



EccoS Revista Científica

ISSN: 1517-1949

eccos@uninove.br

Universidade Nove de Julho

Brasil

Sobreira dos Santos Cêa, Georgia

Planfor, reforma do Estado e acumulação flexível: tecendo fios invisíveis

EccoS Revista Científica, vol. 8, núm. 2, julho-dezembro, 2006, pp. 407-425

Universidade Nove de Julho

São Paulo, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=71580208>

- ▶ Como citar este artigo
- ▶ Número completo
- ▶ Mais artigos
- ▶ Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe , Espanha e Portugal
Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

PLANFOR, REFORMA DO ESTADO E ACUMULAÇÃO FLEXÍVEL: TECENDO FIOS INVISÍVEIS

Georgia Sobreira dos Santos Céa

Coordenadora especial do Programa de Pós-Graduação em Educação e professora adjunta da Universidade Estadual do Oeste do Paraná (Unioeste); membro do Coletivo de Estudos de Política Educacional (Fiocruz/UFF). Cascavel – PR [Brasil] gecea@uol.com.br

A
R
T
I
G
O
S

Neste trabalho, são expostas as principais revelações de uma pesquisa que tomou o Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor) como objeto de análise. No estudo, identificaram-se relações entre o Planfor e os processos que se referem à atual configuração da reprodução do capital e do Estado neoliberal. Por meio de aproximações sucessivas e da exploração de contradições internas ao Planfor, evidenciaram-se, nesta pesquisa, duas mediações dominantes: a vinculação desse plano com a reforma gerencial do Estado brasileiro, implementada ao longo dos anos 1990, e suas relações com processos de privatização do fundo público, no caso o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Concluiu-se que o Planfor atuou como instrumento de regulação social, organicamente vinculado à consolidação do Estado neoliberal e ao regime flexível de acumulação capitalista.

PALAVRAS-CHAVE: Acumulação flexível. Planfor. Reforma do Estado brasileiro.

EccoS – Revista Científica, São Paulo, v. 8, n. 2, p. 407-425, jul./dez. 2006.

407

1 Introdução

Na última década, a qualificação profissional se consolida no Brasil como importante frente de implementação das políticas públicas de emprego. Tal processo se dá num momento histórico de redefinição do papel do Estado brasileiro, no qual as políticas sociais são marcadas pela restrição do atendimento às demandas populares. A exploração teórica dessa suposta contradição (expansão da qualificação profissional e restrição das políticas sociais), finalidade última deste artigo, sustenta a hipótese de que a assunção da formação do trabalhador como uma política pública gestada pelo Estado brasileiro a partir de 1990 é uma das expressões do processo de reestruturação do capitalismo no Brasil, no âmbito da reordenação capitalista mundial.

De 1995 a 2003, o governo brasileiro, por meio do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), implementou uma política de formação, em massa, da mão-de-obra brasileira, por meio da execução do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor). A partir de agosto de 2003, tal política foi substituída pelo Plano Nacional de Qualificação (PNQ), em razão da ascensão ao poder de uma nova coalizão representada pelo governo Luiz Inácio Lula da Silva. Embora o atual governo anuncie as intenções de conferir à nova política de qualificação do MTE um caráter diferenciado, tendo, para isso, operado algumas modificações tanto na organização quanto nas formas de execução das ações de qualificação, as análises aqui expostas sobre o Planfor podem, em essência, servir para compreender o PNQ em andamento, ou seja, entendemos que a implementação desse plano para atender às efetivas necessidades de classe dos trabalhadores requer a compreensão do sentido e da direção neoliberal impostos ao Planfor; caso contrário, novamente estaremos diante de uma alteração meramente semântica a envolver políticas sociais.

