



**10º Encontro Internacional de Política Social**

**17º Encontro Nacional de Política Social**

Tema: *Democracia, Participação Popular e Novas Resistências*

Vitória (ES, Brasil), 27 a 29 de agosto de 2024

---

**Eixo: Educação e Política Social**

## **Qualificação profissional inicial e continuada no Planfor: contribuições ao debate**

**Resumo:** Este trabalho apresenta elementos que contribuem para o debate sobre o Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR) brasileiro, identificando seu contexto sócio histórico e seu desenvolvimento. Inserida como política pública do SPETR, analisamos a educação profissional de modalidade inicial e continuada no Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor – 1995–2002), entendida como “nível básico” de educação profissional. Situada de forma dual como política educacional “não formal” e como política de emprego vinculada ao Ministério do Trabalho e Emprego, a qualificação profissional inicial e continuada é direcionada à formação de trabalhadores e permeia interesses de diferentes organizações e instituições na sociedade.

**Palavras-chave:** Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda; Formação de trabalhadores; Qualificação profissional inicial e continuada; Educação não formal; Planfor.

### **Initial and continuing professional qualification in the PLANFOR: contributions to the debate**

**Abstract:** This paper presents elements that contribute to the debate on the Brazilian Public Employment, Labor and Income System (SPETR), identifying its socio-historical context and its development. Inserted as a public policy of SPETR, we analyzed initial and continuing professional education in the National Worker Qualification Plan (Planfor – 1995-2002), understood as a “basic level” of professional education. Situated dually as a “non-formal” educational policy and as an employment policy linked to the Ministry of Labor and Employment, initial and continuing professional qualification is aimed at training workers and permeates the interests of different organizations and institutions in society.

**Keywords:** Public Employment, Labor and Income System; Training of workers; Initial and continuing professional qualification; Non-formal education; Planfor.

## **1 Introdução**

Este trabalho apresenta um debate sobre qualificação profissional inicial e continuada, entendida como “nível básico” de educação profissional, regulamentada pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 9.394/1996). Esta política pública se insere, ao mesmo tempo, como política de educação “não formal” e como política de emprego vinculada ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e, por isso, localizada no arcabouço institucional das políticas públicas que integram o Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda<sup>1</sup> (SPETR) brasileiro. O principal objetivo é apresentar

---

<sup>1</sup> A denominação Sistema Público de Emprego foi utilizada até 2005. A mudança para Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, com a sigla: SPETR, é fruto dos I e II Congressos Brasileiros do SPETR ocorridos em dezembro de 2004 e em agosto de 2005, respectivamente (MARINHO; BALESTRO;

elementos que contribuam para o debate e para as reflexões sobre a política pública de educação profissional de modalidade inicial e continuada, bem como situar os aspectos históricos do contexto, que compreende os dois governos de Fernando Henrique Cardoso (Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB) (1995-1998 e 1999-2002), com seu Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador<sup>2</sup> (Planfor), como ponto de partida<sup>3</sup> para a investigação da política pública citada.

Entendemos que a educação profissional de modalidade inicial e continuada remete ao que Souza (2020, p. 19) chama de “noção de qualificação” em permanente “metamorfose”. A noção de qualificação enfatiza o “caráter movente da qualificação para o trabalho”, que varia de acordo com a época, com o país, com a mecanização da produção, com características da força de trabalho (idade, gênero, habilidades, etc.), com a regulação das ocupações e das classificações profissionais, ou seja, com elementos da divisão sociotécnica do trabalho em sentido amplo e com os movimentos de (re)produção e renovação do capital. Nesse sentido, a qualificação é entendida como construção social, com base nas produções de Pierre Naville<sup>4</sup>, como “um recurso didático que busca enfatizar a permanente composição e recomposição das relações sociais que envolvem trabalho e educação na sociedade” (SOUZA, 2020, p. 25).

Na organização do SPETR, a qualificação profissional inicial e continuada é uma política pública direcionada à formação de trabalhadores, que circunscreve interesses de diferentes organizações e instituições na sociedade. Esses aspectos históricos e outros elementos que permeiam o SPETR e a política pública de qualificação profissional serão abordados no tópico abaixo.

---

WALTER, 2010, p. 138).

<sup>2</sup> Em um primeiro momento, foi denominado Plano Nacional de Educação Profissional (PLANED). Em 1996 passou-se a utilizar a sigla PLANFOR com o nome Plano Nacional de Formação Profissional. Em 1998 passou a ser denominado Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador, com a mesma sigla PLANFOR.

