

## A questão da descentralização participativa na gestão do PLANFOR: qual democracia?

**Salviana de Maria Pastor Santos Sousa**

Universidade Federal do Maranhão (UFMA)

### **A questão da descentralização participativa na gestão do PLANFOR: qual democracia?**

**Resumo:** Este ensaio traz reflexões sobre o Plano Nacional de Formação do Trabalhador (PLANFOR), implementado no governo Fernando Henrique Cardoso. O PLANFOR pretendia ser um instrumento de reversão das assimetrias socialmente consolidadas ao mesmo tempo em que trataria de adequar o país aos novos desafios introduzidos pela reestruturação capitalista em curso. A gestão descentralizada e participativa seria um instrumento fundamental nesse processo, posto que deveria envolver os três níveis de governo e os interessados no processo. A análise desenvolvida neste texto tem como objeto o processo de gestão dessa política e baseia-se em resultados de pesquisa avaliativa desenvolvida, no período de 1996 a 2002, por pesquisadores do Grupo de Avaliação e Estudos da Pobreza e das Políticas Direcionadas à Pobreza (GAEPP) da Universidade Federal do Maranhão. A partir da análise, procura-se demonstrar que não houve a mudança paradigmática apregoada pelos formuladores do PLANFOR, no sentido da construção de gestão democrática com a participação efetiva da sociedade.

**Palavras-chave:** trabalho, educação, democracia, descentralização, participação.

### **The Question of Participatory Decentralization in the Management of PLANFOR: What Democracy?**

**Abstract:** This article reflects on the National Worker Training Plan (PLANFOR), implemented during the Administration of President Fernando Henrique Cardoso. PLANFOR was planned to be a tool to reverse socially consolidated imbalances while also attempting to adapt the country to new challenges introduced by capitalist restructuring. The decentralized and participatory management would be a basic tool in this process, given that it should involve the three levels of government and those interested in the process. The analysis focuses on the management of this policy and is based on the results of an evaluative study undertaken from 1996 - 2002, by researchers in the Group for the Evaluation and Study of Poverty and Policies Aimed at Poverty (GAEPP) of the Federal University at Maranhão. Based on this analysis, it sought to demonstrate that the formulators of PLANFOR did not propose any paradigmatic change, in order to construct democratic management with effective social participation.

**Key words:** labor, education, democracy, decentralization, participation.

Recebido em 30.03.2007. Aprovado em 04.07.2007.

## Introdução

Neste artigo apresento uma análise de alguns dos resultados de uma pesquisa avaliativa<sup>1</sup> sobre o Plano Nacional de Formação do Trabalhador (PLANFOR), implementado no governo de Fernando Henrique Cardoso. O fio condutor das reflexões é o princípio de descentralização participativa, que embasava o processo de gestão do PLANFOR<sup>2</sup>.

O PLANFOR tinha como fonte de recursos o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), materializava a Política Nacional de Educação Profissional (PNEP) e era gerido, em nível federal, pela Secretaria Nacional de Formação e Desenvolvimento Profissional (SEFOR), do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), com base nas deliberações do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT).

Considerando-se que o propósito do projeto era qualificar trabalhadores, capacitando-os para acessar o mercado de trabalho, a partir de uma gestão compartilhada, as reflexões aqui desenvolvidas têm como suporte teórico as categorias trabalho e democracia, compreendidas na perspectiva defendida pelo paradigma marxista. Dessa maneira, considera-se que não houve sintonia entre o processo de implementação e a arquitetura original do PLANFOR. Ao mesmo tempo, ocorreu um estreitamento da noção de trabalho, articulado mais diretamente com a idéia de empregabilidade (capacidade de movimentar-se num mercado de trabalho em processo de mudança), enquanto a democracia preconizada, embora associada à ampliação dos espaços de participação, não conseguiu ultrapassar uma gestão de caráter técnico.

De acordo com as reflexões aqui expostas, trabalho é entendido, tal como elaboram Antunes (1999) e Mészáros (1987), como a expressão metabólica entre o homem e a natureza, o elemento mediador entre a esfera da necessidade e de sua realização, a esfera dos questionamentos e das respostas a eles elaboradas. É ele que torna possível o salto ontológico entre os seres anteriores e o ser que se torna social. Sua realização, enquanto ato consciente, portanto, concretiza o processo de humanização e de emancipação, no contexto do qual as diferentes expressões da vida ganham sentido, tornando possível o exercício da liberdade ou a condição para tomar decisões em face de possibilidades concretas, o que pressupõe a existência da democracia.

