

**POLÍTICAS DE QUALIFICAÇÃO REALIZADAS NO BRASIL 1995-2022**

QUALIFICATION POLICIES CARRIED OUT IN BRAZIL 1995-2022

POLÍTICAS DE CALIFICACIÓN REALIZADAS EN BRASIL 1995-2022

**Ariana Castilhos dos Santos Toss Sampaio<sup>1</sup>****Maria das Graças de Lima<sup>2</sup>**

**Resumo:** Este artigo tem por objetivo divulgar os dados parciais da tese de doutorado na qual defendemos a tese de que há um incremento maior nas políticas públicas realizadas para o agronegócio sucroenergético do que para as políticas de qualificação da população, o que têm ocasionado problemas socioeconômicos. Neste artigo, iremos abordar as principais políticas públicas desenvolvidas no Brasil para qualificação da população. Como metodologia utilizamos a revisão bibliográfica na qual por meio de teses, dissertações e artigos elencamos as principais políticas realizadas de 1995 a 2022 e seus respectivos governos. Ao longo dessa pesquisa identificamos que as políticas públicas realizadas para a qualificação da população brasileira tem sido uma política apenas compensatória, não levando em conta todos os setores da economia e tem ocorrido a mercantilização da qualificação, na qual setores paraestatais e privados estão sendo beneficiados pelas políticas públicas.

**Palavras chaves:** Políticas de Qualificação; Trabalho; Emprego.

**Abstract:** This article aims to disseminate partial data from the doctoral thesis in which we defend the thesis that there is a greater increase in public policies implemented for sugar-energy agribusiness than for population qualification policies, which have caused socioeconomic problems. In this article, we will address the main public policies developed in Brazil to qualify the population. As a methodology, we used a bibliographic review in which, through theses, dissertations and articles, we listed the main policies carried out from 1995 to 2022 and their respective governments. Throughout this research, we identified that the public policies carried out for the qualification of the Brazilian population have been merely compensatory policies, not taking into account all sectors of the economy and the commodification of qualifications has occurred, in which parastatal and private sectors are benefiting from public policy.

**Keywords:** Qualification Policies; Work; Job.

**Resumen:** Este artículo tiene como objetivo difundir datos parciales de la tesis doctoral en la que defendemos la tesis de que hay un mayor aumento de las políticas públicas implementadas para la agroindustria sucroenergética que para las políticas de calificación

---

<sup>1</sup> Doutoranda em Geografia pela Universidade Estadual de Maringá (UEM). Maringá/PR. Professora dos anos iniciais nos municípios de Paranaíba e Maringá/PR. E-mail: [ariana\\_marcos@hotmail.com](mailto:ariana_marcos@hotmail.com) Lattes iD: <http://lattes.cnpq.br/5002903878560665> Orcid iD: <https://orcid.org/0000-0003-2159-3928>

<sup>2</sup> Professora do Programa de Pós-Graduação em Geografia (Mestrado e Doutorado) da Universidade Estadual de Maringá (UEM). E-mail: [mglima@uem.br](mailto:mglima@uem.br) Lattes iD: <http://lattes.cnpq.br/0957394759457048> Orcid iD: <https://orcid.org/0000-0003-3554-1256>

poblacional, que han causado problemas socioeconómicos. En este artículo abordaremos las principales políticas públicas desarrolladas en Brasil para calificar a la población. Como metodología utilizamos una revisión bibliográfica en la que, a través de tesis, disertaciones y artículos, enumeramos las principales políticas llevadas a cabo desde 1995 hasta 2022 y sus respectivos gobiernos. A lo largo de esta investigación identificamos que las políticas públicas llevadas a cabo para calificar a la población brasileña han sido sólo una política compensatoria, sin tener en cuenta todos los sectores de la economía y se ha producido una mercantilización de las calificaciones, en la que sectores paraestatales y privados se están beneficiando de las ayudas públicas política.

**Palabras clave:** Políticas de Calificación; Trabajar; Trabajo.

## Introdução

A cada governo que se estabelece, novas políticas públicas são criadas ou adaptadas conforme as suas ideologias: “estilos específicos de política são influenciados por uma variedade de fatores como as tradições nacionais e regionais, as estruturas políticas, o grau de desenvolvimento econômico, as ideologias, o treinamento cívico” (Rennó Júnior, 1997, p. 240). Assim, várias são as políticas desenvolvidas ao longo da história do Brasil.

Com relação às políticas realizadas para a qualificação da população autores como Silva (2014); Azeredo e Ramos (1995); Cova (2013) relatam o quão é importante investir em qualificação. Para esses intelectuais ela é de extrema importância para inserção do trabalhador no mercado de trabalho e é vista como estratégia de inclusão social.

Contudo, compreendemos que a qualificação sozinha não pode mudar a situação do desemprego no Brasil, mas diante das mudanças que estão ocorrendo e diante dos avanços tecnológicos, a qualificação têm-se colocado como fundamental para se manter no mercado de trabalho. Assim, evidenciaremos como as políticas de qualificação vêm sendo efetivadas no Brasil.

No Brasil as políticas de qualificação começaram com maior ênfase a serem realizadas a partir da década de 1990, em um contexto neoliberal onde o Estado brasileiro se alia a instituições privadas para realizar políticas de qualificação para os trabalhadores, e assim atender a demanda por mão de obra qualificada que o empresariado necessitava diante das mudanças tecnológicas.

Assim, foi criado por meio do Decreto nº 2.208/1997 o Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador- (PLANFOR) no Governo de Fernando Henrique Cardoso então presidente na época (1995/1998 - 1º mandato; 1999/2003 - 2º mandato). Posteriormente, outros programas foram sendo efetivados por outras lideranças governamentais como: Plano Nacional de Qualificação (PNQ-2003); Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego –

(PRONATEC-2011); Programa Brasileiro de Qualificação Social e Profissional - Qualifica Brasil (2017) e o Programa Emprega Mais (2021).

