



## POLÍTICAS DE QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL NO BRASIL: entre o PLANFOR e o PNQ

Ruteléia Candida de Souza Silva<sup>1</sup>

**Resumo:** Sob uma perspectiva comparativa, as análises propostas por este estudo recaem sobre os elementos de natureza conceitual do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador – PLANFOR e do Plano Nacional de Qualificação – PNQ. Dando atenção especial à análise das similaridades e divergências entre os dois Planos, investigamos as estratégias utilizadas por esses programas, com destaque para as concepções e elementos que norteiam as ações. Nosso objetivo é analisar se as estratégias de qualificação profissional desenvolvidas pelo PLANFOR e PNQ, por si só, são capazes de enfrentar o fenômeno do desemprego.

**Palavras-chave:** Qualificação profissional, planos de qualificação, desemprego.

**Abstract:** Under a comparative perspective, the analysis proposed for this study reflects on the elements of conceptual nature of the National Plan of Workers Qualification – PLANFOR and on the National Plan of Qualification – PNQ. Giving special attention to the analysis of the similarities and disagreements between both plans, we aim to investigate the strategies used for these programs, pointing out the conceptions and elements that lead the actions. Our goal is to analyze if the strategies of professional qualifications developed by PLANFOR and PNQ, by themselves, are able to deal with the unemployment phenomenon.

**Key words:** Professional qualifications, plans qualifications unemployment.

---

<sup>1</sup> Mestranda. Universidade Federal do Espírito Santo. E-mail: rute.as@gmail.com



## I – INTRODUÇÃO

Desde o início da década de 1990, em um contexto de redefinição do papel do Estado e de restrição das políticas sociais no atendimento às demandas populares, cristaliza-se no interior da sociedade brasileira a idéia de que a inserção dos trabalhadores na atividade produtiva depende exclusivamente da qualificação profissional. Acredita-se que por meio da qualificação, o trabalhador reúne as condições necessárias para obter e manter seu emprego, o que desloca o problema do desemprego para a esfera da qualificação, com forte apelo ao discurso da empregabilidade.

E em meio a um mercado cada vez mais competitivo essa lógica reforça ainda mais os mecanismos ideológicos que retiram do Estado e do capital as suas responsabilidades, transferindo para o trabalhador a responsabilidade por sua formação e pelas consequências de sua contratação, demissão e nível salarial. Para construir e legitimar um novo consenso sobre o trabalho, a educação, o emprego e a individualidade, o capital lança mão dessa ferramenta ideológica, transferindo para o indivíduo a responsabilidade de um problema produzido socialmente. Os indivíduos, portanto, devem desenvolver um conjunto de requisitos e habilidades para se tornarem empregáveis, uma vez que somente os melhores, os mais qualificados e os mais preparados terão sucesso no mercado de trabalho.

Assimilada desde essa época, a noção de competência dá um novo significado ao sujeito, ressignificando-o como indivíduo abstraído das relações sociais. A partir daí “[...] a ênfase do processo de aprendizagem é dada aos aspectos cognitivos e subjetivos, reforçando-se as dimensões da individualização do processo de construção do conhecimento e das relações de trabalho” (CONCEIÇÃO, 2005, p. 136).

E será esse novo padrão que vai revelar uma defasagem entre a educação formal e as competências atualmente requeridas pelo capital, competências essas que se apóiam no conhecimento, no progresso técnico, na inovação e na criatividade. O desafio que se coloca é justamente promover o aprendizado contínuo, dotando o trabalhador de uma base teórica que lhe permita assimilar continuamente os saberes compatíveis com as exigências do mercado, sabendo onde buscá-los e como utilizá-los de forma propositiva (ALMEIDA, 2003).

A partir daí são postas as condições materiais necessárias que permitem ao Ministério do Trabalho assumir a responsabilidade e o protagonismo das ações de qualificação da força de trabalho. Desde essa época, sobretudo em função da criação do Fundo de Amparo ao



Trabalhador – FAT, essas condições são ressignificadas, representando um divisor de águas em relação às estratégias anteriormente adotadas. Será exatamente a criação desse fundo público que vai possibilitar a estruturação, consolidação e sistematização de um conjunto de ações em torno do sistema de seguro-desemprego, aí incluídas as ações de qualificação profissional, juntamente com a intermediação de mão-de-obra e os programas de geração de emprego e renda (MOREIRA, 2007).