O Planfor foi elaborado como frente integrante das políticas públicas de emprego, articuladas ao programa do seguro-desemprego, coordenadas pelo MTE e financiadas com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador

(FAT). Implementado efetivamente a partir de 1996, o plano foi uma estratégia de qualificação em massa da força de trabalho, com vistas ao desenvolvimento de competências e habilidades para ampliação das condições de empregabilidade dos trabalhadores, e, ao mesmo tempo, contribuiu para a modernização das relações de trabalho e para a implementação de uma política pública nos marcos da nova configuração do Estado brasileiro. Essa dupla dimensão constitutiva do plano se processa como uma só e apenas teoricamente pode ser dissociada.

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

Entretanto, ao se abandonar o limite fenomênico do Planfor (ações de qualificação profissional), tais preceitos se revestem de forte caráter ideológico, no sentido marxiano de falseamento da realidade (MARX, 1985), uma vez que a implementação desse plano, analisada como parte de um conjunto de políticas sociais determinadas, emanadas da articulação entre as políticas públicas de trabalho e as do campo macroeconômico, revelou a impossibilidade de suas ações se concretizarem na direção das concepções que o nortearam.

No fundo e de fato, esse plano se destacou por ter sido capaz de orientar ações de qualificação profissional que tiveram o mercado como foco, partindo do pressuposto da identificação entre as necessidades do capital e do trabalho, o que, de forma correlata, levava a supor que as carências e interesses das empresas representavam os anseios da sociedade em geral.

Como campos de mediação dessa perspectiva mimética, o plano postulava: 1) a necessidade de propiciar à massa de trabalhadores condições para o aumento da empregabilidade, por meio do desenvolvimento de habilidades e competências supostamente exigidas pelo determinismo tecnológico e pela

competitividade típica do mercado; 2) elaboração, gestão e execução descentralizada da política pública de qualificação profissional, por meio da articulação, em espaços deliberativos tripartites, de diferentes sujeitos políticos coletivos (governo, empresários e trabalhadores).

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

Entretanto, a expressividade dos dados do Planfor e as mais contundentes análises críticas que o tomaram como plano específico de qualificação profissional (KUENZER, 1997; MANFREDI, 2003; OLIVEIRA, 1998; UNITRABALHO, 1999) são relativizadas quando se transita dessa dimensão fenomênica para o estudo de sua determinação mais complexa de política pública renovada, integrante e constituinte de processos relacionados à reconfiguração do regime hegemônico de acumulação capitalista e de reordenamento político do estado burguês. Esse tratamento metodológico, já experimentado em alguns estudos (FIDALGO, 1999; BATISTA, 2002), foi levado adiante pela pesquisa que serviu de base para este trabalho.

2 A especificidade do Planfor

O Planfor, criado e gestado no âmbito do MTE, não é uma iniciativa recente, conforme indicam diversos estudos (CUNHA, 2000; KUENZER, 1999; WEINSTEIN, 2000).

Já em 1840, visando atender à incipiente necessidade de mão-de-obra para empreendimentos manufatureiros, o então Ministério da Justiça e dos

Negócios Interiores institui as Escolas de Aprendizes Artífices como espaço para formação de jovens pobres para inserção no mercado. Na primeira metade do século XX, foram decisivos a iniciativa, a ação e o empenho do MTE para a criação do Sistema S, começando pelo Senai em 1942. Além desses fatos, a implementação do Programa Intensivo de Preparação de Mão-de-Obra (Pipmo), de forma descentralizada entre 1960 e 1980, e a definição da Política Nacional de Mão-de-Obra (1982) articulada às perspectivas de desenvolvimento nacional configuraram-se como antecedentes que atestam a identificação do Planfor com outras medidas que também contaram com o protagonismo do MTE.

