

Faculdade Latino-americana de Ciências Sociais

Sede Acadêmica Brasil

Programa: Co-Edições

Convênio: ABC/MTE/SEFOR - FLACSO/Brasil (1999-2000)

COLEÇÃO POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRABALHO, EMPREGO E GERAÇÃO DE
RENDA

ATUAIS TENDÊNCIAS NA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL

**Organizadora:
Silvia C. Yannoulas**

**Autores:
Ayrton Fausto
José Henrique Alcântara de Meireles
Luiz Antônio Cunha
Marcela Pronko
Regina Faria**

Brasília, 25 de Novembro de 2000

Projeto “Formação de Formadores para Política Pública de Trabalho e Renda”

Convênio ABC/MTE- FLACSO/Brasil

FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador

INTRODUÇÃO

Formação de Formadores para Política Pública de Trabalho e Renda

Silvia C. Yannoulas¹
Brasília, Novembro de 2000

Política Pública de Trabalho e Renda no Brasil:

Com fundamento na Constituição de 1988, o **Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT)** foi criado em 1990 (Lei 7.998). É formado por contribuições sociais do setor público e do setor privado (incidentes sobre o faturamento das empresas), e gerenciado pelo Conselho Deliberativo do FAT (CODEFAT), no nível federal. A expressão **Política Pública de Trabalho e Renda (PPTR)** é aqui utilizada para referir-se ao conjunto de mecanismos financiados pelo FAT, a partir de 1993: seguro desemprego, intermediação de mão de obra, programas de geração de emprego e renda, informações sobre o mercado de trabalho e educação profissional.

“O Brasil notabiliza-se em relação aos outros países na América Latina pelo tamanho e pela estrutura do sistema público de emprego estabelecido durante esta década. A estrutura democrática e descentralizada desse modelo aproxima-se mais aos sistemas públicos de muitos países europeus. Apesar disso, o sistema público de emprego no Brasil tem que desempenhar um papel múltiplo, revelando o perfil heterogêneo do País, que possui características tanto de economias industrializadas quanto de economias em desenvolvimento e também diversas situações de emprego e de ocupações. Como resultado, as políticas de emprego no Brasil têm que servir tanto para a agenda de competitividade como também para a agenda social. De um lado, as políticas públicas têm que atender às necessidades de crescimento competitivo e dinâmico, de desenvolvimento de qualificações e de geração de emprego próprias de uma das economias industriais-líderes no mundo. Por outro lado, essas mudanças múltiplas no mundo do trabalho são sobrepostas a desigualdades sócio-econômicas profundas e preexistentes, as quais exigem uma agenda de política social para a redução de desigualdades, para oferecer acesso a treinamento e crédito aos setores tradicionalmente excluídos e para integrar um espectro

¹ Silvia Cristina Yannoulas é Licenciada em Ciências da Educação, pela Faculdade de Filosofia e Letras da Universidade de Buenos Aires, Mestre em Ciências Sociais com menção em Educação pela Faculdade Latino-americana de Ciências Sociais –FLACSO– (Argentina), e Doutora em Ciências Sociais pela FLACSO (Brasil). Especialista em temas relativos às relações de gênero na educação e no trabalho. Pesquisadora e Professora Internacional da FLACSO/Brasil.

mais amplo da sociedade na determinação de necessidades e na execução das atividades.“²

Os últimos anos da formulação e gestão da PPTR no Brasil têm se caracterizado pela busca da articulação dos mecanismos financiados pelo FAT, assim como pelo crescente envolvimento da sociedade civil, principalmente através da deliberação em **colegiados tripartites e paritários**, com representantes do governo, do empresariado, e dos trabalhadores: CODEFAT, no nível federal; Comissões Estaduais de Trabalho - CETs no nível estadual; e Comissões Municipais de Trabalho - CMTs no nível municipal.

Assim, a construção da PPTR no Brasil assenta-se sobre os princípios de **democratização, participação, descentralização, controle social sobre os recursos financeiros e**, fundamentalmente, sobre a **integração de atores e instituições**, e a **articulação de mecanismos e ações**.

Tomemos como exemplo específico o caso da educação profissional, no que diz respeito à sua formulação e gestão a partir do CODEFAT e do MTE. Em 1995 teve início a implementação do **Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (PLANFOR)**, através da antiga Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional (SEFOR), e atualmente através da nova Secretaria de Políticas Públicas de Emprego (SPPE) do MTE. O PLANFOR é parte do projeto de desenvolvimento social do Governo, tendo sido incluído desde 1996 no plano “Brasil em Ação”, como uma das políticas ativas do Sistema Público de Emprego (SPE) financiado pelo FAT.

