sup>.

As ações tradicionais de investimento realizadas por intermédio do BNDES vêm sendo, ao longo dos últimos anos, superadas pelo crescimento do IED, cujo fluxo de entrada no país bateu seu primeiro recorde em 1999, quando suplantou o déficit em transações correntes, que àquela altura representava 4,2 % do PIB. Em 2000 o IED alcançou níveis ainda maiores (BNDES, 1999, 2000b). Segundo Denise Rodrigues (op.cit., p. 131-132), “os desembolsos do BNDES sinalizam uma década [anos 90] sem precedentes na sua história”, e o “Investimento Externo Direto (IED) apresentou um crescimento espantoso”.

A se confirmar no Brasil a tendência observada por Chesnais (1998) e Salama (1999), o aumento do fluxo de capitais pela via do IED pode vir a acelerar o processo de incorporação tecnológica à produção – o que em certa medida poderia demandar, senão maiores contingentes de trabalhadores, pelo menos uma certa elevação da qualificação da força de trabalho. Entretanto, a predominância da política de manutenção de elevadas taxas de juros como regra de captação externa de capitais torna ainda menos atrativo o investimento produtivo e estimula a dependência econômica à estratégia financeira de reprodução fictícia de capitais “flutuantes”, desarticulados da produção e altamente vulneráveis.

A inexistência de critérios diferenciadores das condições de uso dos investimentos – referentes, por exemplo, às margens possíveis de investimento em capital de giro e capital para exportação – evidencia a concorrência desleal promovida pelo próprio capital global no processo de sua reprodução e ampliação. Também os capitais desiguais são tratados igualmente perante as possibilidades de acesso ao fundo público, perpetuando e aprofundando o fosso entre os pequenos e os grandes capitais, num processo que “termina sempre com a ruína de muitos capitalistas menores, cujos capitais em parte se transferem para a mão do vencedor, em parte soçobram” (Marx, 1985b, p. 196).

Seja qual for a forma em que o fundo público se apresente e se introduza no mercado empresarial, o que se evidencia é a sua condição de financiador e articulador da reprodução do capital e da força de trabalho, ou seja, como pressuposto, como *ex-ante* da acumulação do capital (Oliveira, 1988, 1998, 1999), sendo que esse processo vem contando com a especial

---

<sup>244</sup> Expoentes máximos do regime de acumulação flexível, essas corporações desenvolvem processos produtivos que se desdobram em autofinanciamento e aplicação financeira, num movimento que acaba por criar um novo paradigma de organização e uma nova estratégia tecno-financeira. “No tocante ao grande grupo industrial, já deve ser banida a idéia de que haveria uma separação estanque entre as operações direta ou indiretamente ligadas à valorização do capital na produção, de um lado, e de outro lado as operações dirigidas à obtenção de lucros de tipo puramente financeiro. No entanto, permanece a distinção essencial, que separa o capital produtivo, engajado num movimento de valorização do capital onde é central a maximização da produtividade do trabalho, e o capital-dinheiro, remunerado pelos juros, aos quais se somam atualmente todo tipo de lucros financeiros ligados ao movimento ‘autônomo’ do capital monetário” (Chesnais, 1996, p. 275).

participação da qualificação profissional como se fosse um atenuante do financiamento público do capital privado.

A condição semiperiférica da economia brasileira – a permanecer a naturalização e a valorização, por parte do Estado estrito senso, das relações de subalternidade do Brasil com os países do capitalismo central – parece se constituir num labirinto de difícil saída para o enfrentamento efetivo da situação de desemprego e de precarização das relações de trabalho.

Diante desse contexto, é no mínimo engenhoso, para não dizer perverso, que um fundo público, que representa quase 1% do PIB brasileiro, se destine ao desenvolvimento de políticas de Estado que o utilizam como fomento para a participação do setor público e da iniciativa privada (empresarial, sindical, confessional, comunitária, etc.) num mercado de insumos de mão-de-obra, ao mesmo tempo em que financia projetos de desenvolvimento cujas prioridades recaem sobre os grandes capitais, que tendem a se encaminhar para o fortalecimento dos processos de financeirização da economia, altamente poupadores de força de trabalho. A atuação do BNDES é apenas um exemplo desse movimento.

O atendimento às expectativas de geração de emprego e renda num processo econômico que caminha para a preponderância da ampliação do capital pela via financeira, em detrimento do investimento produtivo, parece se destinar a resultar frustrado. A qualificação profissional como pretexto e o PLANFOR como instrumento são as dimensões que destituem esse aparente paradoxo envolvendo o desemprego de muitos e a reprodução da renda de poucos.

Daqui podemos voltar à superfície do PLANFOR, na condição de objeto concreto pensado, com mais determinações do que quando dele nos aproximamos há alguns anos atrás e, por isso, com maiores possibilidades de compreensão da proposição de formação humana do ser social trabalhador que ele embute.

Sem pretensão de aprofundar reflexões sobre esse tema, é possível entender que em função desse processo é que se fortalece a concepção da qualificação profissional como uma política pública de emprego capaz de potencializar oportunidades de emprego, especialmente aquelas em que o próprio trabalhador deve gerir não só seu próprio sustento, mas antes as próprias condições materiais para que ele ocorra.

Com esse panorama, também, é possível compreender uma das principais revelações do PLANFOR em relação ao fundo público. O FAT vem se apresentando como *seed money* (dinheiro-semente) não só para a articulação, mobilização e potencialização do mercado da qualificação profissional (PLANFOR, 1996b, p. 18), mas principalmente para o incremento de políticas econômicas para as quais o trabalho se apresenta como uma dimensão secundária

e acessória, frente aos intentos de acumulação do capital, embora lhe seja o elemento fundamental.

O acionamento da qualificação profissional como uma política pública de emprego, num momento de reconfiguração do sistema do capital (da sua forma predominante de reprodução ampliada e das condições para a sua ocorrência) só faria sentido se ela estivesse organicamente vinculada: 1) com a acumulação capitalista – pela legitimação e afirmação do financiamento público da reprodução do capital e pelo aprimoramento das condições subjetivas de exploração da força de trabalho, e 2) com a consolidação do Estado neoliberal – pela privatização das relações entre o Estado estrito senso e a sociedade civil, por meio da mercantilização da política.

Mantido o contrato social neoliberal, ou intocados os fios invisíveis que ligam a política pública de qualificação profissional aos processos de acumulação flexível do capital, pode-se afirmar que é isso que se quer com o PLANFOR como instrumento de regulação social, a serviço do Estado estrito senso, mesmo que ele receba uma outra festa de batismo. Se assim for, vale a advertência do Bobo ao seu Rei: “aquela terá o mesmo gosto desta como uma maçã tem o mesmo sabor de outra maçã” (*O rei Lear*, de Shakespeare).

## CONCLUSÕES

É bem mais fácil resignar-se à irreversibilidade do dilema afirmada no determinismo cego deste *slogan* político de nosso tempo [*não há outra alternativa*] – sem sequer tentar uma avaliação, muito menos um questionamento, de suas seríssimas implicações – do que imaginar a forma de enfrentá-lo (Mészáros, 2002, p. 37).

No primeiro documento do MTb que anunciou o PLANFOR, quando ele ainda não tinha esse nome, os vínculos mais gerais de uma nova política de qualificação profissional com a modernização das relações trabalhistas e com a consolidação de uma política pública de emprego foram apresentados. Além da ousadia pedagógica do Plano, esperava-se, ainda,

contribuir, no bojo da estratégia de Governo, para a construção, em médio e longo prazos, de uma nova metodologia de gestão de políticas sociais, fundadas nas premissas de descentralização, participação, integração e parceria entre Estado e sociedade civil (PLANFOR, 1995, p. 13).

Após a implementação do Plano durante praticamente os dois mandatos do governo FHC, vê-se que a nova política pública de qualificação profissional foi capaz de superar as suas próprias expectativas. Mais que uma política de governo, ela integrou e constituiu o processo de reconfiguração das relações econômicas e políticas desencadeado no período.

Neste trabalho buscamos desvelar determinadas relações e mediações – fios invisíveis – que vêm conferindo 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 torna possível em função da sua condição de plano de qualificação profissional.

Ou seja, muito embora no caso do PLANFOR a qualificação profissional seja sua expressão fenomênica, isso não significa menosprezo ou desconsideração de sua indispensabilidade para a existência dos fios entre a política pública que ele representa e os processos de regulação flexível do capital.

Como esclarece Salama (1998), a possibilidade de ampliação da participação do capital na esfera financeira pressiona a esfera produtiva a expandir as suas possibilidades de reprodução do capital e, para que seja gerada a mais-valia que dê conta de tal pressão, ocorrem mudanças nas condições de exploração da mão-de-obra, nas quais se combinam os processos de intensificação do trabalho com o aprimoramento constante de formas de sua flexibilização, por meio da introdução de novas tecnologias.

Em qualquer um dos casos, os efeitos desses processos estão relacionados aos conteúdos e às formas de uso da mercadoria força de trabalho, portanto, à adaptação psicofísica do trabalhador, à sua formação como um ser social determinado, seja para saber lidar com a ocorrência do desemprego, seja para corresponder ao aumento da exploração e da precarização do trabalho, ou ainda, para desempenhar as funções intelectuais necessárias à otimização dos meios de trabalho.

O retorno à porta de entrada do PLANFOR no começo dessas reflexões finais tem como primeiro objetivo assinalar que, depois de feito o caminho de volta da investigação e do reencontro com o PLANFOR como plano de qualificação profissional sob outros termos, é possível identificar já nessa mais simples condição as suas determinações mais complexas. E aqui retornamos ao PLANFOR como um plano de qualificação profissional que embute uma proposta determinada de formação humana, à luz da sua condição mais complexa de política pública renovada.

Afora todas as nomenclaturas e definições teóricas encontradas nos documentos que fundamentam o PLANFOR, o que as sustenta, de fato, é a idéia da qualificação como geradora de trabalho.

O conjunto das evidências que compõem este estudo nos fornece pistas para identificar que, entre a desresponsabilização do Estado e o descompromisso do capital com a oportunização e a geração de novos postos de trabalho, estão a crença na individualização da problemática do desemprego e a promessa da qualificação profissional como uma forma de ampliar a capacidade do trabalhador de ser gerador de trabalho, gestor de sua empregabilidade, gerente de si mesmo; em quaisquer circunstâncias, cabe ao indivíduo a iniciativa e a responsabilidade sobre a sua condição social.

Tais idéias reproduzem – no nível da formação da força de trabalho e, portanto, de sua reprodução subjetiva – o fetiche exposto por Marx (1985a): supõe-se que autonomamente a própria mercadoria força de trabalho é quem põe em movimento as relações sociais de exploração do trabalho pelo capital e, por adesão, dos trabalhadores pelos capitalistas; em

suma, o próprio sistema do capital. O PLANFOR, como agente da reconfiguração ideológica da qualificação profissional, atribui a esta a condição de *fetichê*, numa época de regulação flexível e de reprodução a-ética do capital (se é que lhe seja possível uma outra forma).

Pelo avesso dessa ideologia, confirma-se o fato de que no modo de produção capitalista, a “exploração da força de trabalho é o primeiro direito humano do capital” (id.ibid., p. 231), o qual se apresenta como um “nivelador por natureza”, exigindo “em todas as esferas da produção, como um direito humano inato, igualdade nas condições de exploração do trabalho” (id., 1985b, p. 24-25).

A afirmação da qualificação profissional como um direito num processo assim estabelecido, se por um lado representa uma forma de reconhecimento da importância do conhecimento para a classe que personifica o capital, por outro é uma negação do acesso dos trabalhadores aos níveis formais de escolaridade, e um aprisionamento dos mesmos ao trabalho simples, precário e desvalorizado nas relações de produção.

Como um complexo social duplamente determinado, o PLANFOR, na condição de plano de qualificação profissional, é a afirmação da possibilidade de valorização do trabalhador, uma vez que o desempenho de funções produtivas que otimizem as especificidades técnicas e científicas dos meios de trabalho passa a requerer uma ampliação do tempo necessário para a reprodução da mercadoria força de trabalho.

Entretanto, tal valorização é relativa e sua importância decresce no contexto das relações de produção se se considera que: a) a ampliação das formas de extração de mais-valia absoluta co-habita com o desenvolvimento tecnológico dos meios de trabalho, e b) a parcela da força de trabalho valorizada é residual no contexto da reprodução ampliada do capital, correspondendo a essa valorização o alargamento do contingente de força de trabalho inerte, descartada do processo de trabalho, fadada a se desqualificar como mercadoria, como objeto de troca e, portanto, desvalorizada.