<sup>3</sup> Antecessor ao Planfor, o Programa Intensivo de Preparação de Mão de Obra Industrial (PIPMOI), criado em 1963, representou o maior investimento público federal em qualificação de força de trabalho com recursos públicos. Durante sua existência, de 1963 a 1982, “aproximadamente 2,6 milhões de pessoas realizaram cursos pelo PIPMOI/PIPMO” (SOUZA, 2020, p. 101). Entre 1993-1994, durante o governo Itamar Franco vigorou o “Programa de Reciclagem Profissional”, porém com baixa cobertura nacional.

<sup>4</sup> Para uma análise sobre as obras de Pierre Naville, envolvendo os vários sentidos que a qualificação adquire na sociedade contemporânea, ver a tese de Remi Castioni (2002).

## **2 O Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda Brasileiro e o Planfor: aspectos históricos e contribuições ao debate**

No contexto brasileiro dos anos 1970, algumas iniciativas tímidas de atuação em políticas de emprego e renda iniciaram-se com a unificação dos recursos do PIS/PASEP<sup>5</sup>, voltados para formação de poupança e de “patrimônio” para o trabalhador e com a criação do Sistema Nacional de Emprego<sup>6</sup> (SINE), prestando serviços de “orientação e intermediação da mão de obra”<sup>7</sup> no setor formal (IPEA, 2006). No entanto, o grande marco jurídico para as políticas de emprego, trabalho e renda se concretizou com a Constituição Federal de 1988, que efetivamente criou as bases jurídicas formais para a estruturação de um SPETR.

A Constituição, em seu Artigo 239, estabeleceu que o Programa Seguro-Desemprego e o abono salarial deveriam ser custeados com recursos do PIS/PASEP, garantindo o financiamento destes. Posteriormente, em 1990, com a Lei 7.998, o Programa Seguro-Desemprego passou a ser financiado com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT)<sup>8</sup>. Essa medida permitiu significativa expansão do Programa, provendo qualificação profissional, intermediação de força de trabalho e assistência financeira temporária ao trabalhador formal desempregado em virtude de dispensa sem justa causa ou por paralisação total ou parcial das atividades do empregador. Esse Programa atendeu 150 mil segurados em 1986, expandindo a cobertura para 2,8 milhões de trabalhadores em 1990 e para 4,3 milhões em 1996 (POCHMANN, 1998, p. 145).

---

<sup>5</sup> Programa de Integração Social (PIS) e Programa de Formação do Patrimônio do Servidor (PASEP), criados pela Lei complementar 8/1970.

<sup>6</sup> O Decreto nº 76.403/1975 criou o SINE, sob gestão do MTE e seguindo as orientações da Convenção 88 da Organização Internacional do Trabalho (OIT). O funcionamento do SINE tornou-se atribuição das secretarias estaduais do Trabalho e o financiamento através de recursos do FAT.

<sup>7</sup> As diretrizes oficiais do SPETR utilizam a terminologia “mão de obra” para se referir à finalidade das ações de qualificação e de intermediação realizadas pelo SINE, isto é, “formar mão de obra” e encaminhá-la ao mercado de trabalho.

<sup>8</sup> O FAT foi criado com recursos de contribuições empresariais e do PIS/PASEP. O Fundo é gerido pelo Conselho Deliberativo de Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT), conduzido por instâncias tripartites deliberativas representadas por empresários/patronato, Estado e pelos trabalhadores e, por isso mesmo, esse Fundo e as políticas públicas financiadas por este são permeadas por interesses de diferentes organizações e instituições na sociedade. Para uma análise sobre as relações de poder que envolvem esse fundo, ver Cêa (2004) e Silva (2011).

Tais programas, serviços e instituições foram importantes contribuições para criar a base institucional e organizacional de um SPETR em nível nacional e permitiram, mesmo que de forma incipiente, os primeiros passos para as políticas públicas de emprego, renda e qualificação profissional, divididas em políticas ativas e passivas de emprego, trabalho e renda.

A chamada política ativa<sup>9</sup> tem como objetivos a geração de trabalho, a melhoria das condições de acesso ou de permanência no mercado de trabalho (qualificação profissional e intermediação de mão de obra) e a concessão de crédito.

Já as políticas passivas são voltadas para compensação temporária de renda e proteção ao trabalhador em situação de desemprego, com foco na transferência monetária temporária de renda e no apoio ao desempregado, tendo como instrumentos clássicos: seguro-desemprego, Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS, Lei 5.107/1966), abono salarial, políticas de adiantamento da aposentadoria, que visam retardar a entrada de jovens no mercado de trabalho (exemplo: manutenção de jovens no sistema escolar) (POCHMANN, 1998) e que propõem “expulsar população migrante”<sup>10</sup> (RAMOS, 1997).