E não é por acaso que após a segunda metade da década de 1990, a qualificação dos trabalhadores para um mercado de trabalho em transição, torna-se uma ação prioritária. Difunde-se uma nova institucionalidade para a formação profissional, o que vai exigir não apenas uma determinada forma de rearticular as relações entre formação geral e formação específica, mas também um conjunto de mudanças na educação brasileira, tendo em vista atender as novas demandas por qualificação profissional, como veremos na seção seguinte.

## **II – ENTRE O PLANFOR E O PNQ: RUPTURA OU CONTINUIDADE?**

Com o discurso de elevar a produtividade e a qualidade do trabalho e melhorar a competência, a empregabilidade<sup>2</sup> do trabalhador e a condição de vida da população, o governo de Fernando Henrique Cardoso – FHC instituiu, no ano de 1995, o Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador – PLANFOR. Implementado efetivamente a partir de 1996, o PLANFOR – articulado ao programa seguro-desemprego e coordenado pelo Ministério do Trabalho – integrou o “projeto de desenvolvimento social” do governo FHC, sendo incluído, nesse mesmo ano, no plano “Brasil em Ação”, como uma das políticas ativas do Sistema Público de Emprego.

Com recursos advindos da rubrica “qualificação profissional” do FAT, esse Plano mobilizou programas nacionais, estaduais e emergenciais, assim como mecanismos de parcerias: os Planos Estaduais de Qualificação – PEQs e as Parcerias Nacionais e Regionais do MTE – PARCs. O Plano como um todo envolveu ações de educação profissional, cujo objetivo proposto era reduzir o desemprego e o subemprego da População Economicamente Ativa – PEA; combater a pobreza e a desigualdade social; e elevar a produtividade, a qualidade e a competitividade do setor produtivo. A meta era garantir, tanto a médio quanto em longo prazo, a qualificação anual de pelo menos 20% da PEA, percentual mínimo necessário para

---

<sup>2</sup> Empregabilidade esta entendida não apenas como a capacidade de conseguir um emprego, mas de manter-se em um mercado de trabalho em constante mutação.



garantir, de cinco em cinco anos, uma chance de atualização profissional para cada trabalhador (BRASIL, 2001).

Partindo do pressuposto de que as necessidades e interesses do capital representam as mesmas necessidades e interesses de toda a sociedade, o PLANFOR se destacou por ter sido capaz de orientar ações de qualificação profissional tendo como foco o mercado. Suas ações pretendiam aumentar a empregabilidade dos trabalhadores, dotando a força de trabalho de competências e habilidades – básicas, específicas e de gestão – condizentes com o determinismo tecnológico e com a competitividade típica do mercado.

Ao final de 2002, após intenso desgaste institucional, tornou-se evidente a necessidade de mudanças profundas nas diretrizes da atual Política Pública de Qualificação Profissional. Nessa época vem à tona um conjunto de denúncias que leva o Tribunal de Contas da União – TCU e a Secretaria Federal de Controle da Corregedoria-Geral da União – SFC/CGU a proporem mecanismos que garantissem maior controle público e operacional dessa Política.

Foram justamente essas denúncias – de ineficiência e ineficácia – que reforçaram tal desgaste e conduziram o Ministério do Trabalho e Emprego – MTE, já sob o novo governo, a instituir, por meio da Resolução 333/2003<sup>3</sup> do CODEFAT, o Plano Nacional de Qualificação – PNQ, em substituição ao PLANFOR. Balizado nos mesmos princípios operacionais de descentralização e participação, os formuladores desse novo Plano reconheceram a necessidade de mudanças no conteúdo e na forma de gestão dessa política.