Essas políticas de qualificação surgiram com o propósito de qualificar os trabalhadores em tempo coerente para atender as mudanças organizacionais decorridas da modernização produtiva. Para realizar as políticas de qualificação profissional no Brasil, os Governos têm se aliado as instituições privadas para qualificar a sua população. Assim, a qualificação dos trabalhadores tem sido realizada por várias instituições, entre elas, destacam-se os centros de formação tecnológica, o Serviço Nacional de aprendizagem Industrial (SENAI), Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC), o Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR) entre outros. Além dessas agências, institutos, fundações e ONGs também realizam cursos de qualificação profissional (Alvez; Vieira, 1995).

Contudo, Souza (2002) enfatiza que o maior desafio é qualificar massivamente os trabalhadores por intermédio de uma política que rompa com os padrões tradicionais de qualificação profissional, pois o que vemos hoje é a monopolização da oferta de cursos profissionalizantes que não articula a educação formal e o treinamento profissional. Para isso, é preciso que o Estado, mediante as linhas de financiamento, elabore políticas de qualificação profissional, nas quais o próprio Estado seja o responsável pela oferta e execução dos projetos, pois, como elucida Silva (2011, p. 236): “O Estado [...] tem se constituído como um dos principais mecanismos, capaz de garantir e viabilizar as políticas de qualificação profissional dos trabalhadores”.

Para compreendermos como as políticas de qualificação tem sido realizada no Brasil iremos abordar as principais políticas nacionais de qualificação realizadas no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010), Dilma Rousseff. (2011-2016), Michel Temer (2016-2018) e Jair Bolsonaro (2019 – 2022) para compreendermos como as políticas estão sendo realizadas e sua contribuição para a qualificação da população brasileira.

### **Políticas de qualificação realizadas nos mandatos de Fernando Henrique Cardoso - 1995 a 1998 (1º mandato) e 1999 a 2003 (2º mandato)**

Nos mandatos de Fernando Henrique Cardoso, foram desenvolvidas algumas políticas sociais para o emprego e a proteção ao desemprego. No primeiro mandato, ocorreu à ampliação do seguro desemprego de quatro para cinco meses, podendo ser prorrogado para sete meses, o alargamento da elegibilidade para os empregados domésticos e também foram

criados o Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (PLANFOR) e o Programa Expansão da Educação Profissional (PROEP)

O Planfor foi criado por meio do Decreto nº 2.208/1997, que tinha como objetivo oferecer cursos profissionais de nível básico aberto a alunos da rede pública e privada da educação básica, e para os trabalhadores com qualquer nível de escolarização que, ao fim do curso, receberiam um certificado de qualificação profissional. O programa durou até 2003 e foi financiado pelo Banco Mundial.

Concomitante este programa foi instituído para qualificar e requalificar por ano uma média de 20% da população economicamente ativa (PEA) e tinha por objetivo três premissas: a redução dos níveis de desemprego e subemprego; a diminuição dos riscos de demissão e o aumento da permanência no mercado de trabalho; e que esse programa pudesse contribuir para o aumento da produtividade e da renda (CODEFAT, 1998).

No entanto, para Kuenzer, Grabowski (2006), esse programa tinha uma formação acelerada de curta duração, não oferecendo qualidade à educação, mas estava pautado na formação de um trabalhador polivalente capaz de atuar nos moldes da lógica neoliberal que o patrocinou, o que confirma a tese de Silva (2011).

Assim como elucidar a tese de que a institucionalidade das políticas de qualificação profissional, ainda que apresentem estratégias, contornos, arcabouços e discursos diferenciados (PLANFOR e PNQ), não deixam de se submeter, como política de Estado, ao modelo de acumulação capitalista flexível; modelo que exige uma forma específica de qualificação profissional, e que demanda um perfil de força de trabalho para esse modo de acumulação. [...] Isto quer dizer que as mudanças institucionais promovidas pelo PLANFOR e, porque não, pelo PNQ, têm se revelado limitadas e impotentes para equacionar o problema do desemprego, em contextos neoliberais (Silva, 2011, p. 124).

No mesmo sentido, Silva (2011), menciona que a qualificação profissional não se tem consolidado num projeto de formação para autonomia dos sujeitos, e, sim, constitui-se de uma qualificação para se adequar a um mercado de trabalho competitivo e restrito. Ou seja, uma qualificação apenas para atender as demandas do capital.

### **Políticas de qualificação realizadas durante os mandatos de Luís Inácio da Silva entre 2003 e 2007 (1º mandato) e 2007 a 2011 (2º mandato)**

Em 2003 após o encerramento do Planfor, no governo de Luís Inácio da Silva foi criado o Plano Nacional de Qualificação (PNQ). Este programa surgiu apoiado em estratégias

que visava à articulação entre qualificação profissional e políticas de geração de trabalho e renda, tendo em vista um projeto amplo de formação e construção social (Cova, 2013). Este programa foi instituído mediante a Resolução n° 333, de 07 de agosto de 2003. O projeto tinha por objetivo

Art. 2° O PNQ deve contribuir para promover a integração das políticas e para à articulação das ações de qualificação profissional do Brasil e, em conjunto com outras políticas e ações vinculadas ao emprego, trabalho, renda e educação, deve promover gradativamente a universalização do direito dos trabalhadores à qualificação. (Brasil, 2003, p. 5).

O Plano Nacional de Qualificação implicava em ultrapassar as políticas anteriores que eram voltadas tão-somente para as demandas do mercado de trabalho. Assim, a qualificação profissional passou a ser entendida como uma política de inclusão social:

[...] baseadas em metodologias inovadoras dentro de um pensamento emancipatório de inclusão, tendo o trabalho como princípio educativo; o direito ao trabalho como um valor estruturante da cidadania; a qualificação como uma política de inclusão social e um suporte indispensável ao desenvolvimento sustentável; a associação entre a participação social e a pesquisa como elementos articulados na construção desta política e na melhoria da base de informação sobre a relação trabalho-educação-desenvolvimento (Codefat, 2003a, p. 25).