Na proposição formativa do PLANFOR, essa aparência da valorização do homem e de sua educação está refletida, principalmente, nas proposições ligadas à empregabilidade e à competência, que reduzem o trabalho a sua evidência empírica, e a educação a um processo predominantemente adaptativo (Ramos, 2001a; D. Oliveira, 2001).

Um segundo objetivo, uma vez que estamos novamente à porta de entrada do PLANFOR, é indicar a necessidade de aprofundamento de estudos referentes à dimensão ontológica da formação do ser social trabalhador, visando, menos que revelar os limites que o capital impõe sobre ela, vislumbrar as possibilidades de afirmação humana pelo trabalho.

Mas se quanto à condição do PLANFOR como um plano de qualificação profissional este trabalho apenas nos aponta pistas, quanto à sua condição de política pública renovada – a categoria mais complexa que explica as suas principais determinações – podem ser feitas considerações mais incisivas.

A reconstituição da gênese do PLANFOR nos permitiu identificar o estreitamento das relações do Estado neoliberal com o empresariado brasileiro e multinacional, dividindo o protagonismo no processo de adequação da formação do trabalhador a uma economia de base competitiva, configuradora do “novo télos industrial<sup>245</sup>” (Rodrigues, 1998).

Nesse sentido, o PLANFOR integra um processo de recomposição da hegemonia da classe que personifica o capital, do qual a classe que o antagoniza é participante, menos por uma identificação linear com os preceitos empresariais – embora haja situações em que o reformismo de esquerda assim se apresente –, e mais por conta da precariedade e da ausência de perspectivas imediatas de mudança de uma condição social perversa, resultante de relações sociais de produção determinadas, nas quais se acirra e se aprimora a exploração do trabalho pelo capital.

Ao longo do tempo, desde que a formação para o trabalho passa a precisar de uma certa estrutura independente e deslocada do espaço em que ele se realiza, a formação do trabalhador vem sendo administrada como objeto da divisão social de responsabilidades entre o capital e o Estado brasileiro, embora em ambos os casos o financiamento provenha, direta ou indiretamente, de recursos públicos. Assim, o PLANFOR é extensão da rotina de formação profissional em massa e um atestado da permanência, na história do capitalismo no Brasil, do custeio público para a reprodução da força-de-trabalho, visando à formação para o desempenho do trabalho subalterno no processo de produção.

O Plano é, também, um testemunho da falência do pressuposto neoliberal da inevitabilidade da educação básica, notadamente da sua relação com a elevação dos níveis de escolaridade dos trabalhadores. Essa “promessa” desfeita – um dos “rompimentos” do contrato social neoliberal – colocou em seu lugar o consenso da qualificação profissional, que passa a funcionar como um atestado da suposta “unidade original do capital e do trabalho como unidade do capitalista e do trabalhador. Este é o estado paradisíaco original. A oposição entre estes dois sujeitos é uma ocorrência ‘fortuita’” (Marx, 1989c, p. 214). A impossibilidade

---

<sup>245</sup> “O télos é uma imagem construída pelo discurso hegemônico com o fito de se tornar uma meta a ser perseguida incansavelmente pelo conjunto da sociedade, conduzida pela classe que o elaborou. [...] ... o télos constitui uma meta concretizável. [...] O télos é fundamentalmente uma construção de caráter econômico que forma o núcleo de um padrão de sociedade a ser alcançado. O seu caráter fundamentalmente econômico acaba por emprestar a todos os outros conceitos e propostas a ele subordinados um caráter fundamentalmente econômico” (Rodrigues, 1998, p. 130-131).

estrutural de realização dessa identificação absoluta entre forças antagônicas e inconciliáveis é que imputa ao consenso em torno da qualificação – e de resto a qualquer outro – uma natureza tensa e contraditória.

O ineditismo do PLANFOR como política pública – a sua efetiva “nova institucionalidade” –, embora dependa da mediação da qualificação profissional para se expressar, não é devido a esta. O significado do Plano, frente às políticas pretéritas, refere-se à sua condição de política nascida e implementada no terreno dos negócios, o que a põe em estreita relação, por um lado, com o processo de reforma do Estado brasileiro, especialmente no que tange à redefinição da relação Estado/sociedade civil; por outro, com a mediação do fundo público para a paulatina absorção das estratégias de financeirização do capital na economia brasileira. Foi isso que se quis e se conseguiu com o PLANFOR durante todo o período em que ele foi uma política estruturante da hegemonia neoliberal no Brasil e foi o que este trabalho buscou evidenciar, a partir da explicitação de algumas condições e formas dessas mediações.

A inserção da qualificação profissional no conjunto de políticas voltadas para o mercado de trabalho, desenvolvidas pelo Estado brasileiro durante os anos 90, as chamadas políticas públicas de emprego, relaciona-se ao processo de recomposição das condições de reprodução ampliada do capital em nível mundial, processo esse desencadeado desde as décadas finais do século XX e intensificado no Brasil a partir dos anos 90.

Como uma das principais políticas de qualificação profissional da América Latina, a competência dos gestores do PLANFOR para formulá-lo como uma política pública renovada, nos marcos do debate continental estimulado pelos organismos internacionais sobre a “nova institucionalidade”, demonstra que, quanto à influência dos organismos internacionais na elaboração e implementação do Plano, especialmente da OIT e da CINTERFOR, se observa mais que uma intervenção consentida (Silva Jr., 2002), uma assimilação de princípios e propostas (Fonseca, 1996), uma sintonia política (Soares, 1996) ou consonância de orientações (De Tommasi, 1996), como ocorre especificamente nas relações do Brasil com o Banco Mundial na área educacional e como bem ressaltam os autores citados.

No caso do PLANFOR, o que ocorreu foi uma elaboração articulada, tendo os técnicos do MTb exercido uma influência tão forte na formulação da OIT quanto aquela recebida. Ou seja, o processo de criação e implementação do Plano evidencia que, em boa medida, seus pressupostos e seu desenho, não apenas correspondem às orientações daqueles organismos, mas também as nutrem. Esse é, sem dúvida, um outro campo investigativo a ser explorado.

O “mérito”, dessa articulação foi incorporar, efetivamente, a qualificação profissional, por meio do PLANFOR, ao campo restrito dos negócios.

Das várias análises que relacionam, de diferentes modos, a questão da formação do trabalhador ao quadro da consolidação do modo de regulação flexível (Arrighi, 1997; Castel, 1998; Harvey, 1992), conjugadas com as constatações e as suposições resultantes do estudo que realizamos, depreendemos a possibilidade das políticas públicas voltadas para as relações de trabalho estarem funcionando essencialmente como políticas econômicas, estando a qualificação profissional servindo de terreno de alívio social e de alento para os trabalhadores (Dedecca, 1998, p. 290), como se fosse uma política pública transformada, caracterizada por Fiori (1998, p. 223) como uma “espécie vizinha de um novo tipo de pastoral social”.

Instituídas no contexto do acirramento das condições de exploração do trabalho, as PPE são também uma forma de proteção ao capital contra qualquer possibilidade de reorganização e reestruturação da condição política reivindicatória do trabalho.

Por um lado, as PPE se configuram como políticas de oferta de ações que têm como objetivo final amenizar os eventuais “desvios” do funcionamento do mercado e proporcionar aos sujeitos e setores menos competitivos elementos para fortalecer sua atuação social, ao mesmo tempo em que expõem os limites da intervenção do Estado capitalista frente à questão social do desemprego.

Mas essas políticas também se apresentam como políticas de demanda, na medida em que os estímulos financeiros públicos buscam atender necessidades dos setores da economia, não objetivamente resultantes em geração de emprego, como é o caso, no Brasil, de programas de crédito do BNDES voltados para o processo de privatização e para o financiamento das condições de reprodução dos grandes capitais.

Em qualquer dos casos, as PPE objetivam resguardar o funcionamento do mercado, seja pela sua restritividade como política pública, seja pela sua amplitude como políticas econômicas condutoras do fundo público.

A compreensão da qualificação profissional no contexto das PPE deve ter clareza sobre o fato de que tais políticas assumem, na dinâmica do Estado neoliberal, o caráter de políticas de inserção, conforme nos descreve Castel (1998), contra a perspectiva de integração social pela via do emprego, predominante na regulação social mediada pelo Estado de bem-estar social, especialmente nos países do núcleo central do capitalismo.

Sob a orientação neoliberal, as medidas voltadas para o enfrentamento do desemprego, incluindo a qualificação profissional,

estão em via de expansão, particularmente através do tratamento “social” do desemprego, no seio do qual é, amiúde, difícil decidir se o objetivo perseguido é o retorno ao emprego ou à instalação numa situação que é, justamente, “intermediária” entre trabalho e assistência. Essas realizações, que [...] tendem a se autonomizar numa esfera independente do mercado de trabalho clássico, têm sua utilidade numa conjuntura catastrófica. Entretanto, só como eufemismo é que se pode chamá-las de “políticas de emprego” (id.ibid., p. 575).

Pochmann (1997, 1998) traduz esse movimento afirmando que de políticas de emprego as mesmas transformaram-se em políticas para o mercado de trabalho, de forma que na concepção neoliberal, as PPE se tornam parte complementar e seletiva das políticas econômicas.

Nesse sentido, se pode afirmar que a suposta desestruturação das PPE é um elemento estrutural, componente de seu funcionamento, frente a um modelo de desenvolvimento no qual o desemprego e a sua ampliação – em níveis que não comprometam a capacidade elástica e móvel do capital para reproduzir-se – são expectativas capitalistas que não devem ser frustradas pela ação imprudente do Estado frente ao seu espaço no processo de desenvolvimento econômico. Como bem define Fiori (1998, p. 196), o regime de regulação flexível

Desengata o Estado da função de locomotiva desenvolvimentista e passa a depositar todas as suas expectativas no investimento direto estrangeiro para ser a nova locomotiva. Se desengata o Estado, essa é a diferença fundamental. Mas ele segue sendo o grande animador do capital privado.

A especificidade do PLANFOR como política pública estruturante do Estado neoliberal, imersa no denso e problemático campo das políticas voltadas para o mercado de trabalho, é permeada por fios tênues, mas efetivos, que a conectam com aquele movimento estrutural mais amplo exposto por Fiori.

Petit, Valente e Ferreira (2002) afirmam que o PLANFOR, como PPE, teve, sem dúvida, o mérito de aproximar os trabalhadores dos processos decisórios e distributivos do fundo público. A isso deve-se acrescentar – principalmente em função dos depoimentos que ouvimos dos sujeitos participantes desses processos – que a permanência dos espaços de decisão coletiva, pelo menos potencialmente, nas três esferas de governo, garantindo a legitimidade da inserção das representações dos trabalhadores nesses fóruns, deve ser creditada ao PLANFOR.

Mas esse significado tem determinados custos, uma vez que,

do ponto de vista político, [o Plano] parece contribuir para o enfraquecimento da classe trabalhadora na sua capacidade de autonomia e resistência frente ao projeto econômico em curso. No plano político pedagógico, a concepção do PLANFOR orienta-se pela funcionalidade da formação profissional para um mercado de trabalho seletivo, restrito,

privilegiando os aspectos práticos/técnicos da preparação para o trabalho. Seu sentido maior é funcional ao modelo econômico vigente, atenuando as tensões sociais e diminuindo as contradições intrínsecas à formação profissional para o trabalho incerto (id.ibid.).

Para os intentos do Estado neoliberal, entretanto, esse recuo é interpretado como um ganho, um avanço social rumo à consolidação da sociedade competitiva e “livre” para aproveitar e desenvolver ao máximo suas potencialidades.

A política pública representada pelo PLANFOR relaciona-se com esse processo, em primeiro lugar, por prever uma formação humana para a ação “empreendedora”, atomizada socialmente, em que o ser social não tenha outra escolha a não ser a de movimentar-se e constituir-se no espaço da competitividade do mercado. Em segundo lugar, sob a mira da combinação entre competição e liberdade, o Plano tem reconhecida a sua desenvoltura como política constituinte e integrante da perspectiva gerencial impressa ao Estado brasileiro, o que o torna a protoforma tanto das relações que devem ser instituídas entre o Estado estrito senso e a sociedade civil, como da gestão compartilhada do fundo público, num processo em que as classes sociais buscam garantir suas vias de acesso a este último, mesmo que em condições especialmente desiguais. Ao grande capital, a garantia do financiamento público da sua financeirização; ao trabalho, a possibilidade do financiamento público de experiências de formação humana sob seus desígnios.