Sob o principal argumento da necessidade de ampliação do sentido da qualificação profissional do trabalhador, o governo de Luiz Inácio Lula da Silva instituiu, em agosto de 2003, o Plano Nacional de Qualificação – PNQ. Como parte integrante das Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda, esse novo Plano surge a partir da avaliação do PLANFOR, realizada pelo MTE nos primeiros meses do atual governo. Anunciando novas bases, esse novo Plano – balizado nos mesmos princípios operacionais de descentralização e participação – reconhece a necessidade de mudanças no conteúdo e na forma de gestão dessa política, inclusive com a criação de novos mecanismos que visam garantir maior controle público e operacional.

---

<sup>3</sup> Essa Resolução traça as diretrizes gerais do Plano que, posteriormente, são alteradas pelas Resoluções de nº 408/2004 e 575/2008. Para efeito deste trabalho, as comparações realizadas entre o PLANFOR e o PNQ terão como base as diretrizes apresentadas nessa última Resolução.



Dando ênfase a alguns aspectos tidos como negligenciados no Plano anterior, o PNQ fundamenta-se em seis dimensões principais: conceitual, política, ética, pedagógica, institucional e operacional. Tais dimensões explicitam, em seu conjunto, um novo momento da Política Pública de Qualificação no país que, agora, ganha “[...] um caráter de qualificação social, vinculada à cidadania, [devendo] ser compreendida como uma relação social, um campo de disputa onde os sujeitos sociais envolvidos (governo, empresários e trabalhadores) se fazem representar” (SOUSA, 2004, p. 162).

De um modo geral, o PNQ se estrutura em torno da articulação entre trabalho, educação e desenvolvimento, considerando a Qualificação Social e Profissional – QSP um direito do trabalhador e instrumento indispensável à sua inclusão e permanência no mercado de trabalho. A implementação do PNQ se dá por meio dos Planos Territoriais de Qualificação – PlanTeQs, dos Planos Setoriais de Qualificação – PlanSeQs e dos Projetos Especiais de Qualificação e Certificação Profissional – ProEsQs.

Com a instituição desse novo Plano, a forte ênfase atribuída a inserção dos beneficiários no mercado formal de trabalho dá lugar à necessidade de criação de novas alternativas de geração de trabalho e renda, como aquelas ligadas ao empreendedorismo, às cooperativas, associações e outras modalidades de trabalho autogestionado. Muito embora essas alternativas tenham sido trabalhadas de modo secundário durante o PLANFOR, é somente no PNQ que as diversas formas de inserção dos trabalhadores no mercado de trabalho – não somente através do emprego formal e com carteira assinada – torna-se um fator primordial para alcançar os objetivos do Plano (JORGE, 2008).

Se o conjunto das propostas formuladas pelo PNQ – excetuando-se uma significativa mudança introduzida no plano didático-pedagógico, materializada na elevação da carga horária dos cursos – não traz nenhuma inovação substancial à proposta desenvolvida pelo Plano anterior, o mesmo acontece com a Resolução que o normatiza. Comparando a Resolução nº 258/2000 que normatizou o PLANFOR com a Resolução nº 575/2008 que regulamenta o PNQ, identificamos apenas algumas adequações terminológicas e conceituais, sendo que a segunda mantém quase integralmente o texto da primeira – como podemos observar em alguns artigos de ambas as Resoluções.

Quanto à concepção de qualificação profissional, diferentemente do PLANFOR, o PNQ não faz menção ao termo “foco na demanda do mercado de trabalho e no perfil da população alvo” e nem tampouco às “habilidades básicas, específicas e de gestão”. O Plano atual



também substitui Educação Profissional – EP por Qualificação Social e Profissional – QSP; ou seja, a qualificação passa a ter além de um caráter profissional, um caráter social. Mas apesar dessa mudança significativa de concepção são propostos, paradoxalmente, os mesmos conteúdos apresentados pelo PLANFOR, conteúdos esses considerados necessários para o desenvolvimento de tais habilidades. Se excluídos os termos relações interpessoais no trabalho, empoderamento, associativismo, cooperativismo, todos os demais correspondem àqueles apresentados pelo Plano anterior.