Tal democracia só possível de se realizar onde seja eliminada a apropriação privada dos meios de produção, com a consolidação de uma outra sociedade, sem classes, cooperativa, onde cada um produza de acordo com suas capacidades e receba com base em suas necessidades (MARX; ENGELS, 1997).

O trabalho, por outro lado, pode ser condição de alienação, caso das sociedades capitalistas concretas,

servindo como objeto de exploração de uma classe sobre a outra. Nessa circunstância, como lembra Santos (1999, p. 97) pode se constituir em fator de ansiedade permanente, quer quando existe – pelas condições em que se desenvolve –, quer quando falta – pela negação do estatuto da cidadania burguesa que representa. A desigualdade estrutural posta pelo modo de produção, ao viabilizar essa exploração, permite que a liberdade e a democracia materializadas em estatutos jurídicos, tornem-se meras formalidades.

Todavia, na medida em que as sociedades concretas são dinâmicas, pode-se verificar gradações, datadas e situadas, na operacionalização das condições de vida e de trabalho, as quais justificam a necessidade de políticas públicas e as análises sobre a forma como cada uma delas se organiza. É nesse movimento que se situa a pesquisa avaliativa sobre o PLANFOR, que serviu de suporte às reflexões aqui desenvolvidas, cujo objeto é o processo de gestão dessa política.

O PLANFOR espelhava a concepção mais atualizada de trabalho no contexto do paradigma produtivo e tecnológico dominante, em que a necessidade de articulação ao exercício laboral tem apoio em dois argumentos: o econômico (pois a ausência ao trabalho é causa da pobreza, esta atestada pela incapacidade de acessar as novas mercadorias produzidas) e o moral (uma vez que o distanciamento do trabalho leva à desordem social). E é através da educação que esse acesso passa a ser possibilitado, conferindo prestígio aos indivíduos de acordo com os diferentes graus de inserção conseguidos (SOUSA, 2004).

Essa articulação pretendida deveria se configurar mediante uma nova forma de governar, com o envolvimento de novos sujeitos sociais, presentes em todos os momentos do PLANFOR. Isto significa que, além da simetria entre os entes federativos, garantida pelo pacto materializado na Constituição Federal de 1988, as ações governamentais deveriam englobar os três atributos básicos considerados pelos defensores dessa forma de governo: democratização do poder local; aumento de eficácia e de eficiência na gestão governamental e incentivo a inovações administrativas (ABRUCIO; SOARES, 2001).

Assim, a consolidação da democracia, na dimensão postulada na política, exigia cooperação, com distribuição de atribuições e funções pelos diferentes planos governativos, demandando do governo grande capacidade de movimentar-se no interior da sociedade, utilizando habilidades políticas complexas, o que não se mostrou efetivo no decorrer da operacionalização do PLANFOR. Da mesma forma, e também em consequência desse primeiro movimento, não foi possível o envolvimento de grupos e movimentos sociais na política, influenciando, de fato, nos seus resultados o que desvelou a pequena densidade do tecido social associativo da base, consolidado na maioria dos estados.

O quadro argumentativo que desenvolvo nas próximas seções deste trabalho refere-se aos poucos resultados alcançados pelo PLANFOR. Em comparação à proposta original, esses resultados podem ser tributados à dificuldade do governo em articular apoios, à fragilidade do tecido associativo construído na base e, particularmente, à incapacidade desse tipo de política em responder às demandas sociais, por não garantir ao público envolvido, aquilo que ele, efetivamente busca com a qualificação: a ampliação e o acesso aos postos de trabalho. Nesse sentido, mesmo havendo interesse pelos resultados e sendo criados canais destinados a viabilizar a participação, os representantes indicados para ocupar os postos de trabalho não tinham substrato material para defender os interesses dos segmentos sociais, no interior das classes, com menor poder de vocalização, uma das pretensões da política.

## 1 A política de educação profissional no PLANFOR

Antes do PLANFOR, como lembra Azeredo (1998), não se pode, a rigor, falar de uma política de educação profissional no país, em razão do caráter não-sistêmico das ações desenvolvidas, embora houvesse uma variedade de instituições públicas e privadas atuantes, agregando diferentes modelos pedagógicos, organizacionais e gerenciais.

O PLANFOR foi concebido como uma espécie de contraponto aos três principais traços definidores da cultura brasileira na área da educação profissional: desarticulação entre as ações educativas e a realidade do mercado de trabalho; correlação intrínseca entre pobreza, fracasso escolar e qualificação profissional prematura; e aceitação tácita de que os segmentos sociais empobrecidos estão destinados às profissões subalternas.

Pelo discurso da política, o não-trabalho deixa de ser identificado com vadiagem, sendo o desemprego e o emprego precário reconhecidos, oficialmente, também como um reflexo da acentuada redução de postos de trabalho no país.

