

**DO PLANFOR AO PNQ:
UMA ANÁLISE COMPARATIVA SOBRE OS PLANOS
DE QUALIFICAÇÃO NO BRASIL**

Patricia Ebaní Peixoto

Dissertação de Mestrado em Política Social
Mestrado em Política Social
Universidade Federal do Espírito Santo

Vitória
Maio de 2008

DO PLANFOR AO PNQ: UMA ANÁLISE COMPARATIVA SOBRE OS PLANOS DE QUALIFICAÇÃO NO BRASIL

Patricia Ebaní Peixoto

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Política Social do Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Política Social.

Aprovado em __/__/__ por:

Prof. Dr. Paulo Nakatani – Orientador,
Universidade Federal do Espírito Santo – UFES

Prof^a. Dr^a. Vânia Maria Manfroi,
Universidade Federal do Espírito Santo – UFES

Prof^a. Dr^a. Maria Carmelita Yazbek,
Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
Vitória, Maio de 2008

Dados Internacionais de Catalogação-na-publicação (CIP)
(Biblioteca Central da Universidade Federal do Espírito Santo, ES, Brasil)

P379d Peixoto, Patricia Ebani, 1984-
Do PLANFOR ao PNQ : uma análise comparativa sobre os planos de
qualificação no Brasil / Patricia Ebani Peixoto. – 2008.
136 f. : il.

Orientador: Paulo Nakatani.
Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Espírito Santo,
Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas.

1. Formação profissional. 2. Qualificações profissionais. 3. Mercado
de trabalho - Brasil. I. Nakatani, Paulo. II. Universidade Federal do
Espírito Santo. Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas. III. Título.

CDU: 36

Dedico este trabalho aos meus pais – Gracinda e Jurandir – e aos meus amigos pelo estímulo intelectual permanente e pelo apoio incondicional.

É uma alegria tê-los em minha vida.

AGRADECIMENTOS

A retrospectiva de um processo de pesquisa me fez recordar momentos e pessoas que – pela sua presença e estímulo – dela passaram a fazer parte de forma tão efetiva que sem suas inúmeras contribuições dificilmente teria chegado até aqui.

Primeiramente, quero agradecer à Deus, que me abençoa com Sua presença sempre me dando forças para continuar. A cada nova luta me fez encontrar uma nova vitória e a cada obstáculo um novo desafio a ser vencido. Hoje, mais do que nunca, quero agradecer-te por tudo aquilo que tens feito e por tudo aquilo que ainda vais fazer.

Aos meus queridos pais, Jurandir e Gracinda, que muitas vezes renunciaram seus sonhos pessoais e não mediram esforços para que eu pudesse alcançar a meta desejada, a minha eterna gratidão. Obrigada pela preciosa ajuda, disponibilidade, paciência e estímulo para suportar todos os momentos de angústia e falta de motivação, me deixando livre para buscar um caminho próprio. Amo vocês!

Às minhas amigas Adriana Estela Custódio Carletto e Ruteléia Cândida de Souza Silva – companheiras de todos os momentos – agradeço a solidariedade, o carinho e as valiosas assessorias afetivas e intelectuais. Tenham certeza de que com vocês o caminho tornou-se bem menos árduo e muito mais prazeroso.

Aos companheiros de todas as horas Elieth Rosário, Felipe Altoé, Marcela Portela, Paulo Aguiar e Rodrigo Subtil por nossas valiosas conversas e por sempre compartilhar com vocês momentos de alegria e tristeza. Pessoas valiosas e inestimáveis com quem compartilho sonhos e esperanças.

Aos integrantes da banca examinadora da dissertação à Prof^a. Dr^a. Maria Carmelita Yazbek, à Prof^a. Dr^a. Vânia Maria Manfroi e ao meu orientador Prof^o. Dr^o. Paulo Nakatani.

À Prof^a. Dr^a. Maria Carmelita Yazbek, pelas valiosas contribuições no Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social – ENPESS – as quais serviram de base e ao mesmo tempo desafio para a definição do meu objeto de pesquisa.

À Prof^a. Dr^a. Vânia Maria Manfroi que me acompanha desde os tempos da graduação a quem devo parte importante da minha trajetória acadêmica, pois sempre se mostrou generosa, estimulante e torcedora com as nossas realizações. Tenha certeza que muitos dos objetivos alcançados foi por seu importante apoio.