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

A intenção do MTE em articular as ações de qualificação profissional com o projeto político macroeconômico, de forte marca neoliberal, encontrou respaldo no consenso social formado em torno da importância do resgate da qualificação profissional como condição para o desenvolvimento nacional (LEITE, 1995), consenso esse forjado no início de 1990, a partir de articulações políticas envolvendo as estruturas de poder do Estado brasileiro e as classes fundamentais do capitalismo (capitalistas e trabalhadores), presentes e atuantes na sociedade civil. Tais classes, representadas por diferentes sujeitos políticos coletivos (confederações, sindicatos, associações, organizações não-governamentais [ONGs] etc.), tornaram-se gestores e agentes das ações de qualificação profissional, por intermédio do Planfor, em conjunto com órgãos públicos e privados ligados ao campo educacional.

Outro e decisivo fato vincula-se às condições materiais que permitiram ao MTE assumir a responsabilidade e o protagonismo das ações de qualificação em massa da força de trabalho brasileira. Tais condições passam a adquirir, nos anos 1990, um novo significado, que estabeleceu uma linha divisória em relação às perspectivas anteriores, devido à criação de um fundo público

– o FAT, que possibilitou a estruturação, consolidação e sistematização de um conjunto de ações em torno do Sistema de Seguro-Desemprego, como parte das políticas públicas de emprego (PPE) que incluem as ações de qualificação profissional.

Sem paralelismo com quaisquer ações do Estado brasileiro que o antecederam, o Planfor se caracterizou como a primeira inserção das ações de qualificação profissional num conjunto de políticas consideradas estratégicas do ponto de vista macroeconômico, além de constituir objeto de financiamento de um fundo público específico, o FAT, cuja peculiaridade é ser gerido por um conselho deliberativo tripartite e paritário, o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat), no interior do qual os recursos necessários à implementação do plano passam a ser, desde então, disputados pelos próprios gestores e executores.

No território do MTE, o Planfor se afirmou como a mais visível das frentes da PPE, não como uma tentativa de articulação com as demais políticas, conforme postulam algumas análises (AZEREDO, 1998; POSTHUMA, 1999), e sim 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. A esses processos é que o Planfor esteve ligado por “fios invisíveis” – diferentes mediações –, que, uma vez identificados e percorridos, permitiram desvelar sua condição de instrumento regulatório do Estado estrito senso.

3 As mediações do Planfor com a reforma gerencial do Estado brasileiro

Os processos de reconfiguração das formas de reprodução e concentração do capital, em decorrência do esgotamento do regime fordista de acu-

mulação, compõem um complexo contexto histórico, no qual se estabelece a hegemonia do regime de acumulação flexível do capital (HARVEY, 1999). Como mais expressiva evidência desses processos, encontra-se uma forma determinada de reprodução do capital que aprimora a poupança de trabalho vivo, ao mesmo tempo que refina a sua exploração.

Tais modificações envolveram, organicamente, a forma de ser da estrutura de comando político do capital (MÉSZÁROS, 2002) que serviu aos mecanismos da regulação fordista (estado de bem-estar social nos países de capitalismo central e outras formas de estado interventor, como foi o caso dos governos militares no Brasil).

No Brasil, o breve e representativo momento histórico de disputa por distintos projetos de desenvolvimento e inserção na divisão internacional do trabalho, cujo ápice se deu com as eleições diretas de 1989 (OLIVEIRA, 1992), foi seguido pelo movimento de alinhamento do Brasil às recomendações, condicionantes e acordos estabelecidos com as entidades e organismos multilaterais que tentam, ainda hoje, compor um pretenso “governo global” (HARVEY, 1999) por meio de uma “democracia fictícia” (MÉSZÁROS, 2003).

Nos anos 1990, e com mais intensidade a partir de 1995, a reconfiguração da estrutura de comando político do capital tornou-se o principal objeto da Reforma Gerencial do Estado brasileiro. Como dimensões de um mesmo processo, a reforma do Estado e do seu aparelho técnico-burocrático significou, do ponto de vista econômico, a afirmação do país na semiperiferia 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 civil, sob o marco da compreensão da democracia como um excesso desqualificador, e pressuposta pela interpretação do processo de reabertura democrática dos anos 1980 como um “[...] caso

clássico de resposta voltada para trás [...]” (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 43), que não deveria ser repetido.