As ações do PLANFOR, de acordo com a SEFOR (BRASIL, 2007), baseavam-se em três linhas de referência: renovação de conceitos (qualificação dirigida para as demandas do setor produtivo, através de ações educativas variadas e em bases

contínuas, permanentes e complementares à educação básica); articulação institucional (ações sintonizadas com as demais políticas públicas e com a mobilização de diferentes instituições locais atuantes ou interessadas no campo da educação profissional); e apoio à sociedade civil (ampliação do acesso à educação profissional, com vistas a qualificar ou requalificar a população economicamente ativa no país, priorizando os segmentos tradicionalmente excluídos do sistema público de formação profissional).

Nesse sentido, no contexto do PLANFOR, o ensino, que incluía qualificação, requalificação, especialização de trabalhadores e assessoria ao setor produtivo, deveria caracterizar-se pela articulação de habilidades básicas, específicas e de gestão e ser ministrado em bases contínuas e modulares, substituindo a formação mais específica apropriada ao modelo fordista de organização, em que os conhecimentos e as habilidades são repassados de forma fragmentada.

## 2 A Gestão do PLANFOR

O PLANFOR situava-se num contexto em que a figura do Estado nacional interventor era questionada em face da sua incapacidade crescente de conciliar as exigências da acumulação com a ampliação das demandas e de solucionar os conflitos resultantes.

Abrucio e Soares (2001) enumeram vários fatores que, conjugados, seriam capazes de explicar a preferência internacional e nacional manifesta por gestões descentralizadas no período: crises fiscais; extensão da oferta de serviços, com o engendramento de novos arcabouços administrativos e o fortalecimento do pleito por participação, em âmbito local; ressurgimento de movimentos étnicos e regionais por autonomia; urbanização acelerada; democratização dos sistemas políticos, particularmente, a chamada redemocratização da terceira onda, que conecta democratização com descentralização.

Assim, para os autores, embora a intervenção do Estado continuasse fundamental em campos como o social, o de segurança e o de manu-

tenção da soberania, surgiam como novidades frente à relevância conferida às forças transnacionais (empresas, organismos multilaterais e ONGs) e às instâncias e lideranças subnacionais.

Souza (1998) interpreta esse momento de transição do Estado nacional, no contexto latino-americano,

**...no contexto do PLANFOR, o ensino, que incluía qualificação, requalificação, especialização de trabalhadores e assessoria ao setor produtivo, deveria caracterizar-se pela articulação de habilidades básicas, específicas e de gestão...**

como de efervescência da democracia. Nesse sentido, tanto os movimentos de redemocratização como os atuais projetos de Reforma do Estado teriam uma baliza comum: a primazia dada à edificação ou reconstrução das chamadas instituições democráticas.

Na mesma linha de argumentação, Arretche (1999) entende que, a partir da década de 1980, mesmo sob perspectivas políticas diferenciadas, chegou-se no Brasil a um grande consenso a respeito das virtudes da descentralização (com a conseqüente visão negativa das formas centralizadas de gestão, tidas como herméticas, ineficazes e antidemocráticas), o que expressava, inclusive, uma manifestação reativa ao centralismo autoritário, característico de experiências históricas do pós-1937 e do pós-1964. Assim, as formas descentralizadas de gestão, além de mais democráticas, elevariam os níveis de bem-estar social das comunidades.

Três elementos, segundo a mesma autora, comporiam a arquitetura dessas novas instituições: participação, entendida com estratégia de inclusão e prevista através de estatuto jurídico; representação, entendida como forma de garantir, em sociedades complexas a participação na gestão dos processos sociopolíticos de todos os que pleiteiam essa forma de inclusão; e liberdade de associação, expressa através da soberania popular e da igualdade política.

No Brasil, após o golpe de 1968, a centralização alcança um alto patamar. Este fato, contraditoriamente, estimulou, segundo Arretche (1996, p. 52), “a criação de capacidades institucionais e administrativas nos estados e municípios, capacidades estas que explicam em parte a natureza do processo de descentralização.”

São essas capacidades que conformam o atual redesenho descentralizado do sistema de proteção social brasileiro, no contexto do qual são criadas formas institucionais que, embora discutíveis, pretendem incorporar a sociedade organizada no processo de gestão das políticas públicas. E, a expectativa dominante é que tais reformas possam concretizar os ideais progressistas de equidade, justiça social, redução do clientelismo e aumento do controle social sobre o Estado.