A concepção do PLANFOR foi estruturada em **três eixos**: articulação institucional, avanço conceitual e apoio à sociedade civil. A partir destes eixos, seu **propósito central** foi definido como o de mobilizar, otimizar, articular recursos, capacidade e competência existentes no Brasil em matéria de educação profissional, para atingir e consolidar, gradativamente, uma oferta de educação profissional suficiente para qualificar ou requalificar, anualmente, pelo menos 20% da PEA.³ Os **recursos** financeiros do FAT entram, neste processo gradativo, como “alavanca” ou “recursos catalisadores”, mas não como única nem principal fonte de financiamento.

Os seguintes **objetivos gerais** foram estabelecidos pelo PLANFOR:

- Qualificar ou requalificar trabalhadores e trabalhadoras, desenvolvendo habilidades básicas, específicas e/ou de gestão que propiciem sua inserção

² POSTHUMA, Anne C., “Transformações do Emprego no Brasil na década de 90”, in: OIT/MTE, **Brasil: Abertura e ajuste do mercado de trabalho no Brasil**, Editora 34, São Paulo, 1999, p. 18-19.

³ Do total da população brasileira, 157.070.163 pessoas (IBGE/1996), 79.627.298 (51%) são mulheres. A PEA, em 1997, estava composta por 75.213.283 pessoas (40% mulheres).

ou reinserção no mercado de trabalho, melhoria da qualidade e da produtividade na produção de bens e serviços, elevação da renda pessoal e familiar e melhoria geral na qualidade de vida das comunidades a que pertençam;

- Elevar o nível de escolaridade da PEA, buscando, gradativamente, a erradicação do analfabetismo e a ampliação do contingente escolarizado, pelo menos no nível básico (1º e 2º graus);
- Contribuir para a redução das desigualdades sociais e regionais, para a preservação do meio ambiente e a construção da solidariedade e da cidadania;
- Combater todas as formas de discriminação, especialmente de gênero, idade, raça e cor, garantindo o respeito à diversidade;
- Estimular e apoiar a ampliação da oferta de empregos e de oportunidades de geração de renda, buscando alternativas de trabalho autogerido, associativo ou em micro e pequenos empreendimentos.

Para implantar o PLANFOR foram consolidados **dois mecanismos**, orientados por diretrizes de participação, descentralização e fortalecimento da capacidade de execução local:

• *Planos Estaduais de Qualificação (PEQs)*: coordenados pelas Secretarias Estaduais de Trabalho (STBs), sob orientação das CETs, executados mediante convênios firmados entre os governos estaduais e o MTE. Os PEQs têm como prioridade a qualificação e requalificação de trabalhadores e trabalhadoras de baixa escolaridade, empregadas e empregados atingidos por processos de reestruturação produtiva e modernização tecnológica, beneficiárias e beneficiários do seguro-desemprego, pequenas e pequenos produtores, trabalhadoras e trabalhadores do mercado informal do setor urbano e rural.

• *Parcerias Nacionais e Regionais*: mediante convênios, termos de cooperação técnica, protocolos de intenção com organizações governamentais e não governamentais (ONGs, sindicatos de trabalhadores, fundações, associações, universidades, outros ministérios, entidades internacionais), as parcerias implementam programas não cobertos pelos PEQs, especialmente estudos, pesquisas, desenvolvimento de metodologias, e produção de material didático, a título de apoio às ações de qualificação profissional.

Começando a ser mais amplamente executado em 1996 (uma vez que, em 1995, um terço dos estados não chegou a firmar os convênios para execução de PEQs), o PLANFOR registrou, como **resultado acumulado de 1995/1998**, 5,7 milhões de treinandos e treinandas, assim como investimentos totais de R\$ 1 bilhão (repassados aos estados e demais parceiros). Desse investimento, 90% corresponde aos PEQs. As parcerias nacionais e regionais começaram a ser viabilizadas em 1997 e, por definição, têm participação pouco expressiva no total

de treinandos, tendo em vista seu foco em ações de avanço conceitual e metodológico.⁴

O PLANFOR representa uma proposta inovadora no campo da educação profissional, tratando-a como componente e elemento crucial para a coerência e consistência da PPTR. Desde a ótica do PLANFOR, planejar e gerenciar processos de qualificação e requalificação profissional implica:

- referir-se à PPTR e ao conjunto da População Economicamente Ativa (PEA);
- planejar a partir da identificação das oportunidades atuais e previsíveis de trabalho e geração de renda, articulando às informações levantadas pelas Comissões Municipais de Trabalho (CMTs), e outras disponíveis sobre o mercado de trabalho,
- articular-se aos programas de intermediação, de geração de trabalho e renda e de seguro-desemprego,
- identificar, articular e mobilizar o conjunto de organizações dedicadas à EP.