Visando atender os objetivos o PNQ estruturou-se em Projetos Especiais de Qualificação e Planos Territoriais de Qualificação (PlanteQs, PlanSeQs e ProEsQs). O PlanteQs – por sua vez, realiza-se em parceria com os Estados, municípios e entidades sem fins lucrativos.

Para Silva (2001), o PNQ apresenta-se como uma nova política nacional de qualificação, porém, para a autora, esse plano tem aprimorado o Planfor (plano anterior de qualificação), mas não implementou algo novo. Uma das críticas realizadas a esse programa foi à redução da carga horária média dos PlanteQs, de 160 horas para 120 horas (CODEFAT, 2003b). Ainda sobre a redução na carga horária Cova (2013) menciona que

Essa alteração foi contraditória e discordante em relação a todos os discursos que fundamentaram a substituição do PLANFOR, que relacionavam a carga horária dos cursos com padrões de qualidade das ações e que foram as principais justificativas para a implantação de um novo plano. As críticas feitas ao PLANFOR pautavam-se basicamente pela baixa qualidade dos cursos em função da carga horária reduzida. O procedimento esperado seria uma imediata elevação da carga horária dos cursos do PNQ, quando, na realidade, ocorreu o contrário (Cova, 2013, p. 75-76).

Assim, os dois planos que apareceram com o viés “novo” contido em seu texto, perpetuam uma qualificação de baixa qualidade e devido à redução da carga horária a cada governo que passa, compromete a realização de um programa de qualificação eficiente que faça da qualificação social uma alternativa eficaz para a inclusão social.

Além da diminuição da carga-horária outro fator negativo é a redução de 5% no repasse dos recursos destinados as ações de qualificação social e profissional para os estados, municípios e Distrito Federal, assim como relata Cova (2013, p. 78) “a diminuição de recursos direcionados às ações de qualificação profissional se apresenta em contradição com as propostas apresentadas pelo PNQ de valorização das ações nos estados, municípios e no Distrito Federal”.

Concomitante, com relação à efetivação do PNQ, o projeto que se destacou foi o PlanseQ, considerado o mais eficiente entre as ações de assistência social. Foi o plano que mais qualificou trabalhadores; na área civil, foram qualificadas cerca de 185.000 pessoas. No entanto, o PlanseQ/BF recebeu críticas no sentido de que foi excludente ao definir que apenas quem tivesse a quarta (4ª) série do ensino fundamental completo poderia ingressar nos cursos de qualificação.

Ao se definir que só os trabalhadores com a 4ª série do ensino fundamental completo poderiam ingressar nos cursos de qualificação profissional do Planseq/BF, o governo Lula embora sinalizasse a tendência presente no mundo do trabalho de reduzir as exigências de escolaridade em razão da demanda por força de trabalho com maior qualificação, acabou por frustrar aqueles trabalhadores analfabetos e com escolaridade abaixo da que foi requisitada. (Silva, 2014, p. 132).

Assim, os trabalhadores com baixa escolaridade ficam suscetíveis ao desemprego, pois sem a qualificação a sua inserção no mercado de trabalho se torna ainda mais difícil. Além do caráter excludente, a qualificação da população tem apresentado apenas caráter compensatório, tem sido realizada apenas para atender as exigências do mercado. A qualificação tem se tornado um negócio lucrativo para empresas privadas, pois a contratação dos serviços ocorre mediante a dispensa de licitação, o que possibilita maior flexibilidade na contratação. E os Governos têm contratado principalmente as entidades do Sistema S (SENAI, SENAC, SESI, SENAR, SESC).

Nesse sentido, entendemos que tanto o Planfor como o PNQ foram projetos em que não ocorreu ruptura, e, sim, continuidade, constituindo-se de um projeto hegemônico acerca da qualificação dos trabalhadores no Brasil, o que garantiu a sua inserção no mercado mundial



e possibilitou a privatização da política de qualificação dos trabalhadores, pela participação democrática do terceiro setor, que acabou assumindo responsabilidades que deveriam ser do Estado.

### **Políticas de qualificação realizadas durante os mandatos de Dilma Rousseff -1º mandato 2011 e 2014; 2º mandato 2015 e 2016**

O mandato de Dilma Rousseff ocorreu entre os anos de 2011 e 2016. Seu governo foi pautado em políticas sociais para manter os resultados obtidos desde 2003. Ainda em seu governo, criou-se o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC) com o objetivo de ampliar o acesso à educação profissional e qualificação. Esse programa foi instituído por meio do Decreto-Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011, cujo principais objetivos eram:

Art. 1º É instituído o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), a ser executado pela União, com a finalidade de ampliar a oferta de educação profissional e tecnológica, por meio de programas, projetos e ações de assistência técnica e financeira.

Parágrafo único. São objetivos do Pronatec:

I - expandir, interiorizar e democratizar a oferta de cursos de educação profissional técnica de nível médio presencial e a distância e de cursos e programas de formação inicial e continuada ou qualificação profissional;

II - fomentar e apoiar a expansão da rede física de atendimento da educação profissional e tecnológica;

III - contribuir para a melhoria da qualidade do ensino médio público, por meio da articulação com a educação profissional;

IV - ampliar as oportunidades educacionais dos trabalhadores, por meio do incremento da formação e qualificação profissional;

V - estimular a difusão de recursos pedagógicos para apoiar a oferta de cursos de educação profissional e tecnológica.

VI - estimular a articulação entre a política de educação profissional e tecnológica e as políticas de geração de trabalho, emprego e renda. (Incluído pela Lei nº 12.816, de 2013). (Brasil, 2011, s/p).