### **3 A descentralização participativa como estratégia de gestão do PLANFOR**

A descentralização participativa no PLANFOR foi configurada pelos seus formuladores como um aspecto da nova institucionalidade perseguida pela PNEP: nova relação da União com as unidades da federação e do Estado com a sociedade civil, uma nova relação entre público e privado. Colocava, portanto, como possibilidade a operacionalização do princípio democrático do governo compartilhado, enfatizando a necessidade de empoderamento das

comunidades, com estímulo ao seu fortalecimento e à municipalização da gestão.

Os mecanismos de implementação do PLANFOR eram as parcerias e os Planos Estaduais de Qualificação (PEQs). As primeiras deviam contemplar ações de qualificação profissional e projetos especiais, implementados em escala regional ou nacional, de acordo com as diretrizes fixadas pelo CODEFAT (BRASIL, 2000). Os PEQs, que se constituíram o objeto particular da pesquisa que deu substrato à presente análise, incorporavam ações e projetos circunscritos a uma unidade federativa. Do ponto de vista da distribuição vertical de poder, cabia à União formular as diretrizes e os objetivos da política; aos municípios, o estabelecimento de prioridades para a formulação dos planos estaduais e, aos Estados subnacionais, sua execução.

Para executar as ações de qualificação, propriamente ditas, o governo estabelecia parceria com organizações ligadas à área – as entidades executoras (agências que deveriam ter experiência comprovada, tanto no campo da educação profissional, quanto com as clientela-alvo da política). Objetivava, com isso, potencializar a rede de educação profissional já existente nos estados e municípios, com suas instalações, equipamentos, recursos humanos e competências didático-pedagógicas.

O desenho da política incluía, ainda, a institucionalização de uma ampla avaliação que devia ser desenvolvida em dois níveis e sob duas óticas: nacional e estadual/interna e externa. A interna (nacional ou estadual) deve expressar a visão dos próprios organismos do Estado responsáveis pela formulação/execução do PLANFOR. Já a externa (nacional e estadual), deveria refletir o ponto de vista de instituições sociais com reconhecida capacidade técnico-pedagógica e distanciamento crítico em relação ao processo de gestão.

A participação da sociedade organizada, nos processos de formulação, gestão e avaliação da política, deveria se concretizar através do envolvimento de sindicatos, associações, organizações não-governamentais e instituições de ensino médio e superior. Para viabilizar tal participação dos interessados, foram previstos fóruns especiais nos diferentes níveis de governo: os congressos (espaço mais amplo de debate coletivo) e os conselhos ou comissões de trabalho (organismos tripartites, formados por representantes da burocracia pública, das organizações de trabalhadores e das organizações dos empresários).

Ao Conselho Federal – o CODEFAT – cabia definir as grandes linhas da política e controlar sua execução em todo o país, às Comissões Estaduais articular e priorizar demandas de educação profissional estabelecidas pelas Comissões Municipais, além de supervisionar a execução dos PEQs. Nos congressos, promovidos por iniciativa do governo ou das equi-

pes de avaliação externa, a sociedade deveria vocalizar, livremente, sua apreciação acerca da política e delinear novas propostas de ação estatal nesse campo particular, de modo a ampliar o estatuto da *res publica*.

#### 4 A descentralização participativa na dinâmica do PLANFOR

Por tudo já expresso nesse trabalho, pode-se observar que a descentralização participativa do PLANFOR sustentava-se em dois elementos fundamentais articulados: as relações intergovernamentais e a participação social. E é neles que se sustenta a análise desenvolvida nesta seção

##### 4.1 Relações intergovernamentais

A discussão sobre o papel dos protagonistas do PLANFOR, com destaque espacial – o *local* em relação ao *central* –, retrata a distribuição alocativa de poder no país. O pacto que estabelece as especificidades das relações entre os entes federativos para configuração dos PEQs se efetivava mediante convênios e contratos, nos quais ficavam garantidos os três elementos considerados fundamentais, pelos estudiosos do tema, na conformação do pacto federativo: a) a autonomia governativa dos estados subnacionais, que se assenta na sua autonomia financeira; b) a representação política dos estados subnacionais na esfera federal; c) a definição de papéis e atribuições de cada esfera de governo nas matérias de atuação conjunta, as chamadas competências compartilhadas (ABRUCIO, 2003).

No caso do PLANFOR, a União e os estados subnacionais tinham claramente delimitados os seus espaços de atuação (a União formularia as diretrizes e os objetivos da política e desenvolveria avaliação nacional; os estados subnacionais coordenariam a execução e implementariam avaliação nesse nível).

O papel dos municípios que deviam definir as prioridades locais de qualificação para subsidiar a formulação dos Planos Estaduais remete, porém, a certa imprecisão. Inicialmente, pela própria dificuldade de conciliar, na prática, os dois vetores do PLANFOR – as demandas do mercado e as necessidades dos trabalhadores – ou mesmo de articular as necessidades de diferentes clientelas, com graus de formação distintos, em cursos específicos.