Esse pressuposto da diferença está na base das modificações na forma de ser do Estado capitalista, recomposto como estrutura de comando político, frente às necessidades da regulação flexível do capital. A reforma do Estado brasileiro é um emblema da atualização das elaborações dos contratualistas liberais – Hobbes, Locke e Rousseau –, no sentido de que é reforçada a tarefa do Estado, anunciada por eles, de defesa do direito fundamental da propriedade privada, embora para cada um isso se faça de diferentes formas. Mais ainda, o Estado é reformado para que assuma a condição de um “agente econômico com a mesma racionalidade dos agentes privados” (Francisco de Oliveira, 1998, p. 50), o que presume a solvência das fronteiras do público e do privado e que resguarda, em largos limites, os direitos de liberdade do mercado.

Em suma, o processo reformista envolvendo o Estado brasileiro comprovou, também no âmbito brasileiro, a indispensabilidade do Estado nacional como estrutura de controle político complementar ao sistema do capital, e revelou que a cada passo adiante na Reforma Gerencial correspondeu um passo atrás na direção da democratização dos processos políticos e dos recursos públicos.

Nesse processo, a instrumentalidade do PLANFOR para a instituição de uma nova regulação social residiu no fato de que, a partir da referência do PLANFOR como matriz

operativa e gerencial de política pública renovada, os *policy makers* do Estado Gerencial foram capazes de ampliar para outros campos das políticas sociais uma perspectiva determinada de gestão pública, condizente e integrada ao movimento reformista estatal iniciado pelos governos neoliberais da década de 90 – para o qual o Plano foi um espaço formativo importante. Não só, na relação com inúmeras outras políticas e programas oficiais, o Plano se apresenta como um condutor do fundo público para espaços de financiamento abandonados pelo Estado estrito senso, de modo que o FAT passa a substituir parcela dessa responsabilidade orçamentária em diferentes áreas, inclusive naquelas consideradas prioritárias, como é o caso da saúde e da educação, para o que os casos do PROEP e do PROFABE são emblemáticos.

Nas novas relações entre o Estado estrito senso e a sociedade civil, o PLANFOR vai dinamizar mercados envolvendo a qualificação profissional e outras ações referentes às PPE, instituindo uma suposta “publicização” dos serviços antes a cargo do Estado estrito senso, e uma correlata “desprivatização” da sociedade civil, antes desvinculada do interesse público (PLANFOR, 1996b). Sem eufemismos, a mobilização da REP e do mercado de insumos de mão-de-obra ilustra processos efetivos de privatização das PPE, acordados entre o Estado estrito senso, as representações do capital e as representações do trabalho, iniciados e estimulados pela forma de implementação do PLANFOR.

Conforme demonstram Fidalgo (1999) e Santos (2001), a experiência do tripartismo no CODEFAT evidencia que a capacidade de decisão dos trabalhadores é residual, especialmente no que tange à destinação do fundo público, o que demonstra e corrobora os limites da estratégia de conciliação de classes como alternativa para a recuperação das forças tornadas enfraquecidas pela investida do capital. Por outro lado, a importância dispensada ao tripartismo num momento de acentuação da exploração do trabalho pelo capital e de redefinição das funções públicas do Estado estrito senso, revela pelo menos dois importantes paradoxos.

A incorporação dos vitimados pelo desemprego – ou pelo menos dos representantes da classe diretamente atingida por ele – na definição e gestão coletiva de estratégias políticas para amenizar os problemas sociais, resulta na naturalização do desemprego como efeito social inevitável do modelo de desenvolvimento, deslocando seu tratamento da esfera social para a esfera privativa, individual e solitária.

A possibilidade do trabalhador ter vez e voz “na partilha da riqueza social em meios de satisfação dos não-trabalhadores e em meios de produção” (Marx, 1985b, p. 186), através da sua incorporação como classe social no processo decisório de destinação e uso da riqueza

representada pelo FAT como um fundo público, é represada pela hipertrofia da capacidade deliberativa do tripartismo na qualificação profissional, o que, em termos de montantes de recursos representa a transformação do acessório em fundamental: o custo da socialização de cerca de 5% do FAT é a privatização dos demais 95%.

A realização do PLANFOR como um plano de qualificação profissional gestado e implementado de forma tripartite representa um acerto institucional do CODEFAT no qual a qualificação profissional aparece reduzida às necessidades do mercado, cabendo àqueles que decidem sobre ela a responsabilidade pela sua execução.

Entretanto, tal acerto convive com o sincretismo programático das ações de qualificação desenvolvidas por meio do Plano, o que abre a possibilidade para que práticas de formação do trabalhador de outra ordem e natureza filosófica e política possam se desenvolver, na contramão da redução do trabalhador a um *treinando* e do sindicato que o representa a uma *executora*.

Essa fragilidade latente do controle que se busca lançar sobre as condições de formação da força de trabalho guarda a potencialidade de que a educação dos trabalhadores possa ser guiada e referendada pelas necessidades e interesses da própria classe. É bem possível, até, que diversas entidades – especialmente as sindicais – estejam “burlando” as amarras programáticas do PLANFOR, e estejam pautando em interesses classistas, por meio de mecanismos vários, a formação dispensada aos trabalhadores.

Para que tais procedimentos percam o caráter de “desvio”, entretanto, faz-se necessário forçar a revisão dos termos do acordo tácito que sustenta o PLANFOR, exatamente no ponto em que, para se ter acesso ao fundo público, se condiciona o desempenho de atividades de qualificação profissional à observância de pressupostos, mecanismos e procedimentos previamente fixados e referenciados em princípios, perspectivas e necessidades pautadas pelo capital. Em outras palavras, ao direito da CNI financiar publicamente o Telecurso 2000, deveria corresponder o direito do Colégio Metalúrgico, por exemplo, financiar publicamente a formação dos trabalhadores de sua categoria, numa perspectiva antagônica à empresarial.

Mas essa alternativa, embora seja condizente com a “lógica” do paritarismo e pareça legítima, acentua, menos que combate, a mercantilização da política e a privatização do fundo público, por representar uma espécie de *vouchers*, de vale-qualificação profissional para sujeitos políticos coletivos, que aprimoraria ainda mais o perfil neoliberal do Estado brasileiro.

O que parece mais incisivo e condizente com a realidade da gestão da qualificação profissional no Brasil, é a possibilidade de que o FAT seja gerido da mesma forma que o Sistema S, frente à inflexibilidade empresarial para a democratização deste último. Ou seja, se os espaços e os fundos que sustentam o Sistema vêm servindo de amparo ao empregador, sem possibilidade de ingerência dos trabalhadores, o mesmo se poderia requerer para o FAT. Afinal, ninguém melhor que os próprios trabalhadores para definirem o que significa, em cada momento econômico-político, receber amparo de um fundo que indubitavelmente lhes pertence.

Ademais, se é um fato que as proposições educacionais dos trabalhadores – intermediadas pelas Centrais Sindicais que os representam – podem ter muitas similaridades e convergências com as proposições dos empresários, é fato também que o conjunto dessas entidades não forma um bloco monolítico e homogêneo. Em relação à CUT, não obstante todos os complexos problemas que envolvem a compreensão da Central a respeito da qualificação profissional, há diferenças substanciais (Rummert, 1998), o que define a virtualidade do conflito.

A exploração de contradições internas no CODEFAT, inclusive, pode ser uma forma de trazer à tona discussões até então silenciadas. Embora politicamente as discordâncias ocorridas até hoje no Conselho e que romperam o consenso paritário tenham servido para marcar posições de bancadas, menos que para reverter decisões, elas existem e podem ser afloradas.

O PLANFOR, como mobilizador do poder decisório do CODEFAT, vem colocando a formação do ser social trabalhador na pauta do dia das relações sociais. Nesse sentido, ele representa uma conquista, na medida em que corresponde a uma cara reivindicação dos trabalhadores, expressa pela “necessidade de revisão da política de formação profissional, integrando as centrais sindicais e as demais representações sindicais na formulação e gestão de programas de formação e treinamento” (CUT, 1993b).

Por outro lado, o processo de implementação do PLANFOR vem demonstrando que a participação das entidades de trabalhadores tem se justificado mais pela sua presença na execução da política de formação profissional do que nas esferas programáticas e decisórias outrora demandadas. Dessa forma, essas organizações acabam por viabilizar o caráter de instrumento de regulação social assumido pelo PLANFOR na sua condição de política pública descentralizada, gerencialmente desenhada e renovadora das relações entre o Estado e a sociedade civil e das formas de uso e de destinação do fundo público.

Num momento em que se anuncia um novo contrato social, contrário ao que vigora sob a diretriz neoliberal, é necessário que as organizações de classe dos trabalhadores tenham definição estratégica e clareza tática, sob pena de se tornarem reféns de interesses contrários à própria classe que representam.

Do ponto de vista formativo, a priorização da participação sindical na execução da política pública de qualificação profissional faz com que o desenvolvimento de projetos educacionais voltados para a valorização social do trabalhador, principalmente por intermédio da elevação dos seus níveis de escolaridade, ocorra à margem do sistema educacional público e da luta pela universalização do direito à escolarização dos trabalhadores.

A advertência de Dedecca e Rosandiski (1999, p. 68) parece-nos sugestiva para o repensar dos termos que devem pautar uma política de qualificação profissional, frente à proposição de um novo contrato social:

A existência de um grande contingente de população economicamente ativa com baixo nível educacional e a capacidade relativamente limitada de gasto do Estado com as políticas de educação e qualificação, não permitem dilapidar os recursos existentes de maneira pouco criteriosa. Não cabe vender ilusão aos 43 milhões de trabalhadores brasileiros que não possuem o primeiro grau completo.

A utilização da qualificação profissional como meio e estratégia para o acesso das entidades sindicais ao fundo público, principalmente para as representações de trabalhadores comprometidas com uma realidade social de outra natureza, antagônica ou mesmo diversa dessa que vem sendo protagonizada pelo mercado, também merece uma revisão.

Sob a alegação da socialização do fundo público, o FAT corre o risco de se tornar o principal financiador de uma espécie de neocorporativismo representativo que exclui os representados ou, mais simplesmente, naturaliza uma “democracia” do tipo formal, que vem sendo a mesma utilizada para justificar esse tipo histórico de apropriação da coisa pública exercido secularmente pela classe que personifica o capital.

As forças proletárias, premidas pela força hegemônica do mercado, não vêm encontrando facilidades históricas diante de suas aspirações, ainda mais quando elas são negligenciadas e secundarizadas por meio da atuação privada que muitas vezes caracteriza o movimento sindical.

Mas embora a subserviência e a condescendência de alguns representantes da classe que personifica o trabalho sejam dados presentes desde a formação da classe proletária, ainda no apagar das luzes do modo de produção baseado no trabalho servil, eles constituem uma insignificante exceção; o que não diminui o desafio das representações legítimas dos trabalhadores.

Como nos propõe Arrighi (1997, p. 352-353),

para se tornar efetivo no século XXI, o movimento operário mundial terá de desenvolver estratégias e estruturas tão diferentes das do século XX quanto estas diferiram das do século XIX. O capitalismo mundial evolui continuamente da mesma forma que as condições sob as quais a classe trabalhadora do mundo faz sua própria história.

Ou seja, os passos são lentos e nem sempre autônomos e logicamente encadeados, mas são necessariamente dados, por força da contradição estrutural que move o momento histórico conjuntural que o capitalismo representa. As novas estratégias e estruturas, portanto, devem ser obra de passadas mais firmes e mais claramente direcionadas do que aquelas dadas até agora, sob pena do avanço material deliberado de uns trabalhadores – por meio do acesso ao fundo público –, às custas do agravamento da miserabilidade de todos os demais, estar representando a parcela de responsabilidade dos próprios representantes da classe trabalhadora na constituição da barbárie.

Nos parece que um dos indicativos para a redefinição da participação das entidades de trabalhadores nos espaços decisórios e outros em que se disputa o fundo público está na afirmação do caráter público da riqueza social, menos que na sua negação ou abandono como campo problemático.