O modelo de SPETR adotado no Brasil baseou-se na natureza imitativa dos Sistemas Públicos de Emprego (SPE) “clássicos”, estes formados em um “momento virtuoso do padrão de acumulação” nos países da Europa ocidental (IPEA, 2006, p. 436), aliado a um conjunto de políticas sociais do chamado *Welfare State* (BOSCHETTI, 2012, p. 757).

Nesse contexto particular e historicamente situado do período pós-guerra<sup>11</sup>,

---

<sup>9</sup> Dentro dessa organização, o Programa Seguro-Desemprego se destaca por condensar ambas as políticas - ativa e passiva (vinculando intermediação, qualificação profissional e o benefício do seguro-desemprego) -, voltadas para atender à demanda crescente de desempregados.

<sup>10</sup> Esse tipo de “política” atende pessoas migrantes e imigrantes, com o objetivo de que retornem para seu estado ou país de origem (RAMOS, 1997). Para isso, oferece algum valor financeiro ou outros incentivos, como passagens, vouchers, etc. Segundo Ramos (1997), alguns países da Europa Ocidental utilizam essa “política” para expulsar população de imigrantes, para que esses regressem para seus países de origem.

<sup>11</sup> Nessa conjuntura, compreendida entre meados dos anos 1940 a 1970, cada país apresentou diferentes configurações na formação da proteção social, com critérios de acesso, abrangência, benefícios diferentes (BOSCHETTI, 2012). Para análise das particularidades de cada país, ver as pesquisas de Ramos (1997) sobre os Sistemas Públicos de Emprego na Alemanha, na Espanha e nos Estados Unidos; de Oliveira (2010) sobre a Política de Emprego italiana e de Ramos e Freitas (1998) sobre as particularidades do SPE dos países membros da Organização de Cooperação para o Desenvolvimento

marcado por produtividade elevada, oferta abundante de empregos com alto índice de formalização dos contratos, altos investimentos estatais em políticas públicas e ampla cobertura de seguro-desemprego, configuraram-se os Sistemas Públicos de Emprego “clássicos” dos países europeus, organizados para atender a três dimensões básicas: intermediação de força de trabalho, capacitação e seguro-desemprego (com alto grau de cobertura) (CARDOSO JR., 2009, p. 168).

A capacitação profissional era realizada, em grande parte, no interior do próprio processo de produção, custeada pelos empregadores e de acordo com o nível de qualificação exigido pelo fordismo. Ao SPE cabia a capacitação profissional pública somente em último caso. Tais características moldaram os SPE desses países “pelo lado da oferta do mercado de trabalho”, sendo que as “baixas taxas de desemprego aberto eram a contrapartida da inexistência de problema crônico de demanda efetiva por mão de obra” (IPEA, 2006, p. 436). Isto é, “políticas públicas de emprego ativas, que atuassem pelo lado da demanda por trabalho, não existiam – ou não eram relevantes – porque não eram necessárias no contexto dos anos dourados do capitalismo ocidental” (CARDOSO JR., 2009, p. 169).

Com a crise do modelo fordista<sup>12</sup> de produção (BOSCHETTI, 2012), a partir de meados dos anos 1970, essa configuração “clássica” de SPE entrou em declínio. O desemprego tornou-se um dos principais efeitos da crise, exigindo dos SPE uma nova forma de intervenção para a qual não estavam preparados, passando, então, “a demonstrar fragilidade ou inadequação diante do novo contexto internacional” e das mudanças no paradigma produtivo (CARDOSO JR., 2009, p. 169).

No contexto em que o formato tradicional dos SPEs dos países europeus entra em decadência, o Brasil iniciava os primeiros programas e medidas de políticas de emprego e renda de amplitude nacional, com base nos modelos “clássicos” de SPE e nas orientações dos organismos multilaterais, principalmente da Organização Internacional do Trabalho (OIT).

Como bem observa Cardoso Jr. (2009, p. 170), a realidade do mercado de

---

Econômico (OCDE).

<sup>12</sup> O modelo de produção fordista aliado às políticas keynesianas produziu uma configuração social e econômica que permitiu a organização de um amplo sistema de proteção social, melhor acesso a bens e serviços, melhora das condições de vida e de consumo nos países da Europa ocidental (BOSCHETTI, 2012, p. 758).

trabalho brasileiro – fundado nas marcas da heterogeneidade e da informalidade elevada – em nada se assemelhava às condições apresentadas nos países centrais, demonstrando que a natureza imitativa, “tardia e reflexa do SPE no Brasil sugere que o seu formato tradicional era, de partida, inadequado ao país”, sobretudo pelas características sócio-históricas do mercado de trabalho brasileiro nos anos 1990.