A essa dificuldade básica, alia-se o fato dos municípios serem instâncias com capacidades financeiras e administrativas bastante variáveis no país. Em muitos deles, inclusive, os Conselhos de Gestão eram estruturas delicadas, resultantes de fraca mobilização da sociedade, favorecendo, em nível local, a reprodução de traços indesejáveis do processo de forma-

ção da sociedade brasileira: a privatização do espaço público (com a concentração de informações relevantes pelos gestores), o corporativismo, o coronelismo e elementos de barganha, como o clientelismo. Ou ainda, ‘intervenções brancas’ das instâncias estaduais no município (o exercício das atribuições municipais por organizações do nível estadual), de modo a garantir o cumprimento dos preceitos contratuais com a União, em tempo hábil.

Essas intervenções brancas conformavam, na prática, um movimento de desconcentração, em nome da descentralização: em muitos estados subnacionais, havia, de fato, apenas um descongestionamento da administração central, sem participação efetiva das instituições locais no poder de decisão.

A desconcentração, figura mais facilmente assimilável pelos setores dirigentes porque não exige a distribuição efetiva do poder de mando, facilita, no entanto, o exercício de relações autoritárias, ao invés de serem construídas relações de cooperação/competição, fundamentos do federalismo. E na relação do governo municipal com a sociedade eram reproduzidas, em muitos casos, as mesmas relações de poder: em nome da municipalização, o governo municipal assumia as prerrogativas dos movimentos organizados, inclusive indicando os representantes da sociedade civil nos Conselhos Municipais.

##### 4.2 Participação da sociedade

A incorporação da sociedade organizada nos diferentes momentos da política constituía-se em um dos pilares básicos necessários à implementação do PLANFOR, quer através da inclusão dos Conselhos de Gestão na composição do arcabouço do PLANFOR, quer através da abertura de canais de diálogo e construção de relações de parceria com organizações sindicais, associações, instituições locais envolvidas com educação profissional, quer seja mediante a realização de fóruns abertos aos interessados. Haveria, portanto, ampliação da esfera participativa, com espaço de vocalização, inclusive, aos cidadãos historicamente destituídos dessa capacidade no país.

O estudo dos componentes dessa participação, na prática dos estados, permitiu a formulação de alguns eixos de reflexão, entre os quais se destacam os dois relacionados a seguir.

O primeiro destaque é para a ‘parceria’, uma relação cooperativa entre a União e os demais entes governativos, entendidos como semelhantes no plano político-administrativo. E entre o Estado e as executoras, sendo que o primeiro deveria exercer papel de promotor de diálogos e distribuidor de informações relevantes para a implementação das medidas educativas, enquanto as últimas, entidades com suposição de competência na sua especialidade e en-

volvidas com a problemática do público particular, deveriam executar as ações de capacitação. O resultado dessas trocas seria um jogo de soma positiva: eficiência administrativa, eficácia no atendimento e efetividade social, em termos de melhoria de vida das comunidades inclusas no processo.

Pela análise das ações efetivadas no contexto dos PEQs, na maioria dos estados a parceria constituiu-se em uma relação de compra e venda de serviços, capaz, em alguns casos, de transformar o investimento feito em jogo de soma zero, se considerada a visualização dos impactos consolidados das ações de qualificação sobre os públicos envolvidos. Três elementos conjugados podem explicar essa dimensão negativa apontada.

- a) A tendência de sujeitos sociais buscarem a articulação com o Estado como forma de se beneficiar da coisa pública. Nesse caso, para além de um compromisso com os objetivos da política, os recursos do FAT é que seriam as motivações de muitas agências executoras, posto que são recursos de grande porte e que podiam ser aplicados com certa flexibilidade pelos estados subnacionais.
- b) A incapacidade do governo, nos diferentes níveis, em movimentar-se no interior da sociedade, para consolidar apoios mais duradouros relacionados com o campo da qualificação profissional.
- c) Os novos arranjos sociais orquestrados no atual contexto de reestruturação do capitalismo. Nesse arcabouço institucional, determinados serviços seriam mais eficientemente realizados com financiamento do Estado, mas, executados pelo setor privado ou pelo denominado setor público não-estatal. De acordo com Yazbek (2001), o principal núcleo de tensão, nesse caso, não é o crescimento da rede de solidariedade apregoado no modelo, mas a defesa da redução da responsabilidade estatal face aos crescentes problemas sociais do país. Ou ainda, a desvalorização da política na sua forma dinâmica, uma vez que a politização dos temas causaria danos aos “processos e circuitos mediante os quais o capitalismo globalizado se reproduz” (NOGUEIRA, 2005, p. 63).