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

Essa condição de política pública renovada parte de uma nova relação entre Estado estrito senso e sociedade civil, pautada na descentralização das ações, propiciada pela distribuição de um fundo público específico, o FAT, configurando uma espécie de “terceirização” das políticas públicas. Na linguagem da Reforma Gerencial, o Planfor representa uma exemplar experiência de constituição do espaço semipúblico, supostamente considerado a meio caminho entre o público e o privado, entre o Estado estrito senso e o mercado.

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

Vale ressaltar que nesse conjunto se inclui a qualificação de cerca de 94 mil servidores públicos imediatamente envolvidos com as estruturas administrativas basilares da reforma do aparelho do Estado brasileiro. Tal em-

preendimento resultou da articulação do Planfor com a Escola Nacional de Administração Pública (Enap), que formou e informou, entre 1995 e 2000, “[...] diversos [mais de 40 mil] segmentos de funcionários (das áreas administrativas, gerentes operacionais e intermediários) sobre as novas proposições para a reforma do setor público” (ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 2001, p. 12-13).

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

A análise da configuração desse mercado específico, denominada pelo Planfor de rede de educação profissional (REP), evidenciou que, em tal mercado, a distribuição do fundo público mediatizada pelo plano teve como principais favorecidas as entidades privadas. No biênio 1997/1998, por exemplo, o setor privado abarcou 75% dos recursos e qualificou 70% dos trabalhadores atingidos pelo Planfor (Planfor, 1997). Dessa forma, vê-se que a participação das entidades públicas na execução desse plano acabou por servir a dois propósitos: legitimar a destinação de verbas públicas para instituições privadas e tornar o FAT uma fonte de recursos – qualificada como recursos externos – para entidades públicas, desobrigando, de certa forma, o Estado estrito senso de prover, integralmente, as necessidades orçamentárias de tais instituições.

No setor privado, que compõe majoritariamente o mercado de insumos de mão-de-obra, é notória a preponderância do Sistema S (Senai/Sesi,

Senac/Sesc, Senat/Sest, Senar) na recepção de recursos e na execução de ações de qualificação. Entre 1997 e 2000, esse conglomerado das classes empresariais recebeu, em média, 19% dos recursos totais do Planfor, contra 14% destinados às centrais sindicais, isso sem considerar que os recursos anuais do sistema chegam perto de 3 bilhões de reais, um montante cerca de seis vezes maior do que o orçamento do MTE para capacitação profissional (ROMERO, 2003 apud FEDERAÇÃO DE SERVIÇOS DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2003).

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

No que se refere às relações do Planfor com a Reforma Gerencial do Estado brasileiro, vale destacar o poder de centralização que o plano exerceu nas disputas pelo fundo público (FAT) que se estabeleceram no interior dos espaços deliberativos das políticas públicas de emprego (Codefat, no âmbito federal e os conselhos estaduais e municipais do trabalho). Tal poder, verificado a partir da análise das atas das reuniões do Codefat (CONSELHO DELIBERATIVO DO FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR, 1995-2000) e revelado nas manifestações de muitos conselheiros de todo o Brasil, submetidos a processos de qualificação (FAUSTO, 2001), obscurece o significativo fato de que a capacidade decisória dos sujeitos políticos, representados nas instâncias tripartites deliberativas, restringiu-se (e se vem restringindo) a cerca de 5% do FAT, parcela destinada às ações de qualificação profissional por intermédio do Planfor. Enquanto isso, silenciosos processos

cercaram (e ainda cercam) o uso e destinação dos 95% “restantes” desse fundo, mantidos na penumbra em razão da luminosidade do Planfor.