A fixação nas diferentes denúncias contra o PLANFOR e a compreensão de que a relação do Plano com o FAT se dá meramente pela via das ações de qualificação profissional, pode levar muitas análises, como tem ocorrido com o TCU – que vem sendo o mais fundamentado crítico do Plano – a associar a falência da política de qualificação à necessidade de rever todo o sistema mobilizado pelo FAT, com a proposição, inclusive, de extinção do Fundo, em função da fragilidade do sistema e das falhas na execução de suas ações, pondo “em suspeita a validade da sua continuidade” (TCU, 2001).

Entendemos que, ao contrário, as denúncias contra o PLANFOR devem ser averiguadas com o mesmo afincamento e intensidade que merece a atenção sobre o que vem ocorrendo com a parcela principal do FAT, direcionada para espaços ainda menos democráticos do que o Plano de qualificação profissional.

Nesse sentido, as experiências coletivas de trabalho representadas pela chamada economia solidária<sup>246</sup>, embora integrantes do sistema do capital e em certo ponto repressoras da manifestação política do trabalho contra seu oponente histórico, vêm se apresentando como

---

<sup>246</sup> “A Economia Popular e Solidária nasce de dentro do capitalismo, mas tenta burlar suas regras ao apresentar-se não só como um espaço de novas experimentações organizacionais, mas como um novo segmento de mercado sugerido por regras não-capitalistas. Pode, ou não (este é o ponto), ser encarada como uma alternativa à esta crise presente e inerente ao mercado de trabalho capitalista, surgindo como um novo modo de produção, por enquanto, paralelo” (Barcellos, 2000, p. 39).

uma forma histórica potencialmente contrária ao percurso individual, competitivo, empreendedor e solitário, rumo ao enfrentamento do desemprego. Não são poucas nem de fácil enfrentamento teórico as críticas lançadas sobre esse movimento.

Segundo Lessa (2002, p. 44),

Bem pesadas as coisas, tais propostas [terceiro setor, economia solidária, cooperativismo] buscam sempre o impossível: novas formas de relação capital-trabalho que atendam às exigências da reestruturação produtiva (ao fim e ao cabo, uma extração mais intensa de mais-valia) sem o “desagradável” efeito colateral do desemprego em massa. A realização prática dessas propostas, hoje, é o equivalente sociológico ao sonho geométrico da quadratura do círculo: uma contradição em termos, já que a forma de ser do capital contemporâneo é justamente o movimento que articula de modo necessário o desenvolvimento das forças produtivas com a eliminação de postos de trabalho. Diante da impossibilidade de apontar mediações socioeconômicas que articulem reestruturação produtiva e pleno emprego, tais propostas não raramente acabam em discursos moralistas com efeito transformador quase nulo, ainda que possam cumprir uma função ideológica nada desprezível.

Por outro lado, a contundência das teses afirmativas sobre a possibilidade de desenvolvimento de formas coletivas e solidárias de trabalho não é menos sustentável teórica e politicamente. Conforme afirma Tiriba (2001, p. 92),

Mesmo que as novas formas de geração de trabalho e renda sejam manifestação da excrescência do sistema capitalista, o fato é que, contraditoriamente, elas também permitem ao trabalhador estabelecer o trabalho sob outros parâmetros, descobrindo existir outra forma de produção mais humanizada, menos hierarquizada, menos violenta.

Ou seja, contrariamente à atomização social do flagelo humano, as iniciativas de trabalho por conta própria, com caráter de produção associada, poderiam estar representando a criação de “condições para que, no interior mesmo dessa sociedade, germinem os elementos de uma nova cultura do trabalho e, com ela, novos valores, novas relações econômicas e sociais” (id.ibid., p. 93).

Entendemos que nesse campo da cooperação e do associativismo produtivo encontram-se as principais contradições e campos de enfrentamento e debate referentes à busca de alternativas ao processo de regulação flexível do capital.

Frente às possibilidades concretas mais imediatas que se apresentam aos trabalhadores, a chamada economia solidária reúne, ao mesmo tempo, a ingenuidade e a clarividência quixotesca: “Seja porém o que for, venha logo, que o trabalho e o peso das armas não pode se levar sem o governo das tripas” (*Dom Quixote*, de Cervantes).

Por isso, contra todas as certezas que vociferam a supremacia do mercado como demiurgo das relações sociais, ficamos com as dúvidas sobre qual caminho histórico trilhar. Enquanto elas não se extinguem, supomos que o fundo público deva priorizar experiências solidárias de trabalhadores, contra o privilégio ao oligopólio do capital; quem sabe por meio

da resignificação das agências financeiras públicas que intermediam o FAT, tornando-as todas elas bancos de desenvolvimento econômico e solidário.

Se de todo modo a política de qualificação profissional permanecer integrada ao campo dos negócios, ou seja, como uma política pública de emprego, supomos ser fundamental que pelo menos se redefina sua abrangência e seu sentido.

Em lugar da pulverização da formação humana, como se fosse um antídoto social contra o desemprego oferecido por milhares de unidades de negócios, é necessário restringir os processos formativos aligeirados e localizados e devolver à esfera da política pública educacional os processos de escolarização formal dos trabalhadores.

Quanto aos fundamentos dessa formação, eles vêm sendo construídos nos embates e campos de luta dos educadores brasileiros há algum tempo e ganharam um maior sentido histórico, a partir da privatização da política pública de qualificação profissional representada pelo PLANFOR e da possibilidade de que ela seja revista.

Como indica Frigotto (1999),

Vincular a política de formação profissional a um projeto de desenvolvimento centrado nas necessidades da população brasileira significa, ao contrário da perspectiva de transformar as instituições de formação profissional em unidades privadas de negócio, a necessidade de dilatar sua função pública.

Numa conjuntura em que esse projeto possa ganhar força, abre-se a possibilidade de que, ao contrário do que predominou até agora, aumente, como define Fidalgo (1999, p. 202), o interesse social “pelos fundamentos constituidores de uma concepção mais ampla de educação como um processo de socialização humana e desenvolvimento integral do indivíduo”, de modo a não ser preciso abrir mão “da construção de projetos orientados por princípios filosóficos comprometidos com a emancipação humana”.

Mais objetivamente ainda, Tiriba (2001, p. 363-364) propõe um processo de qualificação profissional que:

a) intimamente articulado com a rede pública de ensino, contribua com a formação ampla dos trabalhadores; b) em sintonia com a comissão municipal de emprego, trabalho e renda, tenha os movimentos populares como eixo norteador de sua ação; c) fortaleça, no interior do mercado global, o mercado específico dos empreendimentos populares associativos (cooperativas, associações, grupos de produção, etc.); d) contribua para criação de redes de conhecimentos, informação, produção e comercialização entre os pequenos produtores de bens materiais e de serviços que tentam subsistir à perversidade da atual lógica de mercado.

A destituição do PLANFOR e a completa reformulação de seus fundamentos e de suas diretrizes – anunciadas pelo atual governo –, se mantidas circunscritas à sua dimensão de

plano de qualificação profissional, podem tensionar os fios invisíveis que o tornam instrumento de regulação social, mas não removê-los.

Na proposta de redefinição da política de qualificação profissional impulsionada pelo atual governo, mais que um importante campo de luta e de disputa social, a qualificação profissional é acertadamente anunciada como uma relação social,

um espaço de conflito, ou em outros termos, de disputa de hegemonia, onde os sujeitos sociais disputam visões e concepções. O papel do ESTADO democrático é de estabelecer regulações, garantindo o amplo debate das diversas concepções em conflito [grifos do autor] (MTE, 2003, p. 2).

Nos limites do Estado burguês, a valorização das relações sociais é uma das condições políticas mais favoráveis à classe trabalhadora, por fazer reaparecer na luta de classes a legitimidade do embate e da disputa política – após mais de uma década de obscurantismo neoliberal –, o que virtualmente guarda a possibilidade de acirramento das contradições e de priorização da negociação sobre o consenso e dos compromissos políticos concretos sobre os pactos genéricos, impondo também ao capital concessões efetivas, e abrindo ao trabalho condições de sua valorização econômica e social. Mas, como já advertiu Marx (1978, p. 396-397), “o poder estatal não está suspenso no ar”, sendo mais do que necessário que os trabalhadores sejam capazes de “fazer valer seus interesses de classe em seu próprio nome”.

Quanto à formação do ser social trabalhador, assim como o capital não resume nela a sua possibilidade de intervenção social, o trabalho não deve utilizá-la como instrumento exclusivo de luta, menos ainda no complexo processo das políticas de emprego financiadas pelo FAT do qual o PLANFOR faz parte, no qual as decisões a favor da qualificação profissional nem sempre, nem necessariamente, têm se voltado para o benefício dos interesses e necessidades dos trabalhadores, senão que para o sutil aprimoramento do seu flagelo, sob a brutal aparência de alívio.

Os fios que podem ligar uma política nacional de qualificação profissional aos objetivos de dignificação do homem e de valorização do trabalhador estão por ser estendidos, sem perder de vista que

Nunca devemos nos esquecer de que o futuro não é nem totalmente nosso, nem totalmente não-nosso, para não sermos obrigados a esperá-lo como se estivesse por vir com toda certeza, nem nos desesperarmos como se não estivesse por vir jamais (Epicuro).

## BIBLIOGRAFIA

- AGLIETTA, Michel. 1979. *Regulación e crisis del capitalismo. La experiencia de los Estados Unidos*. Introducción. México : Siglo Veintiuno. P. 1-15.
- ALTAFIN, Iara G., DUARTE, Laura M. G. 2000. *Desenvolvimento sustentável e o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF*. Universidade de Brasília. Mimeo.
- ALVES, Edgard L. G. 1993. Entrevista. *Revista Cipa*. N° 164. p. 39-43.
- ALVES, Edgard L. G., VIEIRA, Carlos A. S. 1995. Qualificação profissional: uma proposta de política pública. *Planejamento e Políticas Públicas - IPEA*. N. 12, jun./dez. P. 117-148.
- ANDERSON, Patrícia. 1999. Câmaras Setoriais: histórico e acordos firmados – 1991/95. *Texto para Discussão*. N° 667. Rio de Janeiro : IPEA. Set.
- ANTUNES, Ricardo. 1982. *Classe operária, sindicatos e Partido no Brasil: da Revolução de 1930 até a Aliança Nacional Libertadora*. São Paulo : Cortez.
- ANTUNES, Ricardo. 2000. *Os sentidos do trabalho: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho*. 2 ed. São Paulo : Boitempo.
- ARRIGHI, Giovanni. 1996. *O longo século XX*. São Paulo : UNESP; Rio de Janeiro : Contraponto. (Introdução; p. 1-26).
- ARRIGHI, Giovanni. 1997. *A ilusão do desenvolvimento*. Petrópolis : Vozes, 1997.
- AZEREDO, Beatriz. 1998a. *Políticas públicas de emprego: a experiência brasileira*. São Paulo : ABET.
- AZEREDO, Beatriz. 1998b. Políticas públicas de geração de emprego no Brasil: limites e possibilidades. In: OLIVEIRA, Marco Antonio de (org.). *Reforma do Estado e políticas de emprego no Brasil*. Campinas : UNICAMP.IE. P. 125-168.
- AZEREDO, Beatriz. RAMOS, Carlos Alberto. 1995. Políticas públicas de emprego: experiências e desafios. *Planejamento e Políticas Públicas*. IPEA. N° 12, jun./dez., p. 92-114.
- BANCO MUNDIAL. 1995. *Prioridades y Estrategias para la Educación: Estudio Sectorial del Banco Mundial*. Departamento de Educación y Políticas Sociales. Versão Preliminar.
- BARBOSA, Alexandre F., MORETTO, Amilton. 1998. *Políticas de emprego e proteção social*. São Paulo : ABET.
- BARCELLOS. Ana Paula. 2000. *Economia popular e solidária: uma alternativa à crise do mercado de trabalho brasileiro nos anos 90*. Monografia. Centro Sócio-Econômico. Departamento de Economia. Curso de Graduação em Ciências Econômicas. Universidade Federal de Santa Catarina