O segundo destaque é para os ‘Conselhos de Gestão’ – eram espaços construídos no interior da política onde deveriam ser pactuadas decisões relevantes: análise das propostas e deliberação sobre distribuição dos recursos, além do controle sobre o processo de implementação e sobre os resultados das medidas educativas. A função básica dessas esferas era, portanto, a de avaliar, no campo da qualificação profissional, o cumprimento de duas funções básicas da democracia: a participação e a *accountability* do sistema, o que contribuiria para romper com um tra-

ço histórico do processo de formação da sociedade brasileira – a privatização do espaço público por agentes privados.

Com relação ao exercício da representação que essas instituições deveriam viabilizar, um primeiro aspecto considerado na pesquisa foi a legitimidade dos representantes. E a conclusão chegou a que, em alguns casos, os processos de escolha refletiam apenas interesses não-públicos: mediante acirradas competições, as lideranças procuravam atrair os eleitores para a eleição e não para o seu significado. O resultado de tal processo é que parte desses representantes não ‘representava’ seu próprio segmento nos conselhos, não se interessava, por conseguinte, pela suas necessidades e demandas.

Um segundo aspecto identificado era presença de componentes culturais elitistas na relação entre os representantes dos conselhos e as comissões de trabalho, o que afetava o exercício efetivo da paridade formal (pouca atenção e redução do tempo do discurso de alguns membros eram algumas das manifestações desses traços).

Um terceiro ponto visualizado era a prática de representantes da burocracia em obscurecer a relevância de temas ou inviabilizar o repasse de informações, inclusive, para favorecer possíveis mecanismos de barganha, contrariando o próprio caráter público do Estado. De acordo com Bobbio (1992), a transparência não pode ser obscurecida porque é ela que serve para demarcar a diferença entre as formas de governo república (que tem o controle público do poder e a livre formação da opinião como fundamentos para o exercício do governo) e principado (que se baseia no segredo de Estado como método de governo).

Um quarto ponto identificado era a falta de conhecimento da legislação e dos mecanismos de funcionamento da burocracia por alguns grupos de representantes. Tal fato remete à própria arquitetura histórica das políticas educacionais brasileiras, cujas ações resultam na secundarização de segmentos inteiros da população e na sua, conseqüente, incapacidade de decodificação dos signos utilizados na comunicação, sobretudo, os escritos.

Um último ponto limitante da representação eram as condições objetivas em que o PLANFOR foi desenvolvido que não favorecia aos representantes indicados o substrato material para defender a política, em termos de visualização da ampliação dos postos de trabalho no país e acesso a eles pelo público envolvido.

## Conclusões

No presente trabalho apresentei uma reflexão sobre a proposta de descentralização participativa do PLANFOR, através da categoria que engloba os princípios que embasavam seus mecanismos de

implementação: a descentralização, a participação e o fortalecimento da capacidade de iniciativa local.

O espaço de atuação do PLANFOR era o da qualificação profissional. O investimento nessa área foi, de um lado, uma forma de articular o país às novas exigências postas pelo processo de reestruturação produtiva e, de outro, uma das maneiras de saldar-se a histórica dívida social com as populações menos privilegiadas. Realmente, no Brasil, a escola não foi concebida como forma de instrumentalizar os indivíduos para o exercício da reflexão e do controle social, o que seria fundamental para reduzir diferenças estruturais forjadas sob o modo de produção. Ao contrário do que seria desejável, o formato emprestado ao campo da educação e, particularmente, à educação profissional – destinada, sobretudo, para favorecer a segurança dos ‘bem-nascidos’ ao evitar a ‘vadiagem dos outros’ – contribui decisivamente para transformar assimetrias em desigualdades sociais.

Com o PLANFOR, reconhece-se que a educação profissional pode ser importante instrumento de inclusão social, uma espécie de contraponto às desigualdades do mercado. Para isso, o PLANFOR, além das habilidades específicas relacionadas ao campo selecionado, propunha o repasse de informações que permitissem aos beneficiados reconhecerem-se na condição de cidadãos, interpretar a realidade na qual se situavam ou, se necessário, construir novas alternativas de trabalho e gerirem seu próprio negócio.

As principais diferenças apontadas pelos formuladores do PLANFOR, entre este e os programas anteriores de educação profissional implementados no Brasil, eram, pois: seu foco – o atendimento aos interesses do mercado de trabalho e das necessidades dos trabalhadores, fugindo da perspectiva assistencialista, até então vigente; as ações planejadas com suporte na fixação de prioridades nacionais ou regionais, em contraposição às ações pontuais e desarticuladas que favorecem a dispersão de recursos; e a execução de ações educativas em bases modulares e permanentes, rejeitando a arquitetura tradicional de cursos ofertados ‘em pacotes’. Para isso, propunha-se a agregar as diferentes organizações e modelos pedagógicos na construção de uma nova institucionalidade, tendo a descentralização participativa como princípio.