4 As mediações do Planfor com a privatização do FAT

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

No último quinquênio, o Fundo de Amparo ao Trabalhador correspondeu a cerca de 1% do PIB brasileiro. Entre 1997 e 2001, as despesas do FAT representaram, em média, 2,6% dos gastos totais da União (BRASIL. MF, 1997-2000). O Fundo cobre, quase integralmente, os recursos públicos destinados para as políticas públicas de emprego, significando algo em torno de 1% do PIB, o que aproxima o Brasil de muitas economias desenvolvidas, tais como Luxemburgo (1,04% do PIB, em 1991), Suíça (0,63%, em 1991) ou Estados Unidos (0,84%, em 1991/92) (AZEREDO; RAMOS, 1995, p. 116).

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

Considerando o repasse constitucional de 40% da arrecadação do PIS/Pasesp para o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e o expediente dos depósitos especiais, vê-se que suplantam os índices do FAT destinados ao pagamento do seguro-desemprego, o que representa

a preponderância da destinação dos recursos desse Fundo para o financiamento de programas e ações de geração de emprego e renda. Relacionando esses dados ao recessivo quadro econômico e à ampliação e continuidade da crise do emprego, deduz-se que os investimentos voltados para a geração de emprego e renda, que envolvem vultosos recursos do FAT, estão longe de impactar as relações sociais de produção em benefício das condições de vida dos trabalhadores.

A evolução da crise social, especialmente retratada pela redução do número de postos de trabalho, demonstra que a generosa destinação do FAT para o financiamento dos programas criados na década de 1990, objetivando o incremento da atividade econômica, tem surtido poucos efeitos, o que indica a utilização desses recursos para outros fins, não se observando a efetivação do amparo social ao trabalhador, razão de ser do Fundo, incluindo a geração de emprego e renda (OLIVEIRA, 1998; TCU, 2000). É no âmago da impotência dos programas de geração de emprego e renda que o Planfor se fortalece e se afirma como a mais visada política pública de emprego, obscurecendo a sangria dos recursos do FAT.

Uma análise mais apurada da destinação dos recursos do FAT a cargo do BNDES, por exemplo, permite inferências significativas a respeito dessa questão. De acordo com o que os relatórios do BNDES demonstram, verifica-se a ocorrência de três significativas tendências. A primeira se refere à priorização da destinação de recursos para grandes empresas e conglomerados, exataamente aqueles que aceleram os processos de incremento tecnológico do capital fixo, visando à descartabilidade do trabalho vivo: o acesso ao crédito público é muito mais amplo para as empresas de maior porte – 57,4% das grandes empresas afirmam ter utilizado financiamentos do BNDES para a área da infra-estrutura, enquanto apenas 2,7% das microempresas disseram tê-lo feito (SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS, 2001).

Uma segunda tendência diz respeito ao crescimento da destinação de recursos para investimentos em empreendimentos voltados para a exportação de mercadorias e serviços. Nesse aspecto, cabe salientar que os recursos do FAT, somados aos do BNDES, têm sido destinados a projetos de infra-estrutura (al-tamente empregadores) no exterior, tais como o Aqueduto da Linha Noroeste (República Dominicana), executado pela Construtora Andrade Gutierrez S. A., a Estrada do Troncal Amazônico (Equador, Colômbia e Peru), a Usina Hidrelétrica de San Francisco (Equador) e a Linha IV do Metrô de Caracas, todas executadas pela Construtora Norberto Odebrecht S. A., e também para apoio financeiro às filiais das empresas brasileiras Marcopolo S. A., na Argentina e no México, e Busscar Ônibus S. A., no México (BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL, 2000; 2001).

Por fim, a respeito dos rumos do maior banco de desenvolvimento da América Latina, no *Plano Estratégico do BNDES 2000-2005* está previsto o fortalecimento da disponibilização de recursos para o mercado de capitais, considerado um fator-chave para atingir a meta do Banco de multiplicar, em duas vezes e meia, o montante desse tipo de investimento (BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL, 2001).