Ao o meu orientador Prof^o. Dr^o. Paulo Nakatani que se mostrou desafiador e estimulante, não economizando na crítica e no rigor para o meu crescimento intelectual. Ao mesmo tempo em que agradeço por sua generosidade e crença na minha capacidade, por ter compartilhado o seu saber e valorizado sempre o meu.

Manifesto, também, meus agradecimentos aos funcionários, colegas e professores do mestrado com quem venho exercitando o aprendizado e a oportunidade de debate acadêmico. Em especial agradeço a Adriana (secretária do programa) que se tornou uma amiga prestativa e conselheira nesse momento tão importante.

Quero igualmente tornar público meu reconhecimento à instituição que viabilizou minha participação no curso de mestrado em Política Social da UFES – o Fundo de Apoio à Ciência e Tecnologia do Município de Vitória – FACITEC –, com uma bolsa de estudos, fator que se tornou imprescindível para que pudesse desenvolver esse trabalho.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	14
CAPÍTULO 1 – O MERCADO DE TRABALHO NO BRASIL E A QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL: DIAGNÓSTICO DE UM CENÁRIO EM TRANSFORMAÇÃO	21
1.1 O MERCADO DE TRABALHO NO BRASIL CONTEMPORÂNEO	22
1.2 A QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL E O CONTEXTO BRASILEIRO: UM CONVITE AO DEBATE	40
CAPÍTULO 2 – A TRAJETÓRIA DOS PLANOS DE QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL NOS GOVERNOS FHC E LULA.....	56
2.1 PLANFOR: O CAMINHO SEGUIDO PELA POLÍTICA DE FORMAÇÃO PROFISSIONAL NOS GOVERNOS FHC	58
2.1.1 A concepção do PLANFOR.....	58
2.1.2 Organização e estratégias de implementação	60
2.1.3 Monitoramento e avaliação do PLANFOR	68
2.1.4 Resultados obtidos.....	74
2.2 O PLANO NACIONAL DE QUALIFICAÇÃO NO GOVERNO LULA: PARÂMETROS PARA ANÁLISE	76
2.2.1 A concepção do PNQ	76
2.2.2 Organização e estratégias de implementação	80
2.2.3 Monitoramento e avaliação do PNQ.....	88
2.2.4 Resultados obtidos.....	90

CAPÍTULO 3 – OS PLANOS DE QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL: SIMILARIDADES E DIVERGÊNCIAS.....	94
3.1 CONCEPÇÕES GERAIS E DIRETRIZES DOS PLANOS	95
3.2 ESTRATÉGIAS OPERACIONAIS DOS PLANOS	105
3.3 QUALIFICAÇÃO, EMPREGABILIDADE, INSERÇÃO E PERMANÊNCIA NO MERCADO DE TRABALHO.....	111
NOTAS CONCLUSIVAS.....	121
REFERÊNCIAS.....	128

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Total de Treinados nos anos de 1995 a 2001 – PLANFOR/FAT e REP	74
Tabela 2 – Distribuição dos educados no PNQ, segundo o gênero	91
Tabela 3 – Distribuição percentual da situação de trabalho dos egressos, antes e depois do curso	92

LISTA DE SIGLAS

BACEN	Banco Central
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Social
CAGED	Cadastro Geral de Empregos e Desempregos
CEFET	Centro Federal de Educação Tecnológica
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CETs	Comissões Estaduais de Trabalho
CGU	Corregedoria-Geral da União
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CMTs	Comissões Municipais de Trabalho
Cofins	Contribuição para Financiamento da Seguridade Social
CPMF	Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira
CODEFAT	Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DEQ	Departamento de Qualificação
DIEESE	Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos
DRTs	Delegacias Regionais de Trabalho
EP	Educação Profissional
FACITEC	Fundo de Apoio à Ciência e Tecnologia do Município de Vitória
FAD	Fundo de Amparo ao Desempregado
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMI	Fundo Monetário Internacional
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MEC	Ministério da Educação e Cultura
MTb	Ministério do Trabalho
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
OIT	Organização Internacional do Trabalho