O Pronatec visava expandir a oferta de cursos de educação profissional, bem como programas de formação ou qualificação profissional, ampliando as oportunidades educacionais para os trabalhadores. Diante de um contexto de crise de desemprego, o programa apresentou-se como possibilidade de retorno ao mundo do trabalho. Para sua realização, o programa foi efetivado da seguinte forma:

Regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, com a participação voluntária dos serviços nacionais de aprendizagem, de instituições privadas e públicas de ensino superior, de

instituições de educação profissional e tecnológica e de fundações públicas de direito privado precipuamente dedicadas à educação profissional e tecnológica, habilitadas nos termos desta Lei (Brasil, 2011, s/p).

Nesse sentido, ofertaram-se sessenta e quatro (64) modalidades de cursos com carga horária média de duzentas horas (200) horas, custeados pelo MEC em parceria com Institutos Federais de Educação, Escolas Técnicas vinculadas às Universidades federais, Instituições do sistema S e Instituições de Educação Profissional da rede estadual, distrital e municipal (Montagner; Miller 2015).

Para estimular o acesso de pessoas em situação de pobreza e pobreza extrema a programas de curso de qualificação profissional, criou-se o Pronatec Brasil Sem Miséria. O programa ofertava cursos de Formação Inicial Continuada (FIC) ou qualificação profissional a partir da Bolsa-Formação Trabalhador para pessoas inscritas no CadÚnico, sobretudo, os beneficiários do Bolsa Família e do Benefício de Prestação Continuada (BPC) (Pronatec, 2011).

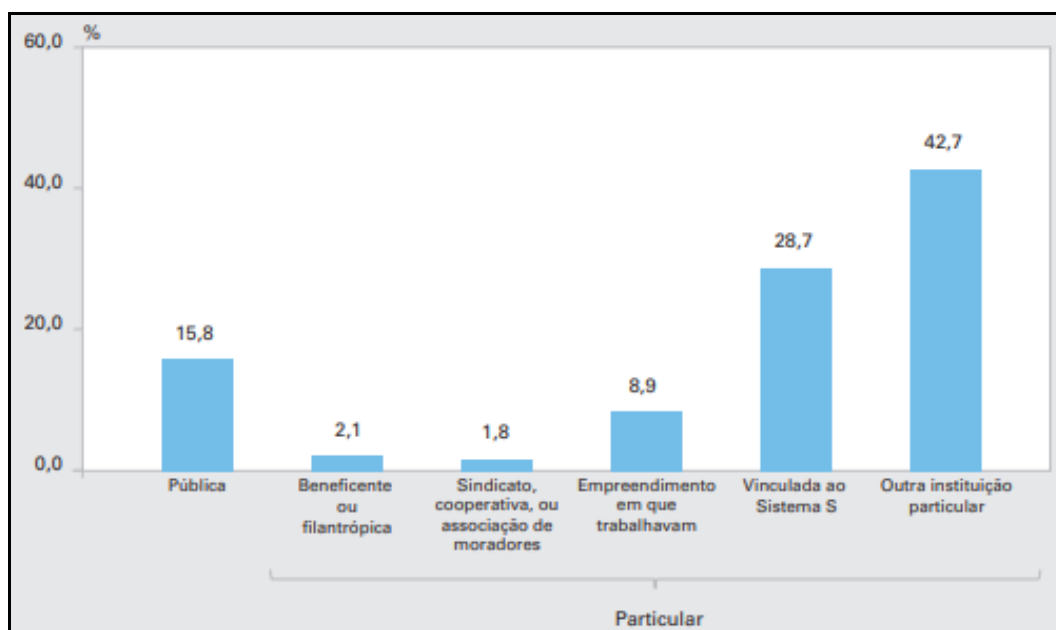
Para participar do programa, era necessário ter a partir de 16 anos de idade e estar cadastrado no CadÚnico ou em processo de inclusão; todos da família que estavam inscritos no CadÚnico podiam realizar a inscrição. Porém, se o candidato interessado não estivesse cadastrado no CadÚnico, ele poderia participar do Pronatec/BSM, desde que fosse instruído a procurar o órgão municipal responsável pelo cadastro de famílias no CadÚnico.

Esses programas foram efetuados em parceria com os Governos estaduais e prefeituras municipais. A gestão do Pronatec/BSM foi realizada por meio do Sistema Nacional de Informação da Educação Profissional e Tecnológica – SISTEC, onde as prefeituras são habilitadas para efetivação dos cursos; as ofertas destes cursos são negociadas; em seguida, é realizada a pré-matrícula e a matrícula, assim as informações de frequência são disponibilizadas.

A realização dessas políticas em regime de colaboração entre municípios, estados e iniciativa privada, acabou beneficiando os setores privados que dentre eles, são os que se destacam na realização dos cursos de qualificação (Gráfico 1).



**Gráfico 1** - Distribuição percentual das pessoas de 15 anos ou mais de idade que frequentaram anteriormente curso de qualificação profissional iniciado a partir de 2011 por rede de ensino e tipo de instituição do curso de qualificação profissional - 2014



**Fonte:** IBGE; PNAD (2014).

De acordo com o gráfico 1, empresas vinculadas ao Sistema S e instituições particulares somam um montante de 71,4% das instituições que realizam cursos de qualificação, e as instituições públicas contam com apenas 15,8%. Assim, o governo tem delegado a essas instituições a realização dos cursos de qualificação profissional. Para Grabowski (2013):

[...] o governo federal resolveu delegar, quase majoritariamente, seja pela urgência dada ao programa, seja pela premência dessas questões, ao Sistema S. Como ele tem estrutura instalada, faz mais rápido, é verdade. Mas, aí, ele se torna um braço da execução da política pública. Assim, o Pronatec está fortalecendo o Sistema S, delegando gradativamente a formação profissional para eles, que são qualificados, mas é empresarial, com visão e ideologia empresarial, para formar e suprir a demanda emergencial do mercado. Não basta só isso. A educação tem de pensar para além do mercado, e não apenas responder a demandas de hoje (Grabowski, 2013, s/p).

Nesse sentido, entendemos que entidades privadas e paraestatais como o sistema S estão ficando a cargo da realização de cursos de qualificação, é política pública beneficiando setor privado. É qualificar para atender as demandas do empresariado, o que burocratiza e

compromete a formação de trabalhadores, pois a preocupação consiste apenas em preparar para o mercado de trabalho e não para uma formação integradora.