Essa década apresentou, como consequências do conjunto de medidas neoliberais<sup>13</sup> intensificadas no Brasil nos anos 1990, “uma estagnação no crescimento econômico no país”, submetendo “a economia nacional à dependência ao capital financeiro em detrimento dos investimentos produtivos”, uma piora na qualidade<sup>14</sup> dos postos de trabalho, aumento da informalidade e “um extraordinário crescimento nas taxas de desemprego” (NAKATANI, SABADINI, 2002, p. 276). Por exemplo, a taxa média de desemprego aberto, que era de 3,3% em 1989, eleva-se para 7,1% em 2000, segundo o IBGE. O emprego informal passou de 40%, em 1991, para 50% em 2001, e a participação dos ocupados formais na População Economicamente Ativa (PEA) saiu de cerca de 53%, em 1991, para 45%, em 2001 (NAKATANI, SABADINI, 2002).

É nesse contexto de aprofundamento do projeto neoliberalizante, e de suas consequências nefastas para a classe trabalhadora, que o SPETR brasileiro foi organizado, sob as marcas da precariedade<sup>15</sup> histórica do mercado de trabalho, sendo a qualificação profissional inicial e continuada uma das principais frentes desse Sistema.

Nesse bojo, o Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor), desenvolvido a partir de 1995, assumiu tamanha magnitude que se tornou um “programa prioritário do Governo Federal” de Fernando Henrique Cardoso (SOUZA, 2013, p. 23), vinculado ao Programa Seguro-Desemprego, com financiamento permanente advindo de recursos do FAT, sendo elaborado e gerido pelo Ministério do

---

<sup>13</sup> Para aprofundamento sobre o pensamento neoliberal, ver Branco (2008, 2009).

<sup>14</sup> Algumas variáveis ligadas às dimensões da qualidade dos postos de trabalho – além da dimensão monetária – são: acesso à cobertura da seguridade social, acesso a benefícios (alimentação, transporte, etc.), jornada de trabalho, acesso a políticas públicas relacionadas ao emprego e renda, incentivo à qualificação, entre outras. Ver Cardoso Jr. (2009, p.153).

<sup>15</sup> O processo de precarização não é um fenômeno recente na realidade do mercado de trabalho brasileiro, que registra como características históricas: alta rotatividade de trabalhadores nos postos de trabalho, baixos rendimentos médios, elevada informalidade, etc. (COLOMBI, 2018). No entanto, com a instalação da doutrina neoliberal nos anos 1980 e 1990, seguiu-se um intenso processo de piora das condições e relações de trabalho, com implicações significativas no nível de emprego, nos direitos do trabalho, entre outros aspectos.

Trabalho e Emprego<sup>16</sup>.

Nos anos 1990, o tema educação e qualificação profissional “transformou-se em assunto prioritário” na pauta pública que envolve o trabalho, o que pode ser verificado pelas cifras que a qualificação profissional inicial e continuada passou a receber anualmente do governo federal. Ao dar os primeiros passos, em 1995, o Planfor iniciou-se com R\$ 28 milhões. Já em 2001, essa política pública recebeu o montante de R\$ 493 milhões (SILVA, 2011). Anualmente, o Planfor passou a receber em média R\$ 300 milhões (CASTIONI, 2002, p. 9). Somente no biênio 2000-2001 a qualificação inicial e continuada atingiu 7 milhões de trabalhadores, com um montante de investimento de R\$ 935 milhões do FAT (BRASIL, 2002).

A construção de um amplo consenso dirigido à qualificação profissional como necessidade permanente da classe trabalhadora e como modalidade adequada a determinados segmentos perpassa uma construção social que designa o desemprego como consequência direta da falta de qualificação profissional. Outra argumentação associa qualificação à mobilidade social e econômica (do ponto de vista individual), outra ao desenvolvimento da empregabilidade e da produtividade individual do trabalhador, isto é, a qualificação como capaz de melhorar a “qualidade do emprego e de vida do trabalhador”, além de trazer “melhor desempenho do setor produtivo” (Resolução Codefat 126/1996, Artigo 3º), bem como capaz de trazer “desenvolvimento econômico”, democratização, “modernidade”, inserção do país no “mundo globalizado”. Não obstante, um conjunto de valores virtuosos reproduziu a qualificação profissional como uma necessidade permanente para as classes trabalhadoras, associando qualificação à redução de “riscos e vulnerabilidades” do desemprego e da pobreza. Por oposição, quanto mais qualificação, mais “cidadania”, mais oportunidades de emprego e de renda (MTE/SEFOR, 1996).