- BARRADAS, A. S. 1986. *A Fábrica PIPMO*. Dissertação de Mestrado. Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro.
- BATISTA, Roberto Leme. 2002. *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. 184 p.
- BIASOTO JR., Geraldo. 2001. Discursos de abertura. In: BRASIL. Ministério da Saúde. *Certificação de Competências para a área da saúde: os desafios do PROFAE*. Anais. Seminário realizado em 7 e 8 de novembro de 2000. Brasília, p. 11-24.
- BIONDI, Aloysio. 2000. *O Brasil privatizado: um balanço do desmonte do Estado*. São Paulo : Fundação Persu Abramo.
- CACCIAMALI, Maria Cristina, SILVA, Gilvanir B., MATOS, Franco de. 1998. Sistema Nacional de Emprego: desempenho interestadual. In: OLIVEIRA, Marco Antonio de (org.). *Reforma do Estado e políticas de emprego no Brasil*. Campinas:UNICAMP.IE. P. 169-192.
- CARDOSO, Fernando Henrique. 1996a. *Conseqüências sociais da globalização*. Conferência do proferida no Indian International Center. Nova Delhi, Índia, 27 de janeiro de 1996.
- CARDOSO, Fernando Henrique. 1996b. *Impacto da globalização nos países em desenvolvimento: riscos e oportunidades*. Conferência proferida no Colégio do México. Cidade do México, 20 de fevereiro de 1996.
- CARTA CAPITAL. 2001. *Flexibilização da CLT*. Dezembro. Ano VIII, n° 168.
- CARVALHO, Celso P. F. 2003. *A relação universidade-empresa na perspectiva da burguesia industrial*. Tese de Doutorado. Programa de Estudos Pós-Graduados em Educação: História, Política e Sociedade. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.
- CASTEL, Robert. 1998. A nova questão social. *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. São Paulo : Vozes. P. 495-591.
- CASTRO, Claudio de Moura. 2002. La formación en América Latina: Soluciones y problemas. *Formación Profesional en el cambio de siglo*. Montevideo : CINTERFOR/OIT (Sobre Artes y Oficios, 1). P. 267-288.
- CASTRO, Claudio de Moura. VERDISCO, Aimée. 2002. Formación de jóvenes desempleados en América Latina In: CASTRO, Claudio de Moura. *Formación Profesional en el cambio de siglo*. Montevideo : CINTERFOR/OIT, 382 p. (Sobre Artes y Oficios, 1). P. 179-216.
- CASTRO, Ramón P. 1992. *As questões da qualificação e da educação e a nova base técnica do capitalismo*. São Carlos, UFSCar, mimeo.
- CÊA, Georgia S. S. 1995. *O dito pela escola e o ensinado pelo rádio: o conceito de trabalho em questão*. Rio de Janeiro, 1995. 10 p. mimeo.
- CÊA, Georgia S. S. 1996. *Trabalho e Educação Básica: desvelando consensos*. Dissertação de mestrado. Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal Fluminense.
- CÊA, Georgia S. S. DORNELLAS SOBRINHO, Renato José. 2000. Propostas dos empresários leigos do ensino e a política educacional brasileira na primeira metade dos anos 90. In: NEVES, Lúcia M. W. (org.) *Educação e política no limiar do século XXI*. Campinas : Autores Associados. p. 133-146.
- CEPAL. UNESCO. 1992. *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*. Santiago do Chile : CEPAL/OREALC.

- CHESSNAIS, François. 1996. *A mundialização do capital*. São Paulo : Xamã.
- CHESSNAIS, François. (coord.) 1998. *A mundialização financeira: gênese, custos e riscos*. São Paulo : Xamã.
- CINTERFOR. 1996. *Formación y trabajo: de ayer para mañana*. Montevideo : CINTERFOR (Papeles de la Oficina Técnica, 1).
- CINTERFOR. OIT. 1999. La formación: un hecho laboral, tecnológico y educativo. *Boletín CINTERFOR*. N. 145, enero-abril. P. 7-19.
- CINTERFOR. OIT. 2001a. *Formación para el trabajo decente*. Documentos de referencia / 1. Brasília : CINTERFOR/FUNDACENTRO/MTE.
- CINTERFOR. OIT. 2001b. *Trabajo decente y formación profesional*. Montevideo : CINTERFOR.
- CINTERFOR. OIT. 2001c. *XXXV Reunión de la Comisión Técnica – Informe final*. Brasília : CINTERFOR/FUNDACENTRO/MTE.
- CMMES. 1993. Colégio Metalúrgico Elpídio Evaristo dos Santos. *Aos professores, alunos e funcionários e aos diretores do Sindicato dos Metalúrgicos do Rio de Janeiro – Relato de atividades*. Mimeo.
- CNI. 1993. *Educação Básica e Formação Profissional: uma visão dos empresários*. Salvador. Jul.
- CNQ. CUT. 1998. *Resoluções do 2º Congresso da Confederação Nacional dos Químicos da CUT*. Mimeo.
- COHN, Amélia. 1998. *Permanência e reestruturação das políticas sociais nos anos 90*. Observatório da Cidadania. <http://www.ibase.org.br/paginas/amelia.html>.
- CORAGGIO, José Luis. 2000. *El Banco Mundial revisa sus tesis sobre la educación superior... ¿Y nosotros qué hacemos?*. Mimeo.
- COUTINHO, Luciano. FERRAZ, João Carlos (coord.). 1994. *Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira*. Campinas : Papirus : Editora da UNICAMP.
- CUNHA, Luiz Antônio. 2000a. *O ensino de ofícios nos primórdios da industrialização*. São Paulo : UNESP, Brasília : FLACSO.
- CUNHA, Luiz Antônio. 2000b. *O ensino profissional na irradiação do industrialismo*. São Paulo : UNESP, Brasília : FLACSO.
- CUNHA, Luiz Antônio. 2001. O ensino industrial-manufatureiro no Brasil: origem e desenvolvimento. In: *Construindo a Nova Cidadania*. FLACSO – MRE – MTE – SPPE. CD-ROM.
- CURSINO, Sérgio. 1999. *Requalificação profissional: Motivação e criatividade para o reingresso no mercado de trabalho*. Manual do Instrutor. São Paulo : Força Sindical/MTb.
- CUT. 1993a. Câmaras setoriais : para além do complexo automotivo. *Texto para Discussão – DESEP*. N. 6. São Paulo : DESEP.
- CUT. 1993b. *Propostas para uma Política Industrial*. Comissão de Tecnologia e Automação (CNTA). São Paulo : Secretaria Nacional de Política Sindical. Abr.
- CUT. 1999. *A experiência na Formação de Formadores em 1998*. São Paulo : CTU/MTb.
- DAVIES, Nicolas. 2001. *O FUNDEF e as verbas da educação*. São Paulo : Xamã.

- DE TOMMASI, Livia. 1996. Financiamentos do Banco Mundial no Setor Educacional Brasileiro: Projetos em Fase de Implementação. In: DE TOMMASI, Livia, WARDE, Mirian Jorge, HADDAD, Sérgio (org.). *O Banco Mundial e as Políticas Educacionais*. São Paulo : Cortez / PUC-SP / Ação Educativa. P. 195-227.
- DEDECCA, Cláudio S., ROSANDISKI, Eliane. 1999. Perfil educacional e de qualificação do mercado de trabalho brasileiro não-agrícola – Anos 90. In: *Anais do Seminário de Polivalência e Certificação Ocupacional*. Belo Horizonte : PUC-MG.
- DEDECCA, Claudio S. 1998. Emprego e qualificação no Brasil dos anos 90. In: OLIVEIRA, Marco Antonio de (org.). *Reforma do Estado e políticas de emprego no Brasil*. Campinas:UNICAMP.IE. P. 269-294.
- DEDECCA, Cláudio S. 1999. Novas configurações em formação e trabalho: o novo perfil profissional na última década. In: *Anais do Seminário de Polivalência e Certificação Ocupacional*. Belo Horizonte : PUC-MG, 107 p.
- DI GIOVANNI, Geraldo. 1998. Sistemas de proteção social: uma introdução conceitual. In: OLIVEIRA, Marco Antônio de (org.). *Reforma do Estado e políticas de emprego no Brasil*. Campinas : UNICAMP. P. 9-29.
- DINIZ, Eli. 1993. *Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira - Articulação dos atores na implementação da política industrial: a experiência das Câmaras Setoriais - retrocesso ou avanço na transição para um novo modelo?*. Nota técnica extra. Blocos temáticos. Campinas : IE/UNICAMP - IEI/UFRJ - FDC – FUNCEX.
- DOMINGUES, Marta Regina. 2000. *Sindicalismo, educação e formação profissional nos anos 90: Programa Integrar – CNM/CUT*. Dissertação de Mestrado. Programa de Estudos Pós-Graduados em Educação, História, Política e Sociedade da PUC-SP.
- DORNELLAS SOBRINHO, Renato J. 1997. *Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade: uma nova instância definidora de políticas educacionais no Brasil dos anos 90*. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal Fluminense.
- DREIFUSS, René Armand. 1989. *O jogo da Direita na Nova República*. 3. ed. Petrópolis : Vozes.
- ESTADO DE SÃO PAULO. 1998. *Governo prevê queda do déficit nas transações correntes em 99*. 1º de outubro. <http://www2.estado.com.br/edicao/pano/98/09/30/eco771.html>.
- FARIAS, Flávio B. 2000. *O Estado capitalista contemporâneo: para a crítica das visões regulacionistas*. São Paulo : Cortez (Coleção Questões da nossa época, n. 73).
- FAUSTO, Ayrton. 2001. Políticas públicas de trabalho, emprego e geração de renda. In: YANNOULAS, Silvia C. (org). *Controle democrático, descentralização e reforma do Estado*. Brasília : Paralelo 15, pp. 9-24.
- FERNANDES, Florestan. 1990. *A transição prolongada: O período pós-constitucional*. São Paulo : Cortez.
- FERRETTI, Celso João. 1999. *Comentários sobre o Documento Diretrizes Curriculares para a Educação Profissional de Nível Técnico MEC/CNE*. São Paulo. Mimeo.
- FGV. IESAE. 1981. *Projeto estudo sobre o setor informal do trabalho: implicações para a política social e as políticas de treinamento e formação profissional*. 1º relatório parcial. Documento de trabalho. Rio de Janeiro : FGV.
- FIDALGO, Fernando. 1999. *A formação profissional negociada: França e Brasil, anos 90*. São Paulo : Anita Garibaldi. 232 p.

- FIDALGO, Fernando., MACHADO, Lucília. 2000. O PLANFOR e a reconceitualização da educação profissional. In: *Trabalho e Educação*. Belo Horizonte : NETE/FaE/UFMG. N. 6, jan./jun., p. 93-109.
- FIORI, José Luís. 1995a. A Governabilidade na Nova Ordem Econômica. *Novos Estudos CEBRAP*. São Paulo, n. 43, p. 157-172, nov.
- FIORI, José Luís. 1995b. Da dependência ao social-liberalismo: a bússola de Fernando Henrique Cardoso. *Em busca do dissenso perdido*. Rio de Janeiro: Insight. P. 231-245.
- FIORI, José Luís. 1995c. *O Vôo da Coruja: Uma Leitura não-liberal da Crise do Estado Desenvolvimentista*. Rio de Janeiro : EdUERJ.
- FIORI, José Luís. 1996. Ajuste, transição e governabilidade: o enigma brasileiro. FIORI, José Luís. TAVARES, Maria da Conceição. *Desajuste global: a modernização conservadora*. São Paulo : Paz e Terra. P. 127-193.
- FIORI, José Luís. 1998. *Os moedeiros falsos*. 4 ed. Petrópolis : Vozes.
- FLACSO. 2001. *Construindo a nova cidadania – Formação de gestores e formadores em Políticas Públicas de Trabalho e Renda*. MRE-ABC/MTE-SPPE/FLACSO. CD-Rom.
- FOLHA DE SÃO PAULO. 1997. *Para OIT, globalização precisa de regras*. Dinheiro. 1º de junho, p.2.
- FOLHA DE SÃO PAULO. 1999. *Governo amplia a demissão temporária*. Dinheiro. 5 de junho, p.4.
- FOLHA DE SÃO PAULO. 2000. *BNDES gasta só 1,3% na área social*. Capa. 2 de abril, p. 1-11.
- FONSECA, Marília. O financiamento do Banco à educação brasileira: vinte anos de cooperação internacional. In: DE TOMMASI, Livia, WARDE, Mirian Jorge, HADDAD, Sérgio (org.). *O Banco Mundial e as Políticas Educacionais*. São Paulo : Cortez / PUC-SP / Ação Educativa, 1996. P. 229-251.
- FRENCH, John D. 1995. *O ABC dos operários: conflitos e alianças de classe em São Paulo, 1900-1950*. São Paulo : Hucitec.
- FREY, Klaus. 2000. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática de análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*. IPEA. Nº 21, junho.
- FRIGOTTO, Gaudêncio (org.). 1998. *Educação e crise do trabalho: perspectivas de final de século*. Petrópolis : Vozes, p. 25-54.
- FRIGOTTO, Gaudêncio. 1989. *A Produtividade da Escola Improdutiva*. 3. ed. São Paulo : Cortez / Autores Associados.
- FRIGOTTO, Gaudêncio. 1999. Globalização e Crise do Emprego: Mistificações e Perspectivas da Formação Técnico-Profissional. *Boletim Técnico do SENAC*. V. 25, n. 2, mar./ago.
- GARCÍA, Lázaro Fernández. 1993. Nuevas relaciones entre educación, trabajo y empleo en la década de los 90. *Boletín CINTERFOR*. 1993. Oct./dic., n. 125. P. 17-34.
- GAZETA DO PARANÁ. 2000. *Política – Painel*. 26 de maio.
- GAZETA MERCANTIL. 1995. *Relatório Educação para a Competitividade*. Encarte. Maio.