Mesmo que o Pronatec tenha-se apresentado como um projeto para qualificar, principalmente, os trabalhadores mais vulneráveis têm recebido críticas de alguns pesquisadores:

A rapidez e o tecnicismo que marcam a oferta dos cursos do Pronatec vão na contramão de um processo formativo que objetiva a formação humana integral em que o trabalho e não emprego tenha centralidade e seja tomado como princípio educativo integrado as dimensões da cultura da ciência e da tecnologia (Sinasefe, 2014, p. 2).

Entendemos que a formação humana precisa ser integral, e não apenas qualificar para se tornar competitiva no mercado de trabalho. No entanto, a qualificação profissional tem sido vista apenas como mercadoria e fonte de recursos públicos destinada à realização dos cursos de qualificação, do qual o Sistema S tem-se apropriado e beneficiado.

### **Políticas de qualificação realizadas durante os mandatos de Michel Temer – 2016 a 2018**

O mandato de Michel Temer se inicia em 2016, após Dilma Rousseff ter sido retirada da presidência através de *impeachment*. Para área da qualificação profissional, o então presidente, por intermédio da Resolução nº 783, de 26 de abril de 2017: “Reestrutura o Plano Nacional de Qualificação (PNQ), que passa a denominar-se Programa Brasileiro de Qualificação Social e Profissional - Qualifica Brasil, voltado à promoção de ações de qualificação e certificação profissional” (BRASIL, 2017, s/p). Os objetivos desse programa visavam, conforme o art. 3º: “promover a empregabilidade do trabalhador; incrementar a produtividade e a renda do trabalhador e contribuir para o desenvolvimento econômico e social” (BRASIL, 2017, s/p).

Os envolvidos na execução do programa são os Estados, o Distrito Federal, os municípios, as organizações governamentais e intergovernamentais e as pessoas jurídicas com e sem fins lucrativos. O art. 6º menciona que as ações são destinadas aos seguintes públicos:

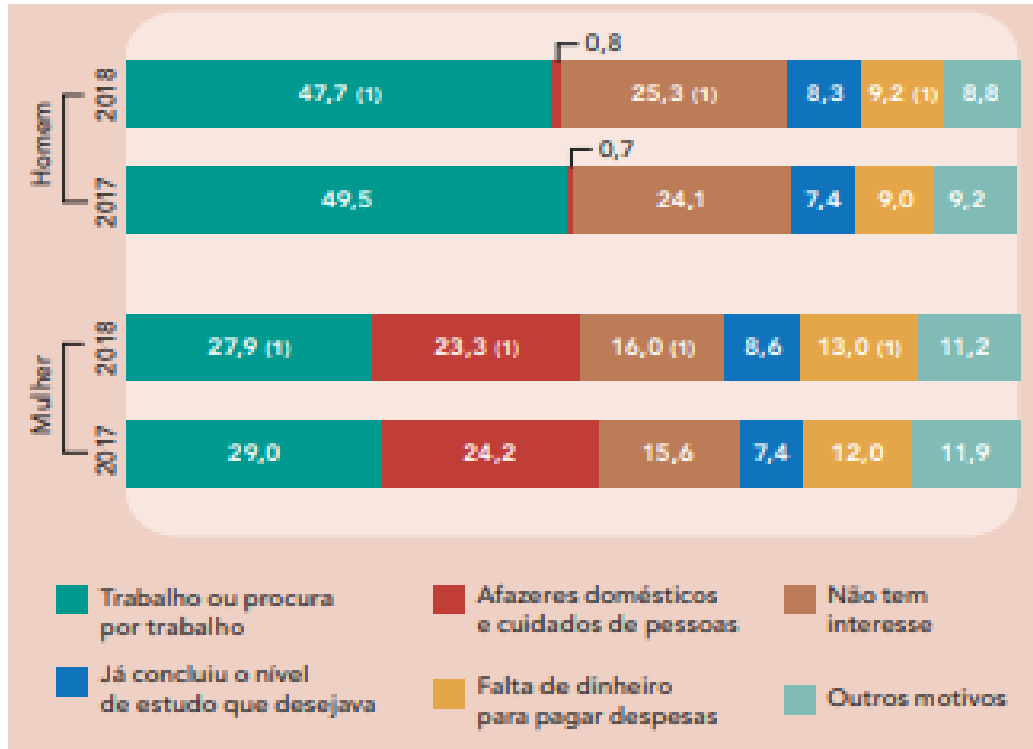
- I - beneficiários do seguro-desemprego;
- II - trabalhadores desempregados cadastrados no banco de dados do SINE;
- III - trabalhadores empregados e desempregados afetados por processo de modernização tecnológica, choques comerciais e /ou outras formas de reestruturação econômica produtiva. (Redação dada pela Resolução n.º 820/2018)

- IV - beneficiários de políticas de inclusão social e de políticas de integração e desenvolvimento regional e local;
- V - internos e egressos do sistema prisional e de medidas socioeducativas;
- VI - trabalhadores resgatados de regime de trabalho forçado ou reduzido à condição análoga de escravo;
- VII - familiares de egressos do trabalho infantil;
- VIII - trabalhadores de setores considerados estratégicos da economia, na perspectiva do desenvolvimento sustentável e da geração de trabalho, emprego e renda;
- IX - trabalhadores cooperativados, em condição associativa ou autogestionada, e empreendedores individuais;
- X - trabalhadores rurais;
- XI - pescadores artesanais;
- XII - aprendizes;
- XIII - estagiários;
- XIV - pessoas com deficiências; e
- XV – idosos. (Brasil, 2017, s/p).