Esse conjunto de dados e tendências nos permite afirmar que a maior parte do FAT tem sido destinada a investimentos essencialmente poupadões de mão-de-obra, o que significa que os processos de distribuição e uso de um fundo público dos trabalhadores estão financiando, de fato, políticas de desemprego. No contexto da regulação flexível, isso representa, efetivamente, estímulo à reprodução ampliada do capital. Esses processos configuram um movimento orgânico em que a qualificação profissional, por meio do Planfor, aparece como uma política compensatória da restrição do Estado estrito senso ante a promoção e potencialização de formas e oportunidades de trabalho. Conforme ironiza Macedo (2000, p. 84), o Planfor, em face da lógica preponderante da atual política econômica, acaba por funcionar, a exemplo de outras políticas da área social, como “[...] políticas de enxugar gelo [...]”, ao que acrescentamos que isso

ocorre como um processo complexo, articulado e organicamente estruturado. Dessa forma, as análises empreendidas nos permitem refutar interpretações que classificam a pouca efetividade do Planfor e das demais frentes das políticas públicas de emprego, tais como problemas de ordem técnica, de desarticulação institucional e programática ou de desajuste técnico-operacional (AZEREDO, 1998; OLIVEIRA, 1998; POCHMANN, 2001).

Outra reveladora mediação que o Planfor promoveu em relação ao FAT e às suas destinações referiu-se à funcionalidade do plano em processos que permitiram a desoneração orçamentária do Estado estrito senso no que se refere ao financiamento integral de determinadas políticas públicas. Dois exemplos paradigmáticos envolvem as articulações do Planfor com as políticas do Ministério da Educação (MEC) e com o Ministério da Saúde (MS).

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

O Programa de Formação de Auxiliares de Enfermagem (Profae) volta-se para a formação de profissionais da área da saúde, sem o ensino fundamental completo, e para a instauração de instrumentos de melhoria do sistema de informações e de sustentação de todo o trabalho do Sistema Único de Saúde (SUS). Inicialmente estimado em 600 milhões de dólares, o projeto ficou orçado em 370 milhões de dólares, sendo a metade proveniente de empréstimo do BID, e a outra, dos cofres públicos: 130 milhões de dólares do FAT e o restante do MS (55 milhões de dólares).

Em ambos os casos, o Planfor serviu de intermediação entre as articulações do governo federal com um organismo multilateral, funcionando,

por um lado, como principal “credor” do Estado estrito senso e, por outro, como um eficiente instrumento de desoneração do governo em relação ao financiamento integral das políticas públicas de educação e saúde, pela via das rubricas específicas dos ministérios em questão.

5 Considerações finais

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, diante das necessidades de coesão do sistema de reprodução do capital, sob o marco do regime de acumulação flexível, o que se tornou possível em razão de sua condição de plano de qualificação profissional.

A metodologia de análise que sustentou a investigação, aqui sucintamente apresentada, obriga que se retorne ao Planfor para compreendê-lo não mais em sua expressão fenomênica, abstrata, mas, sim, como um objeto concreto, pensado e revelado por meio de múltiplas determinações. O caminho de volta permite o reencontro com o Planfor como plano de qualificação profissional sob outros termos, sendo possível identificar, nessa mais simples condição, suas determinações mais complexas. Nesse contexto, retomamos o Planfor como plano de qualificação profissional que embute uma proposta determinada de formação humana, à luz da sua condição mais complexa de política pública renovada.

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

PLANFOR – STATE REFORM AND THE FLEXIBLE ACCUMULATION: WEAVING INVISIBLE WIRES

In this paper we expose the prime revealing of a research that had taken the Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor) [National Plan for the Worker Qualification] like the subject of this analysis. We identify the relations between the Planfor and the process that reports the actual configuration of the funds reproduction and the Neoliberal State. By successive approach of exploring the inside contradictions of the plan in this research, it became evident two interventions: the link with the reform managerial of the Brazilian State, executed during the 1990 years and their relations with the privatization process of the public funds, in this case, the Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) [Supporting Fund for the Worker]. Finally we conclude that the Planfor had the function like a tool for social regulation, organically bonded with the Neoliberal State and with the flexible regime of capitalist accumulation.