Houve significativos avanços nesse projeto no período 1995/99, em termos qualitativos e quantitativos. Por isso mesmo, o período 2000/2002 coloca novos desafios para o PLANFOR, tanto no sentido de consolidar avanços atingidos como instrumento de desenvolvimento sustentado, bem como no sentido de atingir um novo patamar na articulação com as diferentes dimensões e mecanismos da PPTR. O Decreto 3129/99, que estabeleceu a nova estrutura regimental do MTE, e a Resolução 194/98, secundada pelas diretrizes aprovadas pelo CODEFAT, deixam claros esses desafios.

É possível dizer que as CETs se estruturaram e começaram a perceber seus problemas e limitações a partir da implementação do PLANFOR. Quando este começou, existiam poucas CETs, porém em 1998 todos os Estados já tinham suas CETs em funcionamento. Destarte, as CETs tinham um forte viés de qualificação profissional, que era quase o único tema em pauta.⁵ Porém, o PLANFOR atuou como eixo estruturador, provocando inclusive maior consciência dos entraves enfrentados pelas CETs.

Com o advento do **Programa Nacional de Qualificação das Comissões Estaduais de Trabalho**, executado em 1998/1999 pela FLACSO/Brasil e por solicitação do CODEFAT, colocou-se de chofre, com intensidade vertiginosa, o universo de atribuições e as expectativas de atuação das CETs. Estas

⁴ Ver: MTE, **PLANFOR – Avaliação gerencial 1995/98: balanço de um projeto para o desenvolvimento sustentado**, Brasília, 1999; e MTE, **PLANFOR - A experiência da mulher**, Série Cadernos Temáticos, Brasília, 1998.

⁵ Poder-se-ia dizer que o Programa de Geração de Emprego e Renda (PROGER) agiu, no mesmo sentido, e portanto constituiu o viés específico, no caso das Comissões Municipais de Trabalho (CMTs).

perceberam, com relativa facilidade, quão frágeis eram, ainda, como organismos encarregados de executar sua ampla missão na formulação e gestão da PPTR. Constatar a inadequação das estruturas, tal como existiam e vinham funcionando às 'novas' demandas, foi uma consequência natural, bem como a superação do viés de qualificação profissional.

A Qualificação de Atores Estratégicos:

Já foi destacada a **carência de qualificação dos atores estratégicos para implementar a nova proposta**, principalmente no que diz respeito aos aspectos inovadores de uma gestão colegiada, tripartite e paritária da PPTR (Ver "Apresentação da Coleção").

Do ponto de vista quantitativo, multiplica-se de maneira acelerada o número de pessoas envolvido na formulação, gestão e avaliação da PPTR tarefas. Como fora assinalado já na "Apresentação" desta Coleção, calcula-se que o número de técnicos que integram as equipes de qualificação das STBs passou de 350 em 1995 a 1.500 aproximadamente em 1998; e os pesquisadores de universidades e institutos públicos envolvidos em projetos de avaliação externa e outros projetos especiais dos PEQs/Parcerias são aproximadamente 900⁶. Por outro lado, estimam-se em mais de 800 os integrantes das CETs, calculando-se 15 titulares e 15 suplentes em média para cada uma. Se considerarmos que já existem mais de 2.000 CMTs com uma média de 20 integrantes (titulares e suplentes) em cada uma, o conjunto de pessoas que gerenciam a qualificação profissional já supera as 60.000, e tende a crescer, estimando-se neste momento um conjunto potencial de atores estratégicos de mais de 80.000 pessoas.