Esse público-alvo pode realizar cursos nas áreas de comunicação oral e escrita; leitura e compreensão de textos; raciocínio lógico-matemático; saúde e segurança no trabalho; direitos humanos, sociais e trabalhistas; relações interpessoais no trabalho; orientação profissional e responsabilidade socioambiental por meio de cursos ministrados com carga horária mínima de 40 horas. No entanto, o mínimo da carga horária foi reduzido para 20 horas (redação dada pela Resolução nº 820/2018).

De acordo com Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua - Pnad (IBGE, 2019), entre os anos de 2016 a 2018, tem ocorrido uma diminuição na quantidade de estudantes que frequentava cursos de qualificação profissional. O gráfico 2 apresenta os principais motivos mencionados pelo público alvo dessa política.

**Gráfico 2** - Pessoas de 15 a 29 anos de idade que não frequentavam escola ou curso da educação profissional ou de pré-vestibular, nem haviam concluído o ensino superior por motivo de não frequência.



Fonte: PNAD (2018).

No grupo de jovens de 15 a 29 anos, 47% dos homens mencionam que os motivos para não seguir estudando ou ampliando a qualificação é o próprio trabalho ou a procura por ele. Para as mulheres, 23,3% mencionam que a realização de afazeres domésticos interfere na continuidade do estudo e qualificação. Outro fator responsável pela queda do número de pessoas que buscam qualificação é o não interesse em estudar ou em se qualificar, no qual 25,3% de homens relataram esse desinteresse, e 16,0% foram de mulheres que perderam essa motivação (IBGE, 2019).

De acordo com IBGE (2019), com relação às instituições que realizaram esses cursos foram: 44,1% em instituições privadas, 27,0% em instituições do Sistema S, 14,8% em instituições públicas e 14,0% em instituições em que trabalhavam. Assim, também no governo de Temer, as instituições privadas, juntamente com as empresas do sistema S foram as que mais realizaram cursos de qualificação, reafirmando a tese de Silva sobre a mercantilização da educação.

Nesse sentido, qualificação profissional no Brasil tem sido desenvolvida, principalmente pela iniciativa privada e o Estado tem transferido funções e recursos para essas instituições. Algumas instituições sociais do terceiro setor também têm realizado cursos de qualificação, contudo, esses órgãos não têm como objeto de atuação e especialidade a qualificação, entretanto isso compromete a qualidade pedagógica, pois as instituições executoras não garantem que as atividades sejam eficientes (Silva, 2011).

### **Políticas de qualificação realizadas durante no mandato de Jair Messias Bolsonaro (2019-2022)**

No Governo de Jair Messias Bolsonaro, algumas ações foram realizadas para qualificar os brasileiros e, por ser um governo com término recente, não obtivemos algumas informações sobre como as ações foram realizadas, pois ainda são poucos os resultados divulgados. Assim, iremos mencionar os programas que foram implantados.

Em 2021, criou-se o Programa Emprega Mais por meio do Ministério da Economia. O programa foi voltado para promover qualificação e inserção profissional: “o programa buscou alinhar as necessidades das empresas por profissionais qualificados com oportunidades de qualificação e intermediação de mão de obra para jovens e trabalhadores em geral” (Emprega Mais, 2021, s/p).

No site do Programa Emprega Mais, existem as oportunidades abertas para qualificação de trabalhadores e aprendizes, nas quais a matrícula e os cursos podiam ser realizados por meio do site (Figura 1).

**Figura 1** - Página inicial do site do Programa Emprega Mais



Fonte: Emprega Mais (2021).

O programa Escola do Trabalhador 4.0 ofereceu mais de 50 cursos gratuitos sobre temas como produtividade e tecnologia, dividido em 5 trilhas: letramento digital, produtividade, introdução à programação, profissionalizante e avançado em TI. Dentre os cursos ofertados, destacam-se “produtividade *Office 365*”, “introdução à programação”, “administrador de TI”, “analista de dados”, “desenvolvedor e programador de *software*”, “analista e segurança de dados” e “inteligência artificial” (Qualifica Mais, 2021).

O programa Aprendizagem 4.0 foi direcionado aos jovens de 14 a 24 anos. Os alunos tinham aulas teóricas e práticas, as quais podiam ser realizadas nas modalidades EAD e presencial. Os cursos são ofertados pelo Senai em duas áreas tecnológicas: tecnologia da informação<sup>3</sup> e metalmecânica.

Por meio da Estratégia Nacional de Qualificação para a Produtividade e do emprego (ação do Programa Qualifica Mais), buscou-se qualificar dois milhões de trabalhadores em parceria com o sistema privado. A ação funcionou sobre três pilares: desenvolvimento de um sistema de *vouchers* para qualificação profissional; incentivo à utilização na rede pública de educação profissional de mecanismos de mapeamento da real demanda do setor produtivo por qualificação profissional e contratação por performance (Brasil, 2019).

Com esse programa, o Governo mencionou que era preciso a educação estar alinhada com o mercado, pois o investimento em capital humano é o fator mais importante em um ambiente de negócios e de investimentos. O que nos chama atenção é a fala do Secretário do Ministério da Economia Carlos da Costa que disse: “Nos últimos dez anos foram R\$ 18 bilhões em programas de qualificação cuja avaliação foi totalmente inútil. Esses recursos foram totalmente desperdiçados. Não houve qualquer aumento de empregabilidade” (Brasil, 2019, s/p).

Para o secretário, todo o investimento e cursos realizados pelos governos anteriores foram desperdiçados, não ocorrendo aumento de empregabilidade. Esperamos que os programas vigentes possam melhorar os dados de empregabilidade, contudo sabemos que somente os cursos de qualificação isolados não são capazes de mudar a realidade do desemprego (Silva, 2011).