KEY WORDS: Flexible accumulation. Planfor. Brazilian State Reform.

Referências¹

¹ N. do Ed.: Nas referências, sobre as siglas que constam nos documentos de Brasil, eis seus significados: Coordenação-Geral de Contabilidade (Ccont), Diretoria de Qualificação Profissional (DQP), Divisão de Informações Contábeis (Dinco), Ministério da Fazenda (MF), Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional (Sefor), Secretaria de Políticas Públicas de Emprego (SPPE) e Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

ARRIGHI, G. *A ilusão do desenvolvimento*. 1. ed. Petrópolis: Vozes, 1997.

AZEREDO, B. *Políticas públicas de emprego: a experiência brasileira*. 1. ed. São Paulo: Abet, 1998.

AZEREDO, B.; RAMOS, C. A. *Políticas públicas de emprego: experiências e desafios. Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, DF, n. 12, p. 91-114, 1995.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL.

Relatório de atividades 1999. Brasília, DF: BNDES, 2000. Disponível em: <<http://www.bndes.gov.br/conhecimento/publicacoes/catalogo/relc99.htm>>. Acesso em: 17 nov. 2006.

- BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL.
Relatório de atividades 2000. Brasília, DF: BNDES, 2001. Disponível em: <<http://www.bnbes.gov.br/conhecimento/publicacoes/catalogo/relcoo.htm>>. Acesso em: 17 nov. 2006.
- BATISTA, R. L. *A educação profissional na década neoliberal: o caso do Planfor.* 2002. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais)-Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Marília. 2002.
- BRASIL. MF. *Execução orçamentária do Governo Federal. Orçamentos fiscal e da segurança social. Demonstração da execução das despesas por unidade orçamentária.* Brasília, DF: DInco-Ccont-STN-MF, 1997-2001.
- BRASIL. MTE. PLANFOR. *Anuário estatístico: 1995/1998.* Brasília, DF: Sefor-MTE, 1999b.
- BRASIL. MTE. PLANFOR. *Avaliação gerencial 1995/98: balanço de um projeto para o desenvolvimento sustentado.* Brasília, DF: Sefor-MTE, 1999a.
- BRASIL. MTE. PLANFOR. *Diversidade e igualdade de oportunidades: qualificação profissional na perspectiva de gênero.* Brasília, DF: DQP-SPPE-MTE, 2000a.
- BRASIL. MTE. PLANFOR. *Monitoramento e avaliação do Planfor: supervisão operacional, apoio à gestão e avaliação externa.* Brasília, DF: DQP-SPPE-MTE, 2001.
- BRASIL. MTE. PLANFOR. *Planfor 1996/99 – Avaliação gerencial – Primeiro ano do triênio.* Brasília, DF: Sefor-MTE, 1997.
- BRASIL. MTE. PLANFOR. *Relatório de Avaliação Gerencial Planfor 1999.* Brasília, DF: SPPE-MTE, 2000b.
- BRASIL. MTE. *Tabelas de repasses de recursos para os PEQs e as Parcs.* Brasília, DF: DQP-SPPE-MTE, 2001-2002.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. *Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional.* 1. ed. São Paulo: Editora 34, 1998.
- CONSELHO DELIBERATIVO DO FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR. *Ata de Reunião Ordinária,* Brasília, DF, n. 31-64, 1995-2000. Disponível em: <http://www.mte.gov.br/codefat/atas_default.asp>. Acesso em: 17 nov. 2006.
- CUNHA, L. A. *O ensino de ofícios nos primórdios da industrialização.* 1. ed. Brasília, DF: Flacso, 2000.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. *Reforma empreendedora da administração pública: ações do período 1995-2001*. Brasília, DF: Enap, 2001.