Já com relação aos beneficiários, ambas as Resoluções tem como foco a mesma população “prioritária para fins de aplicação de recursos do FAT”, envolvendo segmentos urbanos e rurais. No entanto, diferentemente do Plano anterior, as diretrizes do PNQ apresentam uma desagregação dos grupos de populações prioritárias em grupos mais específicos, com a inclusão de outros públicos que recebem ações setorializadas em áreas específicas da qualificação. Mas muito embora esses grupos não tenham sido mencionados na Resolução do PLANFOR, constam nos relatórios desse Plano o atendimento a praticamente todos eles.

Também estão presentes em ambos os Planos alguns critérios de preferência de acesso e de focalização que, apesar, de não terem sido claramente explicitados na Resolução anterior, dizem respeito aos mesmos critérios. Quanto ao planejamento, monitoramento e avaliação, as duas Resoluções apresentam os mesmos mecanismos, diferenciando-se o PNQ, no caput do artigo, apenas pela inclusão das expressões “qualidade pedagógica” e “supervisão”.

Ainda que coloque sob outros termos a qualificação profissional dos trabalhadores, as comparações realizadas até aqui revelam que o atual Plano preserva praticamente as mesmas estruturas institucionais e os mecanismos operacionais do Plano anterior. Mesmo que do ponto de vista conceitual e argumentativo o PNQ possa representar um certo avanço em relação ao seu antecessor, esse novo Plano não opera mudanças substanciais em suas dimensões constitutivas, como afirma o MTE. Apesar de anunciar uma nova concepção de qualificação, o PNQ basicamente reedita o PLANFOR, o que representa “[...] um elo de continuidade da política pública de qualificação profissional do Estado brasileiro como instrumento de regulação social que beneficia predominantemente o capital, em detrimento do trabalho” (CÊA, 2004, p. 13).

### **III – CONSIDERAÇÕES FINAIS**



Para além das intencionalidades, a forma como o atual Plano vem sendo implementado – e o contexto do governo Lula em que ele se insere –, demonstram que o PNQ mantém “[...] intactas as determinações estruturais fundamentais da sociedade como um todo, [estando] em conformidade com as exigências inalteráveis da lógica global [...]” (MÉSZAROS, 2005, p. 25). Além de não colocar em xeque o conceito de empregabilidade, o PNQ também não questiona a implementação de medidas neoliberais recomendadas pelos organismos financeiros internacionais, muito menos o processo de desestruturação da educação vivenciada no país. E mesmo diante do fortalecimento da tendência de privatização do ensino público – com a destinação cada vez maior de recursos para a iniciativa privada –, tal situação não encontra nenhuma resistência por parte dessa “nova” política.

Isso nos leva a admitir a existência de contradições no âmbito do PNQ, especialmente, o distanciamento entre as intenções do Plano e as possibilidades de sua realização. Utilizado como instrumento de regulação social do Estado neoliberal, esse Plano busca, antes de tudo, “[...] integrar e potencializar a reforma do Estado brasileiro na perspectiva gerencial e legitimar a destinação do fundo público como fomento para o investimento nas condições de reprodução e acumulação do capital” (CÊA, 2004, p. 14). E se tais contradições no âmbito dessa política são inevitáveis – pela correlação de forças sociais nela atuantes – sua formulação conceitual também não se materializa, face à sua própria incapacidade em operar mudanças efetivas capazes de romper com a circularidade virtuosa que reitera a dominação do capital sobre o trabalho (KRÜGER, 2006).