O governo de Jair Bolsonaro também criou o Programa Progredir, cujos cursos de qualificação profissional de modo gratuito foram ofertados a jovens beneficiários do Auxílio Brasil para formação de microempreendedores individuais. Com isso, 23,5 mil vagas foram

---

<sup>3</sup> O aluno que concluir o curso 4.0 poderá se formar em técnico em sistemas; técnico em internet das coisas; desenvolvedor *Back-End* ou desenvolvedor *Front-End* (SENAI, 2021).



abertas para a realização do programa: “O Progredir foi um plano que teve por objetivo a promoção da cidadania e a geração de emprego e renda para as pessoas inscritas no CadÚnico e aos beneficiários do Programa Bolsa Família” (Brasil, 2021, s/p.). A partir desse programa, foram ofertados os seguintes serviços:

Quero um emprego: Elaboração gratuita de currículo profissional e cruzamento dos perfis dos candidatos e das vagas de emprego oferecidas por empresas parceiras.

Quero me qualificar: Cursos gratuitos de qualificação, presenciais e à distância.

Quero empreender: Possibilidade de acesso a microcrédito (abertura ou ampliação de um pequeno negócio).

Quero empreender em grupo: Incentivo para que os beneficiários possam criar empreendimentos em grupo, produzindo e gerando renda com dignidade (Brasil, 2021, s/p.).

Os cursos gratuitos foram ofertados para os jovens de 16 a 25 anos. Durante a realização desses cursos, os jovens aprenderam sobre: como elaborar um plano de vida; construção de currículo; planejamento financeiro e como se preparar para uma entrevista de trabalho. Após a realização do curso, receberam certificado e podiam se candidatar a processos seletivos de uma rede de mais de 400 parceiros e empregadores (Brasil, 2021).

Esses foram os principais programas realizados no governo de Bolsonaro. Contudo, devido à tese estar sendo escrita com o programa ainda vigente não obtivemos até o momento os dados sobre se estes programas obtiveram resultados satisfatórios.

### **Considerações finais**

As políticas públicas de qualificação que têm sido realizadas no Brasil não têm tido continuidade, a cada novo Governo que se iniciam, novas políticas são desenvolvidas. Ou seja, essas políticas têm sido consideradas apenas compensatórias, e sua eficácia têm recebido críticas de diversos pesquisadores.

Outro fator relevante que evidenciamos nesse artigo é que a partir das políticas públicas de qualificação, os cursos têm sido realizados, sobretudo, por instituições privadas e entidades do Sistema S, que se beneficia do dinheiro público para realizar os cursos. De acordo com IBGE (2019), com relação às instituições que realizaram cursos, 71,1% são instituições privadas e instituições do Sistema S, 14,8% tratam-se de instituições públicas e 14,0% são empresas em que os cursistas já trabalhavam.

O fato de o Estado terceirizar os cursos de qualificação burocratiza o acesso da população mais vulnerável devido a regras rígidas dessas instituições. As regras mais rígidas e a instituição menos acolhedora afastam, principalmente, mulheres mais velhas e os que têm menor escolaridade.

Concomitante, outro fator que dificulta a procura e realização dos cursos de qualificação é à distância do local de moradia dos desistentes. A precariedade da mobilidade urbana também prejudica a frequência das pessoas nos cursos e, combinada com a baixa flexibilidade das unidades ofertantes dos cursos, pode levar à desistência. Os desistentes, geralmente, são pessoas mais velhas e com menor escolaridade, com inserções bastante precárias no mundo do trabalho, o que os leva a abandonar o programa.

Além disso, também identificamos a falta de acompanhamento dos gestores municipais, já que alunos se evadem motivados por problemas que poderiam ser negociados e resolvidos. Essa falta de acompanhamento na efetivação, conclusão e inserção no mercado de trabalho foram relatados durante as entrevistas. Nenhum dos órgãos realizam esse acompanhamento.

Outro fator proeminente é a falta de informações que o público tem sobre a realização desses cursos. Não ocorre uma divulgação abrangente que chegue a toda a população. Algumas vagas são colocadas em sites das instituições ou o trabalhador só fica sabendo se for até as agências para se informar. Essa falta de informação, bem como a burocratização e rigidez do sistema podem gerar desestímulo e desistência até mesmo na procura por qualificação.

Portanto, acreditamos que o Estado precisa ser um agente efetivo na realização da qualificação da população brasileira. É necessário realizar uma qualificação integrada com uma educação que seja capaz de desenvolver as principais habilidades emancipatórias do ser humano, em que as políticas de qualificação estejam atreladas a políticas que proporcionem empregabilidade, pois investir em sua população é investir, sobretudo, no desenvolvimento do país.

## Referências

ALVEZ, E. L. G.; VIEIRA, C. A. dos S. Qualificação Profissional: uma proposta de Política Pública. **Planejamento e Políticas Públicas- IPEA**, nº 12, 1995. Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/143/0>>. Acesso em: 05 maio 2021.

AZEREDO, Beatriz; RAMOS, Carlos Alberto. Políticas Públicas de Emprego: experiências e desafios. **Planejamento e Políticas Públicas- IPEA**, nº 12, 1995. Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/142>>. Acesso em: 05 maio 2021

BRASIL. **Bolsa Formação, 2011**. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/bolsa-formacao>>. Acesso em: 20 jun. 2021.

BRASIL. Decreto n. 2.208/1997, de 17 abr. 1997. Regulamenta o § 2º do Art. 36 e os Arts. 39 a 42 da Lei n. 9.394/1996. 1997. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/legislacao/ListaPublicacoes.actionid=146021&tipoDocumento=DEC&tipoTexto=PUB>> Acesso em: 18 jun. 2021.