- GENTILI, Pablo. 1994. Ideologias empresariales y monopólio del conocimiento en la Tercera Revolucion Industrial. *Poder económico, ideología y educación*. Buenos Aires : Miño y Dávila Editores & FLACSO. P. 117-217.
- GÓES, Moacyr de. 1994. Voz ativa. In: CUNHA, Luiz Antônio, GÓES, Moacyr de. *O Golpe na Educação*. 8 ed. Rio de Janeiro : Jorge Zahar. 94 p. 7-34.
- GOMES, Jesús Albarracín. 1998. *La política de empleo del neoliberalismo* (versão preliminar). DIEESE/CESIT/CNPq.
- GRAMSCI, Antonio. 1989. *Os intelectuais e a organização da cultura*. 7 ed. Rio de Janeiro : Civilização Brasileira.
- GRAMSCI, Antonio. 1991a. *Concepção Dialética da História*. 9 ed. Rio de Janeiro : Civilização Brasileira.
- GRAMSCI, Antonio. 1991b. *Maquiavel, a Política e o Estado Moderno*. 8 ed. Rio de Janeiro : Civilização Brasileira.
- GUEDES, Sebastião N. R. 2000. *Observações sobre a economia institucional: há possibilidade de convergência entre o velho e o novo institucionalismo?* V Encontro Nacional de Economia Política. Fortaleza. 21 a 25 de Junho.
- GUIMARÃES, Ivan G. R. 1998. Avaliação geral dos programas de geração de emprego e renda. In: OLIVEIRA, Marco Antônio de (org.). *Reforma do Estado e políticas de emprego no Brasil*. Campinas : UNICAMP. p. 193-223.
- GUIRALDELLI JR., Paulo. 1987. *Educação e movimento operário*. São Paulo : Cortez.
- HARVEY, David. 1999. *Condição pós-moderna*. 8 ed. São Paulo : Loyola.
- HEGEL, Friedrich. 1999a. Estética. A idéia e o ideal. *Coleção Os Pensadores*. São Paulo : Nova Cultural. Tradução de Orlando Vitorino. P. 117-149 (Parte primeira).
- HEGEL, Friedrich. 1999b. Fenomenologia do Espírito. Prefácio. *Coleção Os Pensadores*. São Paulo : Nova Cultural. Tradução de Orlando Vitorino. P.291-329.
- HENRIQUE, Wilnês. 1998. Crise econômica e ajuste social no Brasil. In: OLIVEIRA, Marco Antonio de (org.). *Reforma do Estado e políticas de emprego no Brasil*. Campinas : UNICAMP.IE. P. 73-108.
- IBASE. 1999. *Revista Democracia Viva*. Edição Especial. Novembro. Rio de Janeiro.
- IETS. 2002. *Notícias IETS*. Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade. <http://www.iets.inf.br>, em 15 de outubro.
- IPEA. 2001. *Políticas sociais: acompanhamento e análise – 3*. Ano 2, ago.
- JORNAL DO BRASIL. 1992. *Brasil lançará plano de formação profissional*. 05 jun.
- JORNAL DO BRASIL. 2001. *CPI do FAT pode acabar em crise*. 17 de outubro.
- KOSIK, Karel. 1986. *Dialética do Concreto*. 4. ed. Rio de Janeiro : Paz e Terra.
- KUENZER, Acácia. 1997. *Ensino médio e profissional: as políticas do Estado neoliberal*. São Paulo : Cortez. (Questões da Nossa Época).
- KUENZER, Acácia. 1999. *Educação profissional: categorias para uma nova pedagogia do trabalho*. Curitiba : UFPR – Setor de Educação. Mimeo.
- LAGO, Luiz A. C., ALMEIDA, Fernando L., LIMA, Beatriz M. F. 1983. Estrutura ocupacional, educação e formação de mão-de-obra: Os países desenvolvidos e o caso brasileiro. *Estudos Especiais IBRE*. N. 4. Rio de Janeiro : Fundação Getúlio Vargas.

- LEHER, Roberto. 1998a. A ideologia da globalização na política de formação profissional brasileira. *Trabalho e Educação*. Revista do NETE. Belo Horizonte : NETE/FaE/UFMG. N. 4, ago./dez., p. 117-134.
- LEHER, Roberto. 1998b. *Da ideologia do desenvolvimento à ideologia da globalização: a educação como estratégia do Banco Mundial para “alívio” da pobreza*. Tese de Doutorado. Pós-Graduação em Educação da Universidade de São Paulo.
- LEITE, Elenice M. 1995a. *Educação profissional no Brasil: no limiar de novas possibilidades*. Mimeo.
- LEITE, Elenice M. 1995b. Educação, trabalho e desenvolvimento: o resgate da qualificação. *Em aberto: Educação, trabalho e desenvolvimento*. Brasília : INEP/MEC, ano 15, n. 65, p. 5-17.
- LEITE, Elenice M. 2000. *O desfile dos atores no enredo da nova institucionalidade da educação profissional no Brasil: um samba articulado?* Seminário Temático da ABET, set. 1999, São Paulo. Versão revista e atualizada para o Congresso Latino Americano de Sociologia do Trabalho, Buenos Aires, mai. Mimeo.
- LEITE, Elenice M. 2001. *Programas de capacitação para jovens desfavorecidos na América Latina: experiências de monitoramento e avaliação*. Paris : IIEP – UNESCO. Mimeo.
- LEÓN, Oscar Dávila. ACEVEDO, Claudio Silva. 2002. Políticas de juventud en Chile y su expresión en lo local. *Boletín Jóvenes, Formación y Empleo*. CINTERFOR/OIT.
- LESSA, Sérgio. 2002. *Mundo dos homens: trabalho e ser social*. São Paulo : Boitempo (Cap. I e II).
- LUKÁCS, György. 1979. *Ontologia do ser social: os princípios ontológicos fundamentais de Marx*. São Paulo : Ciências Humanas.
- LUKÁCS, György. 1981. *O trabalho. Ontologia do ser social*. Tradutor: Ivo Tonet.
- MACEDO, Berbarado 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. P. 79-84.
- MACHADO, Lucília. 1995. Formação geral e especializada: fim da dualidade com as transformações produtivas no capitalismo? *Revista Brasileira de Educação*. ANPED. Set./out./nov./dez, n. 0.
- MACHADO, Lucília. 1996. *Revista Princípios*. 1996. s. n. t.
- MACHADO, Lucília. 1999. Eficácia, eficiência e efetividade social na implementação dos PEQs. UNITRABALHO. *Anais do Seminário Nacional sobre Avaliação do PLANFOR: uma política pública de educação profissional em debate*. São Paulo : UNITRABALHO. p. 93-101.
- MAGGIOLINI, Piercarlo. 1988. *Negociações trabalhistas e a introdução de inovações tecnológicas na Europa*. Petrópolis : Vozes/IBASE.
- MARX, Karl. 1978. O 18 Brumário de Luís Bonaparte. *Os Pensadores*. São Paulo: Abril Cultural. P. 329-404.
- MARX, Karl. 1985a. *O Capital: Crítica da Economia Política*. São Paulo: Nova Cultural. V. 1, livro 1.
- MARX, Karl. 1985b. *O Capital: Crítica da Economia Política*. São Paulo: Nova Cultural. V. 2, livro 1.

- MARX, Karl. 1989a. *Elementos fundamentales para la crítica de la Economía Política (Grundrisse)* 1857-1858. 12 ed. Vol. 2. México : Siglo Veintiuno.
- MARX, Karl. 1989b. *Elementos fundamentales para la crítica de la Economía Política (Grundrisse)* 1857-1858. 16 ed. Vol. 1. México : Siglo Veintiuno.
- MARX, Karl. 1989c. *Manuscritos Económico-Filosóficos*. Lisboa : Edições 70.
- MARX, Karl. ENGELS, Friedrich. 1992. *Textos sobre educação e ensino*. São Paulo : Moraes.
- MARX, Karl. ENGELS, Friedrich. 1996. *A ideologia alemã*. 10 ed. São Paulo : Hucitec.
- MEHEDFF, Nassim. 1997. A nova educação profissional. *LIDA*. Revista do Ministério do Trabalho. Brasília : MTE, ano 1, n. 3, jul/ago, p. 78.
- MEHEDFF, Nassim. 1998. O novo desafio da educação profissional. *Folha de São Paulo*. Opinião Econômica. Dinheiro. 18 de novembro.
- MEHEDFF, Nassim. 1999. Reflexões sobre políticas públicas de trabalho e qualificação. *Anais do Congresso Estadual de Educação Profissional do Trabalhador*. Paraná : SERT/MTE. 13 a 15 de dezembro.
- MEHEDFF, Nassim. 2001. Certificação profissional no Brasil: tendências e perspectivas. BRASIL. Ministério da Saúde. *Certificação de competências para a área da saúde: os desafios do PROFAE*. Anais. Seminário realizado em 7 e 8 de novembro de 2000. Brasília.
- MERCOSUL. 2000. *Declaración de principios básicos de formación profesional: para orientar el diseño de acciones nacionales*. Mimeo.
- MÉSZÁROS, István. 2002. *Para além do capital*. São Paulo : Boitempo.
- MÉSZÁROS, István. 2003. *O século XXI: socialismo ou barbárie?* São Paulo : Boitempo.
- MORAES, Carmen S. V. 2000. A normatização da pobreza: crianças abandonadas e crianças infratoras. *Revista Brasileira de Educação: Imagens e vozes da educação*. Anped, Autores Associados, 2000. n.º 15. De set a dez de 2000 – Número especial.
- MORAES, Carmen S. V. 2001. O que há de novo na educação profissional no Brasil. *Trabalho e Educação*. Revista do NETE. Belo Horizonte : FaE/UFMG. N. 8, jan./jun. P. 13-45.
- NEVES, Lucia M. W. (org.). 1995. *Política educacional nos anos 90: determinantes e propostas*. Recife : Ed. Universitária da UFPE.
- NEVES, Lucia M. W. 1997. *Brasil Ano 2000: uma nova divisão de trabalho na educação*. Rio de Janeiro : Papéis e Cópias.
- OIT. 1948. *Convenção n.º 88 sobre o serviço de emprego*. 17 de junho. Mimeo.
- OIT. 1992. El ajuste y el desarrollo de los recursos humanos. *Informe VI. Conferencia Internacional del Trabajo*. 79ª reunión.
- OIT. 1995. *El empleo en el mundo 1995. Un informe de la OIT*. Ginebra : OIT.
- OIT. 1996. *El empleo en el mundo 1996/97: Las políticas nacionales en la era de la mundialización. Un informe de la OIT*. Ginebra : OIT.
- OIT. 1999. *Reunión Consultiva Tripartita sobre el Desarrollo de los Recursos Humanos y la Formación para una selección de países de América Latina: nuevos roles del Estado y otros actores en la formación: articulación de lo público y lo privado*. Montevideo, 6 al 9 de julio