Assim, da análise aqui desenvolvida, um primeiro aspecto conclusivo a ser destacado diz respeito ao

**...pôde-se constatar que a principal virtude assinalada no PLANFOR era a de apontar como fundamental, para o cumprimento dos seus objetivos, uma politização da ação pública, com a incorporação de diferentes escalas de governo e setores organizados da sociedade...**

que considero o principal mérito da política: a abertura de um espaço de debate sobre a educação profissional, sustentado nos resultados apresentados pelas avaliações externas, os congressos, os seminários e outros fóruns construídos, ao longo do período de vigência do PLANFOR.

Um segundo ponto diz respeito ao papel atribuído à educação profissional na constituição de um modelo de desenvolvimento social inclusivo. Ao meu ver, esse papel foi superdimensionado. Isto porque tal modelo comporta não só uma elevação dos patamares educacionais da grande maioria despossuída dessa condição, como também uma distribuição da riqueza social, o que implicaria em implementar mudanças substantivas no projeto sociopolítico em andamento, para além, portanto, do espaço destinado à política.

Particularmente em relação à função dessa política na configuração do mundo do trabalho, uma vez que ela não seria mesmo capaz, por si só, de gerar emprego ou renda, sua eficácia demandaria uma articulação com outras políticas públicas situadas nesse campo. Essa proposição contida no desenho do PLANFOR não foi efetivada. Se essa dificuldade de intercâmbio pode ser imputada a uma distorção situada no plano administrativo-gerencial do Estado, a elevação dos níveis de emprego, por outro lado, ainda é limitada no país, em razão de determinantes externos a essa política. Relaciona-se à adesão do país ao processo de reestruturação capitalista vigente, que limita o investimento produtivo.

Para resolver o dilema da redução de postos de trabalho, uma consequência dessa limitação de investimento, foi configurada a perspectiva da empregabilidade, compreendida como a capacidade perseguida pelo trabalhador de movimentar-se num mercado de trabalho em mutação. De fato, na medida em que se desenvolve a qualificação profissional com a perspectiva apenas de potencializar o acesso ao trabalho, reduz-se o nível de comprometimento do Estado, ao mesmo tempo em que individualiza a responsabilidade de acesso aos postos disponíveis.

Essa desresponsabilização do Estado com a garantia do emprego, porém, não só se contrapõe à perspectiva inovadora apontada pela própria política, materializada na idéia dos conteúdos distribuídos em habilidades (que permitiriam uma formação mais ampla e menos alienante), como é uma contradição com a intenção de saldar o com-

promisso social com o público historicamente secundarizado no país. Realmente, muitos desses segmentos na ausência de medidas mais decisivas no sentido de encaminhamento ao mercado de trabalho, continuaram sem acesso aos postos existentes.

O terceiro aspecto considerado nessa conclusão está relacionado ao processo de gestão, que se constitui justamente o núcleo analítico do presente artigo. A esse respeito, encontra-se subjacente no desenho do PLANFOR uma visão positiva da descentralização – associada à construção de mecanismos democráticos, condição considerada fundamental para a eficácia da política. Nesse caso, em consonância com processos em andamento no contexto de outras políticas públicas, valorizava-se uma certa simetria entre os entes federativos, com a distribuição do poder de mando e de recursos e uma ação localizada, tanto no sentido do exercício mais eficaz do controle social sobre a coisa pública, como no desenvolvimento de perspectiva da solidariedade interclasses, materializada na categoria da parceria.

Realmente, pôde-se constatar que a principal virtude assinalada no PLANFOR era a de apontar como fundamental, para o cumprimento dos seus objetivos, uma politização da ação pública, com a incorporação de diferentes escalas de governo e setores organizados da sociedade, o que possibilitaria um maior amoldamento da política às particularidades de cada região, setor ou clientela. Viabilizaria, assim sendo, um direcionamento mais acurado das ações de qualificação para as reais necessidades de qualificação da força-de-trabalho, articulando demandas do mercado e dos trabalhadores, o que explicaria a adesão de diferentes sujeitos e organizações às ações em andamento.