Mantendo velhas práticas, ainda que sob algumas críticas, o PNQ<sup>4</sup> – da mesma forma que o PLANFOR – assume um caráter meramente passivo, compensatório e assistencialista, em que o foco da qualificação profissional volta-se, inegavelmente, para a individualização dos processos, orientado por metas a serem alcançadas, sob a responsabilidade exclusiva do próprio trabalhador, abstraído de suas relações sociais. Com essas ressalvas não pretendemos negar a importância da qualificação para a formação da força-de-trabalho, mas revelar processos intrínsecos que se encontram subsumidos pela dinâmica de organização e implementação das Políticas Públicas de Qualificação Profissional. Na verdade, o que queremos afirmar é que

[...] programas dessa natureza, per si, não têm a capacidade de contribuir para o crescimento das oportunidades de emprego para o conjunto da economia. Isto porque, evidentemente, o número de postos de trabalho

---

<sup>4</sup> Muitos problemas estruturais e de organicidade existentes no PLANFOR continuaram e foram aprofundados no PNQ.



gerado é o resultado de um processo de acumulação de capital cujos condicionantes têm lugar fora do mercado de trabalho (LIMA, 2004, p. 179).

Como instrumento de reconfiguração ideológica da qualificação profissional, esses Planos conseguem, muito mais, atribuir a esta um sentido instrumental, economicista e fetichizado, conferindo-lhe um poder sobre-real, capaz de garantir a inserção e permanência dos trabalhadores no mercado de trabalho. Reforçam também o mito da qualificação como redentora das mazelas enfrentadas no mercado de trabalho, imputando aos trabalhadores a responsabilidade de superá-las pelo uso de suas capacidades individuais.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Marilis Lemos de. **Da formulação à implementação: análise das políticas governamentais de educação profissional no Brasil**. 2003. Tese (Doutorado em Política Científica e Tecnológica) – Programa de Pós-Graduação em Política Científica e Tecnológica, Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Geociências, Campinas, São Paulo, 2003.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Conhecendo o PLANFOR: como o Governo Federal e Ministério do Trabalho e Emprego estão qualificando o Brasil**. Brasília: MT/PPE, 2001.

CONCEIÇÃO, Martinho da. O novo contexto da formação e certificação profissionais. In: COSTA, Hélio da; CONCEIÇÃO, Martinho da (Orgs.). **Educação integral e sistema de reconhecimento e certificação educacional e profissional**. São Paulo: CUT, 2005, p. 123-144.

CÊA, Georgia Sobreira dos Santos. A qualificação profissional como instrumento de regulação social: do PLANFOR ao PNQ. In: 27ª Reunião Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação – ANPED, 2004, Caxambu. **Anais eletrônicos ...** Caxambu: ANPED – Sociedade, Democracia e Educação - Qual Universidade?, 2004. p. 1-16. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/reunioes/27/gt09/t099.pdf>.> Acesso em: 22 jul. 2008.

JORGE, Tiago Antonio da Silva. Qualificação e empregabilidade: a influência do contexto político e econômico no perfil dos instrutores de cursos de qualificação profissional. In: VII Seminário Redestrado – Nuevas Regulaciones en América Latina, Buenos Aires, 3, 4, 5 de



Julio de 2008. Anais eletrônicos... Disponível em:  
<[http://www.fae.ufmg.br/estrado/cdrom\\_seminario\\_2008](http://www.fae.ufmg.br/estrado/cdrom_seminario_2008)>. Acesso em: 20 nov. 2008.

KRÜGER, Valdelúcia Amaral. **As determinações restritivas das políticas públicas de qualificação profissional e os limites do PNQ – Plano Nacional de Qualificação dos Trabalhadores**. 2006. Dissertação (Mestrado em Tecnologia) – Programa de Pós-Graduação em Tecnologia, Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2006.

LIMA, Valéria Ferreira Santos de Almada. **Qualificação e emprego no Brasil: uma avaliação dos resultados do PLANFOR**. 2004. Tese (Doutorado em Políticas Públicas) – Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Universidade Federal do Maranhão, 2004.

MÉSZAROS, István. **A Educação para além do capital**. Campinas: Boitempo, 2005.

MOREIRA, Maria de Lourdes da Silva. **Limitações e contribuições do PLANFOR como política pública de qualificação profissional: o caso de Maceió**. 2007. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente: Desenvolvimento Sustentável) – Programa Regional de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2007.

NETTO, José Paulo; BRAZ, Marcelo. **Economia política: uma introdução crítica**. São Paulo: Cortez, 2006. (Biblioteca básica de Serviço Social; v. 1).