A construção, disseminação e naturalização dessas argumentações aparentemente consensuais e a suposta função essencial da qualificação profissional

---

<sup>16</sup> As diretrizes do SPETR foram estabelecidas pelo Ministério do Trabalho e Emprego e a implementação dos programas ocorreu de forma descentralizada, por meio de convênios com estados e municípios. Para a qualificação profissional, as secretarias estaduais e/ou municipais de trabalho elaboraram Planos Estaduais de Qualificação (PEQs) e/ou Planos Municipais de Qualificação, de acordo com as diretrizes nacionais do Codefat, e firmaram convênios com o MTE, sob gestão da Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional (SEFOR).

para o desenvolvimento nacional espalharam-se no contexto dos anos 1990, de forma que poucos poderiam ser contrários a um argumento tão poderoso: tornar o Brasil um país moderno, globalizado, flexível, sendo a qualificação profissional inicial e continuada um elo necessário, imprescindível a tal feito.

No período entre 1995 e 2001, o Planfor concretizou qualificação inicial e continuada para 12,6 milhões de trabalhadores com cursos com carga horária média de 89,4 horas (MEC, 2004, p. 29). Em 2002, os cursos ofertados tiveram a carga horária média de 62,4 horas (SILVA, 2011, p.193).

Embora a carga horária de forma isolada não seja suficiente para atestar a qualidade dos cursos Planfor, Souza (2020, p. 34) questiona: como uma “formação profissional séria e a elevação da escolaridade” podem ser desenvolvidas essa carga horária média? Kuenzer (2007) nos ajuda a responder a essa questão, integrando à análise elementos sobre a quem essa formação se dirige.

O público-alvo da qualificação profissional ocupa um “lugar” delimitado no acesso às trajetórias educativas e no mercado de trabalho: são os postos de trabalho mais operacionais/manuais e mais precarizados. Esse público não tem acesso às formações diretamente envolvidas com os avanços tecnológicos, que exigem maior escolaridade e formação técnica mais especializada. Portanto, a formação ofertada para as classes trabalhadoras é historicamente diferente da formação ofertada/comprada pelas chamadas elites (KUENZER, 2007). Essa acessa as escolas propedêuticas e acadêmicas, com formação do mais alto nível qualitativo, envolvendo acesso à ciência, à tecnologia, às artes, à sócio-história, à filosofia, voltadas para o exercício de funções intelectuais e diretivas, enquanto essa perspectiva de educação permanece inacessível para as classes trabalhadoras (KUENZER, 2007). Por isso, entendemos que a propaganda da democratização do acesso à educação nessa conjuntura trata-se, na verdade, da qualificação inicial e continuada, perspectiva essa de educação voltada para segmentos prioritários e mais precarizados da classe trabalhadora.

Dessa forma, a educação profissional de modalidade inicial e continuada é parte fundamental desse complexo contexto histórico de alinhamento aos preceitos ideológicos neoliberais, com particularidades de uma suposta “terceira via”<sup>17</sup> na

---

<sup>17</sup> Cabe ressaltar que entendemos a ideologia do social-liberalismo implementada nessa conjuntura como



política brasileira gerida por FHC (BRANCO, 2009). No SPETR, essa dinâmica se expressou nas políticas, ações e programas desse Sistema, em expansão na educação profissional de modalidade inicial e continuada e na ampliação considerável de linhas de crédito com recursos do FAT a partir de meados dos anos 1990, como se visualiza no quadro abaixo, que engloba alguns programas e linhas de crédito criadas nessa conjuntura.

**Quadro 1 - Principais programas e linhas de crédito criadas durante o governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)**

Ano	Programa	Foco/objetivo principal
1994/ 1995	Programas de Geração de Emprego e Renda (Proger) (submodalidades Proger Urbano, Proger Rural)	Estimular o empreendedorismo através de linhas de crédito produtivo para segmentos específicos
1994	Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf)	Fornecer apoio financeiro ao pequeno empreendimento agrícola e familiar
1995	Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (PLANFOR)	Democratizar a qualificação profissional
1996	Programa de Expansão do Emprego e Melhoria da Qualidade de Vida do Trabalhador (PROEMPREGO)	Financiar empreendimentos de maior porte com potencial de geração de empregos
1996	Programa de Crédito Produtivo Popular (PCPP)	Formar uma rede de instituições privadas capazes de financiar pequenos empreendimentos (microcrédito)
1997	Programa de Expansão da Educação Profissional (PROEP) e Programa de Formação de Auxiliares de Enfermagem (PROFAE)	Expandir o acesso a educação profissional e formação de profissionais da área da saúde sem o ensino fundamental completo
1998	Programa de Promoção do Emprego e Melhoria da Qualidade de Vida do Trabalhador na Região Nordeste e Norte do Estado de Minas Gerais (PROTRABALHO)	Financiar projetos estruturais em setores produtivos dessas regiões
1999	PROEMPREGO II	Ampliar recursos do Proemprego I a setores com forte potencial de geração de empregos

---

parte da busca por uma unidade ideológica e direção política nacional acoplada ao projeto societário em sua atual fase neoliberalizante, tal como analisada por Branco (2009), sem romper em nenhum aspecto com a perspectiva mais ampla neoliberal, ao contrário.