Uma leitura dessa proposta subsumida na pesquisa, porém, aponta que, para além do seu conteúdo, o PLANFOR atraía diferentes parceiros, de fato, pelo montante de recursos financeiros disponibilizados e pela forma descentralizada de gestão expressa no seu discurso. Neste caso, mesmo sem conseguir consolidar nos estados as promessas de participação, em seu sentido lato, encontrava-se entre as políticas públicas, desenvolvidas no período, que refletiam o sentimento reativo da sociedade ao centralismo autoritário característico de experiências históricas brasileiras, sobretudo no pós-1937 e no pós-1964.

Aprofundando a análise, em relação a esse último aspecto, pode-se verificar que não houve a pretendida descentralização participativa, mas, como lembra Nogueira (1997), algo como uma espécie de requalificação do espaço de participação, em que foram sendo desconcentradas funções técnico-gerenciais, sem repasse de informações relevantes e de outros recursos de poder, necessários para viabilizar o cumprimento dos objetivos da política. Assim, também em relação à gestão, pela minha ótica, o PLANFOR não conseguiu fazer a objetivada

ultrapassagem da gestão técnica para a gestão política. Isto significa que a incorporação da sociedade organizada aos processos de formulação e implementação da política, o fortalecimento do poder local e a efetivação da descentralização administrativa, constituíram-se apenas em mecanismos de retórica e não em ampliação dos mecanismos de democracia.

## Referências

ABRÚCIO, F. L. *As diferentes faces da descentralização: definições, experiências comparadas e o caso brasileiro*. Anotações de aulas ministradas na PUCSP, mar./jun. 2003.

\_\_\_\_\_.; SOARES, M. *Redes federativas no Brasil: cooperação intermunicipal no Grande ABC*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001. (Série Pesquisas, n. 24).

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

ARRETCHE, M. T. S. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, ano 11, n. 31, p. 44-66, jun. 1996.

\_\_\_\_\_. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 14, n. 40, p. 111-141, 1999.

AZEREDO, B. Políticas públicas de geração de emprego no Brasil: limites e possibilidades. In: OLIVEIRA, M. A. (Org.). *Reforma do Estado e políticas de emprego no Brasil*. Campinas: UNICAMP, 1998, p.125-168.

BOBBIO, N. *Estado, governo e sociedade: para uma teoria geral da política*. São Paulo: Paz e Terra, 1992.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Secretaria de Políticas Públicas de Emprego (SPPE). *Guia do PLANFOR*. Brasília: MTE, 2000.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador*. Disponível em: <<http://www.mte.gov.br/pnq/conheca.asp>>. Acesso em: jan. 2007.

MARX, K.; ENGELS, F. *Manifesto do Partido Comunista*. Petrópolis: Vozes. 1997.

MÉSZÁROS, I. *A necessidade do controle social*. São Paulo: Editora Ensaio, 1987.

NOGUEIRA, M. A. *Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática*. São Paulo: Cortez, 2005.

SANTOS, B. de S. Reinventar a democracia: entre o pré-contratualismo e o pós-contratualismo. In: OLIVEIRA, F.; PAOLI, M. C. (Org.). *Os sentidos da democracia: políticas de dissenso e hegemonia global*. São Paulo: FAPESP/Vozes, 1999, p. 83-129.

SOUSA, S. *et al. Relatórios de Avaliação Externa dos PEQs-Ma*. São Luís: UFMA. (Relatórios 1996, 1997, 1998, 1999, 2000 e 2001).

SOUSA, S. *Educação profissional no Brasil: centralização e descentralização no processo de gestão das políticas governamentais*. Tese (Doutorado em Políticas Públicas) – Universidade Federal do Maranhão, Maranhão, 2004.

SOUZA, C. Intermediação de interesses regionais no Brasil: o impacto do federalismo e da descentralização. *Revista Dados*, Rio de Janeiro: IUPERJ, n. 3, v. 41, p. 569-592, 1998.

YAZBEK, M. C. Assistência social: limites e possibilidades na transição do milênio. *Cadernos ABONG*. São Paulo: Peres Ltda, v. 1, n. 30, p. 39-54, nov. 2001.

## Notas

- 1 A pesquisa, feita na Universidade Federal do Maranhão, realizou-se no período de 1996 a 2002, pelo Grupo de Avaliação e Estudos da Pobreza e das Políticas Direcionadas à Pobreza (GAEPP), formado pela autora e outros pesquisadores.
- 2 Informações detalhadas sobre a pesquisa realizada podem ser encontradas nos Relatórios de Avaliação Externa dos PEQs-Ma de 1996 a 2001.

## Salviana de Maria Pastor Santos Sousa

Mestre e doutora em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Maranhão (UFMA)

Professora associada na UFMA

Departamento de Serviço Social

Centro de Ciências Sociais

Campus Universitário do Bacanga

Av. dos Portugueses, s/n

Bacanga

São Luís - Maranhão

CEP: 65085-580