FAUSTO, A. Políticas públicas de trabalho, emprego e geração de renda. In: YANNOULAS, S. C. (Org.). *Controle democrático, descentralização e reforma do Estado*. 1. ed. Brasília, DF: Paralelo 15, 2001. p. 9-24.

FEDERAÇÃO DE SERVIÇOS DO ESTADO DE SÃO PAULO. *Site. Notícias. Governo vai enfrentar disputa pelo sistema "S"*. São Paulo: Fesesp, 2003. Disponível em: <<http://www.fesesp.org.br/fesesp/noticias/44.html>>. Acesso em: 25 ago. 2003.

FIDALGO, F. *A formação profissional negociada: França e Brasil, anos 90*. 1. ed. São Paulo: Anita Garibaldi, 1999.

HARVEY, D. *Condição pós-moderna*. 8. ed. São Paulo: Loyola, 1999.

KUENZER, A. A reforma do ensino técnico no Brasil e suas consequências. In: FERRETTI, C. J.; SILVA JUNIOR, J. dos R; OLIVEIRA, M. R. N. S. *Trabalho, formação e currículo: para onde vai a escola?* 1. ed. São Paulo: Xamá, 1999. p. 121-140.

KUENZER, A. *Ensino médio e profissional: as políticas do Estado neoliberal*. 1. ed. São Paulo: Cortez, 1997.

LEITE, E. M. Educação, trabalho e desenvolvimento: o resgate da qualificação. *Em Aberto*, Brasília, DF, ano 15, n. 65, p. 5-17, 1995.

MACEDO, B. G. FAT e Codefat: novas políticas institucionais. *Debate e Reflexões*, São Paulo, n. 8, p. 79-84, 2000.

MANFREDI, S. M. *Educação profissional no Brasil*. 1. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

MARX, K. *O capital: crítica da economia política*. 1. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1985. v. 1, livro 1.

MÉSZÁROS, I. *O século XXI: socialismo ou barbárie?* 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2003.

MÉSZÁROS, I. *Para além do capital*. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2002.

OLIVEIRA, F. de. *Collor: a falsificação da ira*. 1. ed. Rio de Janeiro: Imago, 1992.

OLIVEIRA, M. A. de (Org.). *Reforma do Estado e políticas de emprego no Brasil*. Campinas: IE-Unicamp, 1998.

POCHMANN, M. *O emprego na globalização: a nova divisão internacional do trabalho e os caminhos que o Brasil escolheu.* 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2001.

POSTHUMA, A. C. Transformações do emprego no Brasil na década de 90. In: POSTHUMA, A. C. *Abertura e ajuste do mercado de trabalho no Brasil: políticas para conciliar os desafios de emprego e competitividade.* 1. ed. Brasília, DF: OIT/MEC / São Paulo: Editora 34, 1999. p. 11-32.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS.
Relatório da competitividade da indústria brasileira. 1. ed. Rio de Janeiro: BNDES, 2001.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Fiscalização – Recursos do FAT.* Brasília, DF: 2000.

UNITRABALHO. In: SEMINÁRIO NACIONAL SOBRE AVALIAÇÃO DO PLANFOR: UMA POLÍTICA DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL EM DEBATE, 1999, São Carlos. *Anais...* São Carlos: Unitrabalho, 1999.

WEINSTEIN, B. *(Re)formação da classe trabalhadora no Brasil (1920-1964).* 1. ed. São Paulo: Cortez; Universidade São Francisco, 2000.

Recebido em 17 nov. 2006 / aprovado em 5 dez. 2006.

Para referenciar este texto

CÊA, G. S. dos S. Planfor, reforma do Estado e acumulação flexível: tecendo fios invisíveis. *EccoS*, São Paulo, v. 8, n. 2, p. 407-425, jul./dez. 2006.

EccoS – Revista Científica, São Paulo, v. 8, n. 2, p. 407-425, jul./dez. 2006.