Do ponto de vista qualitativo, a qualificação/requalificação de excelência para formadores das diversas dimensões da PPTR torna-se necessária devido a que estes atores estratégicos enfrentam atualmente um universo de tarefas, múltiplas e diversificadas, há cinco anos inexistente⁷. Estas tarefas são decorrência de:

- o avanço da gradativa integração da PPTR e desta com outras políticas públicas, traduzido na nova estrutura regimental do MTE;
- a ruptura com paradigmas vigentes nas diferentes áreas que compõem a PPTR;
- a necessidade de imaginar, desenvolver, gerenciar e avaliar novas informações e novos conteúdos;

⁶ Ver MTE, **PLANFOR - Avaliação gerencial 1995/1998: balanço de um projeto para o desenvolvimento sustentado**, Brasília, Junho de 1999.

⁷ Entende-se por "formadores" o amplo universo de profissionais atuantes no planejamento, gestão, supervisão e acompanhamento, avaliação (gerencial e externa), análise e aprovação de programas e projetos, e execução direta de ações de EP, integrantes da Rede de Educação Profissional, e envolvidos ou não atualmente na execução do PLANFOR

- o surgimento de novas clientela, aumentando a heterogeneidade das populações alvo;
- o incremento quantitativo das pessoas atendidas pela PPTR, e a necessidade de conceber, desenvolver, gerir e avaliar novas estratégias para garantir um atendimento que não implique concessões em matéria de qualidade em função do cumprimento de metas quantitativas; e
- a necessidade resultante de redefinição conceitual, metodológica e operacional de novos critérios de qualidade para um sistema maior, mais heterogêneo e mais dinâmico de geração de trabalho, emprego e renda.

Assim, o aperfeiçoamento conceitual e metodológico das equipes das STBs, dos membros das CETs e CMTs, e das equipes responsáveis pela avaliação externa dos PEQs torna-se crucial para assegurar a médio e longo prazo um **avanço crítico e reflexivo da PPTR integrada**.

O Projeto “Acompanhamento e Reprogramação dos Programas Implementados no Âmbito do PLANFOR” (**Projeto REPLANFOR**), executado pela FLACSO/Brasil em 1998/1999, lançou as sementes desse processo de aperfeiçoamento conceitual e metodológico, visando o avanço crítico e reflexivo da PPTR integrada. Tratou-se, no entanto, apenas de um ponto de partida no processo desejado.

Dai a pertinência do Projeto “Formação de Formadores para Políticas Públicas de Trabalho e Renda” (**Projeto FORMAP**), executado pela FLACSO/Brasil em 1999/2000, e que representou a continuidade do apoio da FLACSO à SPPE/MTE para assegurar o reforço da Formação de Formadores, aproveitando para esse fim todo o dispositivo metodológico e operacional já estruturado em função das ações anteriormente desenvolvidas.

A Experiência Recente da FLACSO/Brasil:

No ano de 2000, a FLACSO/Brasil desenvolveu processos formativos que visavam contemplar tanto os imperativos de consistência, continuidade e gradualismo como critérios de diversidade e flexibilidade nos aspectos temporal (oportunidade e duração de atividades), espacial (localização e circulação de pessoas e conteúdos), e substantivo (conteúdos e metodologias variáveis). Isto é: **processos adequados à índole da PPTR e ao perfil dos atores envolvidos**. Tais processos foram concebidos como módulos de qualificação de alto nível, tendentes a formar pessoas dotadas de um grau superior de autonomia intelectual, científica e político-técnica, para o exercício de funções inovadoras e para gerar um salto qualitativo na produção de conhecimento sobre a formação de formadores e a gestão e avaliação da PPTR.

Esta iniciativa de formação de formadores convive com outras experiências da mesma índole, delas diferenciando-se por ter sido desde sua própria origem demandada pela (e formulada em conjunto com a) SPPE/MTE e, portanto, por permitir experimentar os princípios e premissas da formação de formadores estabelecidos no Termo de Referência do PLANFOR referente a este campo, que **vinculam intimamente a reflexão e a aplicação de conhecimentos às políticas públicas.**

Entre os objetivos da formação de formadores desenvolvida no decorrer de 2000 e através da realização de oito seminários do SIP (cinco regionais, dois nacionais e um internacional), a FLACSO/Brasil se propôs a:

- Integração: dos diversos mecanismos que compõem a PPTR, e desta com outras políticas sociais (e econômicas);
- Articulação: de atores, instituições, e estados, estimulando a construção gradativa da PPTR e do sistema colegiado responsável por sua formulação, gestão, e avaliação;
- Qualificação: de atores da PPTR propiciando comunicação entre academia / política; reflexão / prática;
- Democratização: de informações, reflexões, legitimação de saberes;
- Multiplicação: potencial multiplicador como critério para seleção de participantes.