Ano	Programa	Foco/objetivo principal
1999	Criação do Fundo de Aval para a Geração de Emprego e Renda (FUNPROGER)	Garantir parte do risco dos financiamentos concedidos pelas instituições financeiras
1999	Programa Brasil Empreendedor	Ofertar crédito para micro, pequeno e médio empreendedor
2002	PROEMPREGO III	Ampliar recursos para investimentos em energia elétrica, transportes, saneamento e turismo
2002	FAT Habitação; FAT Pró-inovação	Ofertar crédito para geração de emprego e renda em setores específicos
2002	FAT Empreendedor Popular (como parte do Proger Urbano)	Expandir o acesso ao microcrédito

Fonte: elaboração própria.

Apesar desse quantitativo significativo de programas e de linhas de crédito do SPETR, o IPEA (2006, p. 409) constatou que esses programas apresentaram “baixa cobertura” diante da demanda e das condições de desigualdade do mercado de trabalho, “ou, em outras palavras”, apresentaram “reduzido peso para contrabalançar efeitos negativos de oscilações macroeconômicas sobre o emprego” (IPEA, 2006, p. 409). Isso porque esses programas são insuficientes para atender à demanda de desempregados<sup>18</sup>, além do que, o SPETR e suas políticas não intervêm nos determinantes do emprego.

Por fim, é necessário reconhecer que a organização da política de qualificação nos anos 1990 representou, de fato, uma “dinamização” da qualificação inicial e continuada, atingindo 80% dos municípios brasileiros (CASTIONI, 2002), embora em um modelo de educação diferente do que almejamos e oposto ao que acreditamos, qual seja: “uma educação plena para toda a vida [...] a fim de instituir, também aí, uma reforma radical” (MÉSZAROS, 2008, p. 55). Essa suposta “dinamização” deve ser problematizada, pois subordina a qualificação profissional ao papel utilitarista de inserir trabalhadores no mercado de trabalho, empobrecendo o sentido amplo<sup>19</sup> de

---

<sup>18</sup> Para análise crítico econômica sobre os elementos-chave que determinam o emprego no capitalismo contemporâneo, cf. Pochmann (1998). Os determinantes macroeconômicos do nível de emprego (como o paradigma técnico-produtivo) e da qualidade das ocupações não fazem parte do conjunto de programas e ações sob alcance do SPETR, isto é, “não estão ao alcance das políticas tradicionais de emprego, pois estas agem, sobretudo, sobre a oferta de mão de obra” (IPEA, 2006, p. 439).

<sup>19</sup> Ao sentido amplo de formação profissional almejamos, com base em Pelissari (2018), um processo de formação que não fragmente os saberes, que se pautem no “desenvolvimento integral do ser humano”, compreendendo uma educação omnilateral e suas “dimensões produtiva, corpórea, intelectual, cultural e

formação profissional aos processos comumente pontuais, aligeirados e acríticos de qualificação profissional.

Um novo período de fortalecimento do SPETR foi inaugurado em 2003, com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva no mesmo ano. Nessa nova gestão federal, o Planfor foi extinto em 2003 e o Plano Nacional de Qualificação (PNQ) tornou-se o principal representante da política pública de educação profissional de modalidade inicial e continuada no SPETR.

Com esse breve panorama – que não busca esgotar os elementos de complexos temas –, buscamos situar a política pública de educação profissional de modalidade inicial e continuada no SPETR, bem como o contexto mais geral do Planfor, apresentando elementos que contribuem para o debate e para as reflexões dessa importante política pública.

### **3 Considerações finais**

Dentro da organização do SPETR, entendemos que a qualificação profissional não é um ato isolado e pontual, ela é uma forma de transmissão, de consolidação de conhecimentos e de pedagogias que perpassam a vida dos sujeitos e é indissociavelmente ligada a valores, à moral, a uma perspectiva de educação profissional e de trabalho na sociedade de classes. Mesmo que a necessidade posta e imposta de qualificação para a classe trabalhadora apareça como algo consensual na sociedade de classes, é preciso problematizá-la como uma modalidade naturalizada de educação profissional construída e disseminada como indispensável e adequada à qualificação profissional de trabalhadores periféricos, concepção essa, diga-se, umbilicalmente determinada pela condição sócio-histórica periférica do capitalismo brasileiro e sua inserção na divisão internacional do trabalho.