OMC	Organização Mundial do Comércio
ONG	Organização Não Governamental
PASEP	Patrimônio do Servidor Público
PEA	População Economicamente Ativa
PEQ's	Planos Estaduais de Qualificação Profissional
PIB	Produto Interno Bruto
PICE	Política Industrial e de Comércio
PIS	Programa de Integração Social
PLANFOR	Plano Nacional de Formação Profissional
PNQ	Plano Nacional de Qualificação
PlanTeQs	Planos Territoriais de Qualificação
PPA	Plano Plurianual
PPTR	Política Pública de Trabalho e Renda
PREALC	Programa Regional de Emprego para a América Latina e Caribe
ProEsQs	Projetos Especiais de Qualificação
PROGER	Programa de Geração de Emprego e Renda
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PT	Partido dos Trabalhadores
QPS	Qualificação Social e Profissional
REP	Rede Nacional de Educação Profissional
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio a Micro e Pequenas Empresas
SEFOR	Secretaria Nacional de Formação e Desenvolvimento Profissional
SENAC	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SENAR	Serviço Nacional de Aprendizagem Rural
SENAT	Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte
SESC	Serviço Social do Comércio
SESI	Serviço Social da Indústria
SEST	Serviço Social do Transporte
SFC	Secretaria Federal de Controle
SIGAE	Sistema de Informações Gerenciais sobre as Ações de Emprego
SINE	Serviço Nacional de Emprego
SOP	Sistema de Operações
SPE	Sistema Público de Emprego

SPMA	Sistema Nacional de Planejamento, Monitoramento e Avaliação
SPPE	Secretaria de Política Pública de Emprego
TCU	Tribunal de Contas da União
UFES	Universidade Federal do Espírito Santo
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

RESUMO

Este estudo tem como objetivo analisar os planos de qualificação profissional dos governos FHC e do governo Lula, sob uma perspectiva comparativa, identificando os nexos existentes entre os determinantes político-ideológicos e a formulação dessas políticas. O debate acerca deste assunto privilegia as transformações no contexto brasileiro, pós-década de 80, ressaltando o cenário dos anos 90 e o primeiro governo Lula, período em que o PLANFOR e o PNQ se estruturam na perspectiva de enfrentamento dos problemas ocasionados pelo mercado de trabalho e a educação profissional passa a ser considerada como um elemento estratégico para a promoção da competitividade e do desenvolvimento do país. Investigamos as estratégias utilizadas pelas políticas, com destaque para as concepções, objetivos e elementos que norteiam as ações, forma de organização, público-alvo e esquemas de monitoramento e avaliação, dando atenção especial à análise das similaridades e divergências entre os Planos. Compreendemos que a qualificação se desenvolve dentro de um processo contraditório entre capital e trabalho, em que a própria lógica do sistema impõe dificuldades e limitações ao alcance dessas políticas. Portanto, neste trabalho abordamos questões como: as estratégias de qualificação profissional desenvolvidas pelo PLANFOR e PNQ são capazes de enfrentar os problemas ocasionados pelas transformações ocorridas no mercado de trabalho, especialmente, o fenômeno do desemprego e do aumento da precarização das condições de trabalho? A qualificação constitui-se como elemento estratégico para a promoção da competitividade e do desenvolvimento do país? Quais as concepções político-ideológicas que estão presentes nos Planos de qualificação do governo federal?

Palavras-chave: Formação profissional, Planos de qualificação, Mercado de trabalho brasileiro.

ABSTRACT

This paper aims at assessing the professional qualification plans of FHC and Lula's government under a comparative perspective, identifying the existing connections between the political-ideological determinants and the formulation of these policies. The debate about this subject privileges the changes in the Brazilian context after the 80's, highlighting the scenery of the 90's and the first of Lula's government, time in which PLANFOR and PNQ were structured in the perspective of problems coping resulted from the labor market. Child education starts to be regarded as a strategic element for the promotion of competitiveness and country development. We have inquired into the strategies used by the policies with a distinction for the conceptions, objectives and elements which guide the actions, form of organization, target public and projects of monitoring and assessment, emphasizing the analysis of similarities and divergences between the plans. We understand that the qualification is developed inside a contradictory process between capital and work in which the own logic of the system imposes difficulties and limitations to the reach of this policy. Therefore, in this study we have posed some questions such as: are the strategies of professional qualifications developed by PLANFOR and PNQ capable of coping with problems resulted from the changes which have taken place in the labor market, especially the unemployment phenomenon and the raise of precariousness of work conditions? Is the qualification constituted as a strategic element for the promotion of competitiveness and the country development? What are the political-ideological conceptions which are presented in the plans of the federal government qualification?

Key words: Professional Formation, Qualification plans, Brazilian labor market.