BRASIL. **Governo lança Estratégia Nacional de Qualificação para a Produtividade e o Emprego**, 2019. Disponível em: <<https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2019/11/governo-lanca-estrategia-nacional-de-qualificacao-para-a-produtividade-e-o-emprego>>. Acesso em: 10 set. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. **Pronatec**. 2011. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/pronatec>>. Acesso em: 20 jun. 2021.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). **Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT)**. Resolução nº 333, de 10 de julho de 2003. Institui o Plano Nacional de Qualificação – PNQ. (Diário Oficial da União, Brasília, 14 jul. 2003) Brasília: Ministério do Trabalho e Emprego /SPPE. 2003a. Disponível em: <<http://portal.mte.gov.br/data/files/8A7C816A3BAA1B30013C1F8806546669/Res333.pdf>> Acesso em: 19 de jul. 2022.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). **Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT)**. Resolução nº 368, de 6 de novembro de 2003. Altera a Resolução nº 333, de 10 de julho de 2003 e dá outras providências. (Diário Oficial da União – Eletrônico. Brasília, Seção I, p. 100, 10 nov. 2003). Brasília: Ministério do Trabalho e Emprego/SPPE, 2003b. Disponível em: <<http://portal.mte.gov.br/codefat/resolucao-n-368-de-06-11-2003.htm>> Acesso em: 22 maio 2021

BRASIL. **Progredir, 2021**. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/progredir>>. Acesso em: 05 set. 2021.

BRASIL. **Plano Nacional de Qualificação – PNQ**. Resolução nº 333 CODEFAT. – Brasília :MTE, SPPE, 2003. Disponível em: [https://www.justica.pr.gov.br/sites/default/arquivos\\_restritos/files/migrados/File/pnq/Resolucao\\_Pnq\\_2003\\_07.pdf](https://www.justica.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/migrados/File/pnq/Resolucao_Pnq_2003_07.pdf)>. Acesso em: 06 ago. 2021.

BRASIL. Presidência da República. Resolução nº 783, de 26 de abril de 2017. **Reestrutura o Plano Nacional de Qualificação – PNQ**. Disponível em: <https://portalfat.mte.gov.br/wp-content/uploads/2020/12/Resolu%C3%A7%C3%A3o-n.-783-de-26-de-abril-de-2017.pdf>. Acesso em: Acesso em: 01 ago. 2021.

BRASIL. Presidência da República. Resolução nº 820, de 3 de dezembro de 2018. **Altera a resolução Codefat nº. 783, de 26 de abril de 2017, que reestrutura o Plano Nacional De**

**Qualificação.** Disponível em:< <https://portalfat.mte.gov.br/wp-content/uploads/2018/12/Resolu%C3%A7%C3%A3o-n.-820-de-03.12.2018.pdf>>. 05 ago. 2021.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). **Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT)**. Resolução nº 333, de 10 de julho de 2003. Institui o Plano Nacional de Qualificação – PNQ. (Diário Oficial da União, Brasília, 14 jul. 2003) Brasília: Ministério do Trabalho e Emprego /SPPE. 2003a. Disponível em: <<http://portal.mte.gov.br/data/files/8A7C816A3BAA1B30013C1F8806546669/Res333.pdf>> Acesso em: 19 de jul. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. **Qualifica Mais**, 2021. Disponível em>. <https://www.gov.br/mec/pt-br/qualificamais/empregamais>>. Acesso em: 15 set. 2021.

BRASIL. **Governo lança Estratégia Nacional de Qualificação para a Produtividade e o Emprego**, 2019. Disponível em:< <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2019/11/governo-lanca-estrategia-nacional-de-qualificacao-para-a-produtividade-e-o-emprego>>. Acesso em: 10 set. 2021.

BRASIL. **Progredir**, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/progredir>>. Acesso em: 05 set. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. **Qualifica Mais**, 2021. Disponível em>. <https://www.gov.br/mec/pt-br/qualificamais/empregamais>>. Acesso em: 15 set. 2021.

COVA, M. C. R. **Política Nacional de Qualificação: os desafios da qualificação Profissional Rural em Itaguaí**- Tese (Doutorado em Ciências) Programa de Pós Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

EMPREGA MAIS. Site traz informações sobre o Programa Emprega Mia. Disponível em:< <https://empregamais.abdi.com.br/#about-section>>. Acesso em: 28, set. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua**, 2018; 2019. Disponível em:< [https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101657\\_informativo.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101657_informativo.pdf)>. Acesso em: 11 set. 2021.

GRABOWSKI, G. Entrevista – Um Pronatec a curto prazo. In. **Carta Capital**. 2013. Disponível em:<<https://www.cartacapital.com.br/>>. Acesso em: 18 out. 2021.

KUENZER, A. Z; GRABOWSKI G. Educação Profissional: desafios para a construção de um projeto para os que vivem do trabalho. **Perspectiva**, Florianópolis, v.24, n. 1, p. 297-318, jan/jun. 2006 disponível em:<http://educa.fcc.org.br/pdf/rp/v24n01/v24n01a13.pdf> data de acesso: 25 jul. 2021

PRONATEC. **Cartilha Pronatec Brasil Sem Miséria**, 2012. Disponível em:< [http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/brasil\\_sem\\_miseria/cartilha-pronatec-bsm-v.2012.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/brasil_sem_miseria/cartilha-pronatec-bsm-v.2012.pdf)>. Acesso em: 20 set. 2021.

RENNÓ J; Lúcio R. Revisitando a Corrente Dominante da Teoria da Cultura Política. In: Pós. **Revista Brasiliense de Pós-Graduação em Ciências Sociais**. Ano I, v. I, n.1, p.235-271, 1997.

SILVA, J. A. da. **Basta qualificar? O Pronatec como Estratégia de inclusão produtiva do plano Brasil Sem Miséria**. Tese (Doutorado) - Faculdade de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica, Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Rio Grande do Sul, 2014.

SILVA, S. R. P. da. **A “nova” política pública de qualificação profissional do Brasil - contribuições para uma análise crítica do PLANFOR e do PNQ**. Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Pernambuco, Programa de Pós-Graduação em Educação, Recife, 2011.

SOUZA, A. R. de. Políticas públicas, Políticas de Formação Profissional e de Emprego e Renda no Brasil: uma agenda pública de debates. **Revista de Estudos Sociais**. n. 7 2002. Disponível em:<  
<https://periodicoscientificos.ufmt.br/ojs/index.php/res/article/download/181/171/172>>. Acesso em: maio 2021.

*Recebido em 02 de outubro de 2023.  
Aceito em 28 de outubro de 2023.  
Publicado em 10 de novembro de 2023.*