Sem se alterar as condições de “periferia produtiva” (LESSA, 2011), de heterogeneidade e de precariedade no mercado de trabalho, a centralidade atribuída à qualificação continuará deslocando o debate para a aparência fenomênica da formação, para as necessidades imediatas do mercado de trabalho, centrando os argumentos na

---

tecnológica” (PELISSARI, 2018, p. 21).

autorresponsabilização do trabalhador por sua condição, na visão salvífica da educação para todos os problemas do país.

Diante dessas relações, e conforme exploramos ao longo do texto acima, entendemos que a manutenção dessa concepção direcionada de qualificação inicial e continuada é parte integrante de um “projeto de educação”<sup>20</sup> para os pobres no Brasil, sobretudo para os segmentos ainda mais periféricos das classes trabalhadoras, e sua tendência é de continuação, de renovação<sup>21</sup> – renovações parciais, no sentido de renovar conservando – e ao mesmo tempo conservação, sobretudo porque é materialmente amparado, atende prioritariamente a interesses privados – embora também e de forma contraditória e necessária condensando interesses de ambas as classes –, e é ideologicamente fundamentado.

Em outras palavras, significa uma formação periférica, voltada para classes trabalhadoras periféricas, localizadas na periferia do capitalismo brasileiro, portanto, uma formação posta e imposta como necessária e suficiente para este lugar e para estes trabalhadores/classe. Esses determinantes moldaram historicamente a forma e o conteúdo da educação profissional inicial e continuada na sociedade brasileira.

No que se refere ao FAT, são muitos os aspectos que envolvem o complexo debate sobre esse Fundo e não é possível adentrarmos todos. No entanto, de forma breve, cabe mencionar que a transparência, as relações de poder e as Desvinculações de Receitas da União (DRU) são alguns dos debates mais polêmicos nas pesquisas que envolvem o Fundo e que impactam diretamente as políticas e direcionamentos do SPETR.

A correlação de forças é elemento inseparável de qualquer política social que, como relação social, envolve interesses e disputas. Isso significa que o debate sobre a qualificação profissional inicial e continuada envolve interesses diversos, sobretudo no tocante ao fundo público. Deste modo, a qualificação, como relação social, não está imune às contradições intrínsecas às políticas sociais nessa sociedade de classes.

---

<sup>20</sup> Parafraseando o antropólogo Darcy Ribeiro (2015), o projeto para a educação no Brasil (bem como para outras políticas públicas) “não é uma crise; é um projeto” de educação para as classes trabalhadoras, projeto esse que está umbilicalmente relacionado à nossa condição periférica.

<sup>21</sup> Três “renovações” podem ser citadas, dentre outras, sendo o Plano Nacional de Qualificação (PNQ), o Pronatec e o Programa Brasileiro de Qualificação Social e Profissional (QUALIFICA BRASIL).

Por fim, essas considerações finais não pretendem expor toda a complexidade que essa política pública sucinta, portanto, nossas conclusões não são generalizáveis para toda a extensão da política de educação profissional de modalidade inicial e continuada e seu universo de planos e programas.

## Referências

BOSCHETTI, Ivanete. A Insidiosa Corrosão dos Sistemas de Proteção Social Europeus. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 112, p. 754-803, 2012.

BRANCO, Rodrigo Castelo. A “questão social” e o social-liberalismo brasileiro: contribuição à crítica da noção do desenvolvimento econômico com equidade. **Emancipação**, Ponta Grossa, v. 8, n. 1, p. 21-35, 2008.

BRANCO, Rodrigo Castelo. O novo-desenvolvimentismo e a decadência ideológica do estruturalismo latino-americano. **Revista OIKOS**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 1, p. 71-91, 2009.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Qualificação Profissional do Trabalhador In: \_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Relatório anual de avaliação do Plano plurianual (PPA) 2000-2003, Exercício 2002**. Brasília/DF: 2002, p. 1772-1780. Disponível em: <[https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/ppa/2000-2003/ppa20002003/ppa\\_rel\\_aval](https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/ppa/2000-2003/ppa20002003/ppa_rel_aval)>. Acesso em: 15 mai. 2020.

BRASIL. **Lei nº. 9.394 de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional e dá outras providências. Brasília/DF, 1996. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5154.htm#art9](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5154.htm#art9)>. Acesso em: 15 set. 2019.