- (<http://www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/conf/1999/triparti/libroiii/capiii.htm>).
- OIT. 2000. *Actas Provisionales 21*. Conferencia Internacional del Trabajo. Octagésima octava reunión. 14 jun. Ginebra : OIT.
- OLIVEIRA, Dalila A. 2001. A relação trabalho e educação e sua redução à política de emprego e qualificação na atualidade: alguns apontamentos iniciais. *Educação em Foco*. Revista de Educação. Juiz de Fora : UFJF, v. 6, n. 1, mar./ago. P. 59-72.
- OLIVEIRA, Francisco de. 1988. O Surgimento do Anti-Valor: Capital, Força de Trabalho e Fundo Público. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n. 22, p. 8-28.
- OLIVEIRA, Francisco de. 1992. *Collor: A falsificação da ira*. Rio de Janeiro: Imago (Capítulos 1, 2 e 3).
- OLIVEIRA, Francisco de. 1995. Quem Tem Medo da Governabilidade?. *Novos Estudos CEBRAP*. São Paulo. N. 41, p. 61-77.
- OLIVEIRA, Francisco de. 1998. *Os direitos do antivalor: a economia política imperfeita*. Petrópolis : Vozes. Coleção Zero à Esquerda.
- OLIVEIRA, Francisco de. 1999. Globalização e antivalor: uma antiintrodução ao antivalor. In: FREITAS, Marcos Cezar de. *A reinvenção do futuro: trabalho, educação, política na globalização do capitalismo*. 2 ed. São Paulo : Cortez. P. 77-113.
- OLIVEIRA, Marco Antonio de (org.). 1998. *Reforma do Estado e políticas de emprego no Brasil*. Campinas:UNICAMP.IE.
- OLIVEIRA, Ramon. 2001. O Banco Mundial e a Educação Profissional. *Boletim Técnico do SENAC*. V. 27, n. 2, mai./ago.
- PAIVA, Vanilda P. 1987. *Educação popular e educação de adultos*. 4 ed. São Paulo : Loyola.
- PAULA, José Alves de. 1994. *O Subgrupo 11 do MERCOSUL: balanços de suas atividades*. <http://www.mre.gov.br/unir/webunir/BILA/15/artigos/3alves.htm>
- PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. 1998. *Reforma do Estado para a Cidadania: A Reforma Gerencial Brasileira na Perspectiva Internacional*. São Paulo : Ed. 34, Brasília, ENAP.
- PETIT, Aljacyra M., VALENTE, Antônio, FERREIRA, Angela L. A. 2002. Política de qualificação profissional: uma questão para o debate. *Scripta Nova – Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. Vol. VI, n. 119 (132). Universidad de Barcelona. <http://www.ub.es/geocrit/nova.htm>.
- PINHEIRO, Maurício M. S. 1997. O papel dos fundos parafiscais no fomento: FGTS e FAT. *Texto para Discussão*. N. 485. Brasília : IPEA.
- POCHMANN, Marcio. 1997. Políticas de emprego e renda no Brasil. In: BÓGUS, Lucia. PAULINO, Ana Yara (org.). *Políticas de emprego, políticas de população e direitos sociais*. São Paulo:EDUC. p. 21-46.
- POCHMANN, Marcio. 1998. As políticas de geração de emprego e renda: experiências internacionais recentes. In: OLIVEIRA, Marco Antônio de (org.). *Reforma do Estado e políticas de emprego no Brasil*. Campinas : UNICAMP. p. 109-124.
- POCHMANN, Marcio. 2001. *O emprego na globalização: a nova divisão internacional do trabalho e os caminhos que o Brasil escolheu*. São Paulo : Boitempo. 151 p.

- POSTHUMA, Anne Caroline. 1999. 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. P. 11-32.
- POVO DO CEARÁ. 1978. Fortaleza, 20 de setembro.
- PROGRAMA MÃOS À OBRA, BRASIL. 1994.
- RAMOS, Marise Nogueira. 2001a. *Pedagogia das competências: autonomia ou adaptação?*. São Paulo : Cortez.
- RAMOS, Marise Nogueira. 2001b. Qualificação, competências e certificação: visão educacional. BRASIL. Ministério da Saúde. *Certificação de competências para a área da saúde: os desafios do PROFAE*. Anais. Seminário realizado em 7 e 8 de novembro de 2000. Brasília. p. 37-45.
- RAMPINELLI, Waldir José. 1998. Uma política externa subserviente a um governo mundial de fato. In: OURIQUES, Nildo. RAMPINELLI, Waldir José. *No fio da navalha: crítica das reformas neoliberais de FHC*. 2 ed. São Paulo : Xamã. p. 65-90.
- REPLANFOR. 1999. *Planejando com foco na demanda do mercado de trabalho: apoio à elaboração dos planos estaduais de qualificação profissional / PEQs (1999-2002)*. Convênio FLACSO-Brasil/MTE/SEFOR.
- REZENDE, Gervásio Castro de. 1999. Programa de Crédito Especial para Reforma Agrária (PROCERA): institucionalidade, subsídio e eficácia. *Texto para discussão*. Nº 648. Rio de Janeiro : IPEA.
- RODRIGUES, Denise Andrade. 2000. Os investimentos no Brasil nos anos 90: cenários setorial e regional. *Revista do BNDES*. Rio de Janeiro, v. 7, n. 13, p. 107-136. Jun.
- RODRIGUES, José. 1998. *O moderno príncipe industrial: o pensamento pedagógico da Confederação Nacional da Indústria*. Campinas : Autores Associados.
- RODRIGUES, Lia Imanishi. 2002. Contra desemprego, só crescimento. *Oficina de Informações*. Semana de 28 de janeiro a 1º de fevereiro. <http://www.oficinainforma.com.br/semana/leituras-20020202/01.htm>.
- ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. 1993. *História da Educação no Brasil (1930 / 1973)*. 15 ed. Petrópolis : Vozes.
- RUMMERT, Sonia Maria. 1998. *Educação de qualidade – diferentes visões*. Tese de Doutorado. Departamento de Educação. PUC-RJ.
- SADER, Emir. 1998. *Estado e política em Marx*. 2 ed. São Paulo : Cortez.
- SALAMA, Pierre. 1999. *Pobreza e exploração do trabalho na América Latina*. São Paulo : Boitempo.
- SANTOS, Ariovaldo. 2001. *Trabalho e globalização: a crise do sindicalismo propositivo*. Londrina : Projeto Editorial Práxis – Série Risco Radical.
- SAVIANI, Dermeval. 1987. *Política e Educação no Brasil: O Papel do Congresso Nacional na Legislação do Ensino*. São Paulo : Cortez. 158 p.
- SCHELBAUER, Analete R. 1998. *Idéias que não se realizam: o debate sobre a educação do povo no Brasil de 1870 a 1914*. Maringá : EDUEM.
- SCHULTZ, Theodore W. 1974. Educação como Investimento. In: PEREIRA, Luiz (org.). *Desenvolvimento, Trabalho e Educação*. 2. ed. Rio de Janeiro : Zahar. p. 100-110.

- SDS. Social Democracia Sindical. (sem data). *Desemprego: situação difícil, mas tem saídas*. SDS/MTb.
- SEBRAE. 2001. *Relatório da competitividade da indústria brasileira*. Rio de Janeiro : BNDES.
- SENAI. 1991. *Cenários da Indústria Brasileira para a Formação Profissional – 1988 / 2000*. Rio de Janeiro : SENAI/DN.
- SENAI. 1994. *Desafios e oportunidades: subsídios para discussão de uma nova política de formação profissional para a indústria no Brasil*. Rio de Janeiro : SENAI/DN.
- SENAI. 2002. *Encarte especial: Décadas vitoriosas*. SENAI / Brasil on line. 59 ed. SENAI/DN – Sistema CNI.
- SGUISSARDI, Valdemar. AMARAL, Nelson C. 2000. O Banco Mundial revisa posições, quem há de pagar a conta? *Perspectiva*. Florianópolis, v. 18, n. 33, jan./jun. P. 65-76.
- SILVA JR., João dos Reis. 2002. *Reforma do Estado e da Educação no Brasil de FHC*. São Paulo : Xamã.
- SILVA JR., João dos Reis. 2003. Preocupações de um petista com a educação no governo Lula. *Revista da ADUSP*. Maio. P. 34-40.
- SILVA JR., João dos Reis. GONZÁLEZ, Jorge Luis Cammarano. 2001. *Formação e trabalho: uma abordagem ontológica da sociabilidade*. São Paulo : Xamã.
- SILVA JR., João dos Reis, SGUISSARDI, Valdemar. 1999. *Novas faces da educação superior no Brasil: reforma do Estado e mudança na produção*. Bragança Paulista : EDUSF.
- SILVA, Vicente Paulo da. 1996. Reestruturação produtiva e desemprego. *Revista do PT – O (des)emprego no país do Real*.
- SINDICATO DOS METALÚRGICOS DO ABC. (sem data) *Qualificação profissional: SINE, FAT, pontos para reflexão*. s.d.
- SOARES, Maria Clara C. 1996. Banco Mundial: políticas e reformas. In: DE TOMMASI, Livia, WARDE, Mirian Jorge, HADDAD, Sérgio (org.). *O Banco Mundial e as Políticas Educacionais*. São Paulo : Cortez / PUC-SP / Ação Educativa, 1996. P. 15-40.
- SOROS, George. 1999. *A crise do capitalismo: As ameaças aos valores democráticos. As soluções para o capitalismo global*. Rio de Janeiro : Campus.
- SOUZA, Donaldo B., SANTANA, Marco Aurélio, DELUIZ, Neise. 1999. *Trabalho e educação: Centrais sindicais e reestruturação produtiva no Brasil*. Rio de Janeiro : Quartet.
- SOUZA, Paulo Renato. 1995. Os Instrumentos Básicos. *Relatório da Gazeta Mercantil: Educação Para a Competitividade*. Rio de Janeiro, 11 de maio, p. 2, c. 1.
- TATAGIBA, Luciana F. 1998. *Dos significados da “Ética na Política”: articulação e discurso no contexto pós-impeachment*. Dissertação de Mestrado. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Universidade Estadual de Campinas.
- TIRIBA, Lia V. 2001. *Economia popular e cultura do trabalho: pedagogia(s) da produção associada*. Ijuí : UNIJUÍ.
- TUMOLO, Paulo Sergio. 1998. *A Política Nacional de Formação Sindical da Central Única dos Trabalhadores diante do novo padrão de acumulação de capital*. Tese de doutorado.

Programa de Pós-Graduação em Educação: História e Filosofia da Educação da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

- UNITRABALHO. UFSCar. 1998. *Avaliação do PLANFOR. Versão final*. São Carlos, setembro.
- VALLE, Beatrice. 1998. Políticas de mercado de trabalho no Brasil. In: OLIVEIRA, Marco Antonio de (org.). *Reforma do Estado e políticas de emprego no Brasil*. Campinas:UNICAMP.IE. p. 225-246.
- VEJA. 2002. *Fraudes no FAT envolvem Força Sindical, PSDB e PT*. Edição on-line, 09 de agosto.
- VIGEVANI, Tullo. 1996. *A ação sindical no setor automotivo. Relatório Final de Pesquisa: A intervenção do movimento sindical na constituição do MERCOSUL*. CNPq.
- WEINSTEIN, Bárbara. 2000. *(Re)formação da classe trabalhadora no Brasil (1920-1964)*. São Paulo : Cortez, Universidade São Francisco. 460 p.
- WOOD, Ellen Meiksins. 2003. *Democracia contra capitalismo: a renovação do materialismo histórico*. São Paulo : Boitempo.
- WRIGHT MILLS, C. GERTH, M. (org.). 1974. *Max Weber. Ensaios de sociologia*. Rio de Janeiro: Zahar.

## DOCUMENTOS

### Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

- BRASIL. 1991. BNDES. *Relatório de Atividades – 1991*.
- BRASIL. 1992. BNDES. *Relatório de Atividades – 1992*.
- BRASIL. 1993. BNDES. *Relatório de Atividades – 1993*.
- BRASIL. 1994. BNDES. *Relatório de Atividades – 1994*.
- BRASIL. 1995. BNDES. *Relatório de Atividades – 1995*.
- BRASIL. 1996. BNDES. *Relatório de Atividades – 1996*.
- BRASIL. 1997. BNDES. *Relatório de Atividades – 1997*.
- BRASIL. 1998. BNDES. *Relatório de Atividades – 1998*.
- BRASIL. 1999. BNDES. *Relatório de Atividades – 1999*.
- BRASIL. 2000a. BNDES. *Relatório de Atividades – 2000*. Anexo: Demonstrações contábeis – 2000.
- BRASIL. 2000b. BNDES. *Relatório de Atividades – 2000*.

### Fundo de Amparo ao Trabalhador

- BRASIL. 1995. Ministério do Trabalho. *Relatório Gerencial do FAT – Exercício 1994*. Brasília : SPES/CODEFAT. 79 p.
- BRASIL. 1996. Ministério do Trabalho. *Relatório Gerencial do FAT – Exercício 1995*. Brasília : SPES/CODEFAT. 104 p.
- BRASIL. 1998. Ministério do Trabalho. *Relatório Gerencial do FAT – Exercício 1996*. Brasília : SPES/CODEFAT. 72 p.
- BRASIL. 1999a. Ministério do Trabalho e Emprego. *Relatório Gerencial do FAT – Exercício 1997*. Brasília : SPES/CODEFAT. 107 p.
- BRASIL. 1999b. Ministério do Trabalho e Emprego. *Relatório Gerencial do FAT – Exercício 1998*. Brasília : SPES/CODEFAT. 123 p.