BRASIL. **Lei nº. 7.998, de 11 de janeiro de 1990**. Regula o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial, institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT, e dá outras providências. Brasília/DF, 1990. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1990/lei-7998-11-janeiro-1990-366029-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 15 set. 2019.

BRASIL. Ministério do Trabalho. Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional. **Educação profissional: um projeto para o desenvolvimento sustentado**. Brasília: MTE/SEFOR, 1995, 24p.

BRASIL. Ministério do Trabalho. Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional. **Sistema público de emprego e educação profissional**. Brasília/DF: MTE/SEFOR, 1996. Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/922/1/Sistema%20p%3%bablico%20de%20emprego%20e%20educa%3%a7%3%a3o%20profissional.pdf>>. Acesso em 19 out.

2020.

BRASIL. Ministério da Educação. **Políticas públicas para a educação profissional e tecnológica**. Brasília/DF, 2004, 70p. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/pdf/p\\_publicas.pdf](http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/pdf/p_publicas.pdf)>. Acesso em: 15 mai. 2019.

CARDOSO JR, José Celso. A Questão do Trabalho Urbano e o Sistema Público de Emprego no Brasil Contemporâneo: décadas de 1980 e 1990. In: JACCOUD, Luciana (org.). **Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo**. Brasília/DF: IPEA, 2009. p. 127-178.

CASTIONI, Remi. **Da qualificação à competência: dos fundamentos aos usos – O PLANFOR como dissimulador de novos “conceitos” em educação**. 2002. 272f. Tese (doutorado em Educação) - Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas/SP, 2002.

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...** Disponível em: <https://www.anped.org.br/sites/default/files/t099.pdf> Acesso em: 16 de out. 2020

COLOMBI, Ana Paula Fregnani. **A institucionalização do consenso: atuação da CUT e da FS durante os governos do PT**. 2018. 329f. Tese (doutorado em Desenvolvimento Econômico) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas/SP, 2018.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda no Brasil. In.: \_\_\_\_\_. **Brasil: o Estado de uma nação**. Brasília, 2006. p. 395-446.

KUENZER, Acacia Zeneida. Da dualidade assumida à dualidade negada: o discurso da flexibilização justifica a inclusão excludente. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 1153-1178, 2007.

LESSA, Simone Eliza do Carmo. A formação via PNQ e inserção produtiva dos CRAS: a reposição empobrecida e emergencial da qualificação de trabalhadores. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 106, p. 284-313, 2011.

MARINHO, Danilo Nolasco; BALESTRO, Moisés Villamil; WALTER, Maria Inez. **Políticas Públicas de Emprego no Brasil: avaliação externa do Programa Seguro-Desemprego**. Brasília/DF: Ministério do Trabalho e Emprego; UnB, 2010. 350p.

MÉSZÁROS, István. **Filosofia, ideologia e ciência social**. São Paulo: Boitempo, 2008. 208p.

NAKATANI, Paulo; SABADINI, Maurício de Souza. Desestruturação e Informalidade do mercado de trabalho no Brasil. **Revista Venezuelana de Análisis de Coyuntura**, v.

VIII, n. 2, p. 265-290, 2002.

PELISSARI, Lucas Barbosa. **As políticas públicas de educação profissional no Brasil entre 2003 e 2014: disputas e contradições sob o neodesenvolvimentismo.** 2018. 286f. Tese (doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

POCHMANN, Márcio. Desafios e limites das políticas de emprego no Brasil. **Revista Ensaios FEE**, Porto Alegre, v. 19, n. 1, p.125-155, 1998.

RAMOS, Carlos Alberto. **Sistemas Públicos de Emprego: a experiência de três países da OCDE (Espanha, EUA e Alemanha).** Texto para discussão n. 511. Brasília/DF: IPEA, 1997.

RAMOS, Carlos Alberto; FREITAS, Paulo Springer de. **Sistema público de emprego: objetivos, eficiência e eficácia (Notas sobre os países da OCDE e o Brasil).** Brasília/DF: IPEA, 1998. p.59-104.

RIBEIRO, Darci. **O Brasil como problema.** São Paulo: Global, 2015. 267p.

SILVA, Sandra Regina Paz da. **A “nova” política pública de qualificação profissional do Brasil: contribuições para uma análise crítica do PLAFOR e do PNQ.** 2011. 290f. Tese (Doutorado em Educação) - Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2011.

SOUZA, Liliane Bordignon. **Metamorfoses da qualificação para o trabalho no Brasil: uma análise da política de formação profissional continuada (2011-2016).** 2020. 300f. Tese (doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas/SP, 2020.