- BRASIL. 2000. Ministério do Trabalho e Emprego. *FAT – Informações financeiras – Maio de 2000*. Brasília : SPOA/SE. 31 p.
- BRASIL. 2001. Ministério do Trabalho e Emprego. *Relatório Gerencial do FAT – Exercício 1999*. Brasília : SPES/CODEFAT. 110 p.
- CODEFAT. *Resoluções do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador*. Da n. 1 até n. 258.
- 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.

### Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

- IPEA. 1999a. *Avaliação do Plano Nacional de Formação Profissional – PLANFOR: Segunda reunião da comissão organizadora*. Rio de Janeiro : DEPS.
- IPEA. 1999b. *Avaliação do Plano Nacional de Formação Profissional – PLANFOR: Quarta reunião da comissão organizadora*. Rio de Janeiro : DEPS.

### Ministério do Trabalho / Ministério do Trabalho e Emprego

- BRASIL. 1979. Ministério do Trabalho. *Diretrizes nacionais de informação e orientação profissional*. Coleção I. Formação de Mão-de-Obra. Brasília : SMO. 12 p.
- BRASIL. 1982. Ministério do Trabalho. *Política Nacional de Formação de Mão-de-Obra*. Coleção I. Formação de Mão-de-Obra. Brasília : CFMO. 24 p.
- BRASIL. 1993a. Ministério do Trabalho. *Programa de reciclagem profissional – Versão 3 – jun. 1993*. Brasília : SFDP.
- BRASIL. 1993b. Ministério do Trabalho. *Programa de reciclagem profissional – Versão 4 – jul. 1993*. Brasília : SFDP.
- BRASIL. 1998. Ministério do Trabalho e Emprego. *Relatório da Força-tarefa sobre políticas de emprego: diagnóstico e recomendações*. Brasília : MTE. 74 p.
- BRASIL. 2001. Ministério do Trabalho e Emprego / SPPE / DQP. *Tabelas de repasses de recursos para os PEQs e as PARCs (2000/2001)* ([www.mte.gov.br](http://www.mte.gov.br)).
- BRASIL. 2003. Ministério do Trabalho e Emprego. *Programa Nacional de Qualificação Social e Profissional – PNQ: Pressupostos, Diagnósticos e Encaminhamentos*. Brasília : MTE.

### Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador

- BRASIL. 1995. Ministério do Trabalho. *Educação Profissional: Um projeto para o desenvolvimento sustentado*. Brasília : SEFOR. 24 p.

- BRASIL. 1996a. Ministério do Trabalho e Emprego. *Habilidades, uma questão de competências*. Brasília : CODEFAT.
- BRASIL. 1996b. Ministério do Trabalho e Emprego. *Sistema Público de Emprego e Educação Profissional – Implementação de uma Política Integrada*. Brasília : SEFOR. 27 p.
- BRASIL. 1996c. Ministério do Trabalho. *PLANFOR: termos de referência dos programas de educação profissional – Nacionais, estaduais, emergenciais*. Brasília : FAT/CODEFAT.
- BRASIL. 1996d. Ministério do Trabalho. *Plano Nacional de Educação Profissional: trabalho e empregabilidade*. Brasília : FAT/CODEFAT.
- BRASIL. 1996e. Ministério do Trabalho. *Sistema Público de Emprego e Educação Profissional: implementação de uma política integrada*. 1º Concurso de Experiências Inovadoras em Gestão Pública Federal. ENAP (Disponível na página [www.enap.gov.br](http://www.enap.gov.br)).
- BRASIL. 1997a. Ministério do Trabalho. *Guia de planejamento e execução – Planos e projetos de educação profissional: PLANFOR 1996/1999*. Brasília : SEFOR. 105 p.
- BRASIL. 1997b. Ministério do Trabalho. *PLANFOR 1996/99 – Avaliação gerencial – Primeiro ano do triênio*. Brasília : SEFOR. 75 p.
- BRASIL. 1998. Ministério do Trabalho. *PLANFOR – Avaliação gerencial – 2º ano do triênio – resultados até 31.12.97*. Brasília : SEFOR. 105 p.
- BRASIL. 1999a. Ministério do Trabalho e Emprego. *Educação Profissional: Um projeto para o desenvolvimento sustentado*. Brasília : MTE/SEFOR. 24 p.
- BRASIL. 1999b. Ministério do Trabalho e Emprego. *Avaliação gerencial 1995/98: balanço de um projeto para o desenvolvimento sustentado*. Brasília : SEFOR. 33 p.
- BRASIL. 1999c. Ministério do Trabalho e Emprego. *PLANFOR – Anuário estatístico: 1995/1998*. Brasília : SEFOR. 68 p.
- BRASIL. 1999d. Ministério do Trabalho e Emprego. *Reconstruindo a institucionalidade da educação profissional no Brasil*. Brasília : SEFOR / PLANFOR. Série Avanço Conceitual. 59 p.
- BRASIL. 1999e. Ministério do Trabalho e Emprego. PLANFOR. PEQs e PARCERIAS: diretrizes de planejamento 1999/2002. Brasília : SEFOR.
- BRASIL. 2000a. Ministério do Trabalho e Emprego. *A experiência dos afro-brasileiros - PLANFOR*. Brasília : SSPE/DEQP. Série Cadernos Temáticos. 66 p.
- BRASIL. 2000b. Ministério do Trabalho e Emprego. *A experiência para adolescentes e jovens - PLANFOR*. Brasília : SSPE/DEQP. Série Cadernos Temáticos. 33 p.
- BRASIL. 2000c. Ministério do Trabalho e Emprego. *Catálogo de Projetos: Experiências Inovadoras – PLANFOR*. Brasília : SEFOR. Série Acervo PLANFOR. 118 p.
- BRASIL. 2000d. Ministério do Trabalho e Emprego. *Diversidade e igualdade de oportunidades: qualificação profissional da pessoa portadora de deficiência - PLANFOR*. Brasília : SSPE/DEQP. Série Cadernos Temáticos. 30 p.
- BRASIL. 2000e. Ministério do Trabalho e Emprego. *Diversidade e igualdade de oportunidades: qualificação profissional na perspectiva de gênero - PLANFOR*. Brasília : SSPE/DEQP. Série Cadernos Temáticos. 37 p.

- BRASIL. 2000f. Ministério do Trabalho e Emprego. *Guia de avaliação – PLANFOR – PEQs - Planos Estaduais de Qualificação e PARCs - Parcerias regionais/nacionais*. Brasília : SPPE/DEQP. 40 p. Série Referenciais de Planejamento.
- BRASIL. 2000g. Ministério do Trabalho e Emprego. *Relatório de Avaliação Gerencial PLANFOR 1999*. Brasília : SSPE. 32 p.
- BRASIL. 2000h. Ministério do Trabalho e Emprego. *Termo de referência para educação e qualificação profissional de trabalhadores rurais submetidos a regime de trabalho escravo e degradante ou potencialmente vítimas dessas situações - PLANFOR*. Brasília : SSPE/DEQP. Série Referenciais de Planejamento. 13 p.
- BRASIL. 2001a. Ministério do Trabalho e Emprego. *Conhecendo o PLANFOR. Como o Governo Federal e o Ministério do Trabalho e Emprego estão qualificando o Brasil*. Brasília : MTE, SPPE.
- BRASIL. 2001b. Ministério do Trabalho e Emprego. *Guia do PLANFOR 2001*. Brasília : SPPE/DEQP. Jul. 2001. Versão revista. 193 p.
- BRASIL. 2001c. Ministério do Trabalho e Emprego. *Monitoramento e avaliação do PLANFOR: supervisão operacional, apoio à gestão e avaliação externa*. Brasília : SPPE/DEQP. Mai. Versão revista. 65 p.
- BRASIL. 2001e. Ministério do Trabalho. *Relatório Gerencial PLANFOR 2000*. Brasília : MTE, SPPE.

### Tribunal de Contas da União

- TCU. 1995. *Decisão 357/1995 – Plenário*.
- TCU. 1999. *Relatório de levantamento de auditoria no Programa Nacional de Qualificação do Trabalhador – PLANFOR*. Processo nº 013.836/1994-4 (até a página 72).
- TCU. 2000a. *Fiscalização – Recursos do FAT*. 52 p.
- TCU. 2000b. *Relatório das contas do Governo. Exercício 2000*. 633 p.
- TCU. 2001. *Decisão 354/2001 – Plenário*.

### Vários

- BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. 2000a. *Projeto de lei nº 2.896 de 2000*. Democratização dos Serviços Sociais Autônomos.
- BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. 2000b. *Projeto de resolução nº 89 de 2000*. CPI do FAT.
- BRASIL. CFFC. 2001. *Relatório da Subcomissão Especial do FAT*. 29 de agosto.
- BRASIL. CNE. 2000. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. *Parecer nº 10/2000*. 05 de abril de 2000.
- BRASIL. ENAP. 2001. *Reforma empreendedora da Administração Pública: ações do período 1995-2001*. Diretoria de Informação e Conhecimento em Gestão. Julho.

- BRASIL. MARE. 1995. Câmara da Reforma do Estado. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília.
- BRASIL. MCT. 1996. Ministério da Ciência e Tecnologia. *Plano Plurianual – 1996/1999*.
- BRASIL. MEC. 1999. Ministério da Educação. *Programa de melhoria e expansão do ensino médio – Projeto Escola Jovem – Síntese*. Brasília : MEC/SEMTEC. Novembro.
- BRASIL. MEC. 2000. Ministério da Educação. 2000. *Mudança de mentalidade*. In: <http://www.mec.gov.br/acs/jornalis/jun/noticias13.shtm>. 02/06/2000. 10:40 min.
- BRASIL. MF. 1997 a 2001. Ministério da Fazenda. *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.
- BRASIL. MTb/PACTI/PBQP. 1995. Questões críticas da educação brasileira: consolidação de propostas e subsídios para ações nas áreas da Tecnologia e da Qualidade. Brasília, 47 p.
- BRASIL. RELATÓRIO NACIONAL BRASILEIRO. 2001. *Assembléia Geral das Nações Unidas – Istambul*. Brasília : Presidência da República. Jun. 71 p.
- BRASIL. SEPLAN. 1989. *As políticas macroeconômicas e setoriais brasileiras e o Banco Mundial*. Brasília : Presidência da República; PNUD.
- Decreto n.º 76.403, de 08 de outubro de 1975. *Criação do SINE*.
- Lei n.º 7.998, de 11 de janeiro de 1990. *Regula o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial, institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), e dá outras providências*.
- Lei n.º 8.900, de 30 de junho de 1994. *Dispõe sobre o benefício do seguro-desemprego, altera dispositivo da Lei n.º 7.998, de 11 de janeiro de 1990, e dá outras providências*.
- Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996. *Lei de diretrizes e bases da educação nacional*.

### Licença no Creative Commons:

<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/>  <http://i.creativecommons.org/l/by-nc-nd/3.0/88x31.png>   
 <http://purl.org/dc/elements/1.1/>   
 <http://purl.org/dc/dcmitype/Text>; property="dc:title" rel="dc:type">A qualificação profissional entre fios invisíveis: uma análise crítica do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador - PLANFOR by <http://creativecommons.org/ns#>; property="cc:attributionName">Georgia Cêa is licensed under a <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/> Creative Commons Atribuição-Uso Não-Comercial-Não a obras derivadas 3.0 Unported License

# Livros Grátis

( <http://www.livrosgratis.com.br> )

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)  
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)  
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)  
[Baixar livros de Matemática](#)  
[Baixar livros de Medicina](#)  
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)  
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)  
[Baixar livros de Meteorologia](#)  
[Baixar Monografias e TCC](#)  
[Baixar livros Multidisciplinar](#)  
[Baixar livros de Música](#)  
[Baixar livros de Psicologia](#)  
[Baixar livros de Química](#)  
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)  
[Baixar livros de Serviço Social](#)  
[Baixar livros de Sociologia](#)  
[Baixar livros de Teologia](#)  
[Baixar livros de Trabalho](#)  
[Baixar livros de Turismo](#)