As atividades de formação realizadas neste segundo Projeto e no decorrer do ano de 2000, foram desenvolvidas no marco do **Sistema Integrado de Pós-graduação (SIP)** da FLACSO/Brasil (Ver Apresentação da Coleção).

Os dois **seminários nacionais** realizados no segundo semestre de 2000 (Brasília, julho e agosto), foram precedidos por cinco **seminários regionais** (Sudeste/RJ, Sul/SC, Nordeste/CE, Norte/MA, Centro-Oeste/MT), realizados entre abril e maio de 2000.⁸

A equipe docente que executou as atividades letivas dos seminários regionais esteve integrada por (ordem alfabética): Alex Luiz Barros Vargas, Ayrton Fausto, Cid Garcia, José Henrique Alcântara de Meireles, Myriam Sampaio, Ricardo Ribeiro, Silvia C. Yannoulas e Stela Gabos. Sob a coordenação geral de Ricardo Ribeiro e Silvia C. Yannoulas, a equipe docente que desenvolveu atividades letivas dos seminários nacionais foi integrada por (ordem alfabética): Aspásia Camargo, Ayrton Fausto, Carmen Mehedff, Célia Camargo, Cid Garcia, Juarez Brandão Lopes, Luiz Antônio Cunha, Marcela Pronko, Regina Faria, e Ricardo Paes de Barros (IPEA).

⁸ Além destes sete seminários já concluídos em suas três etapas (de preparação, de aula e de avaliação), foi realizado um Seminário Internacional (com etapa de aula em Brasília, de 5 a 7 de Dezembro de 2000).

Participaram dos seminários regionais técnicos das STbs, membros das CETs, e membros das equipes externas de avaliação dos PEQs das 27 unidades da Federação Brasileira, além de técnicos das secretarias municipais e membros de conselhos municipais de trabalho (SMTbs e CMTs) dos locais onde os seminários foram realizados.

Para os seminários regionais foram apresentadas **197 candidaturas, aceitas 152 delas, e participaram efetivamente 149 pessoas** (58 bolsistas). No total, foram outorgados **117 certificados de presença e 37 certificados de aprovação** (foram recebidos 43 trabalhos finais, sendo 37 deles aprovados).

Para os seminários nacionais (julho e agosto), foram apresentadas **100 candidaturas** (50 candidatos para ambos os seminários), **aceitas 70** (33 e 37 candidaturas respectivamente), e **participaram efetivamente 58 pessoas** (40 bolsistas). No total, foram outorgados **50 certificados de presença e 28 certificados de aprovação** (foram recebidas 29 monografias, sendo 28 delas aprovadas).

Para **selecionar os candidatos** apresentados pelas CETs, STbs, equipes de Avaliação Externa, CMTs, SMTbs, SPPE/MTE e outras Instituições pertinentes (IPEA, UFCE, IDT, PNUD, UnB), foram consideradas as seguintes orientações gerais, especificamente elaboradas e utilizadas pelo Conselho Acadêmico do Doutorado e Sistema Integrado de Pós-graduação da FLACSO/Brasil (CADSIP) e pela Coordenação do Projeto para os seminários regionais e nacionais de 2000:

No que diz respeito aos candidatos:

- 1) escolaridade: curso superior, pós-graduação, ciências sociais (em sentido amplo). Como exceção, poderão ser admitidos candidatos: concluindo o curso superior no ano de 2000, ou sem curso superior se conselheiro da bancada dos trabalhadores;
- 2) potencial de contribuição ao seminário regional/nacional: experiência no cargo (tempo), experiência na linha de especialização (tempo), tipo e funções da Instituição proponente;
- 3) potencial de multiplicação após o seminário regional/nacional: hierarquia na Instituição proponente (cargo), função na Instituição proponente (tarefas), dedicação (exclusiva, integral, parcial), sugestões de atividades de capacitação (iniciativa);
- 4) potencial de continuidade no SIP e no Doutorado: desempenho em seminários oferecidos pela FLACSO, realização de cursos na linha de especialização (PPTR), pós-graduação (realizada ou em curso);
- 5) ordem de prioridade indicada pela Instituição proponente;
- 6) disponibilidade e preferência indicada pelos interessados (no caso dos seminários nacionais).

No que diz respeito ao conjunto de participantes para cada seminário regional:

- a) número de vagas disponíveis por Instituição proponente;
- b) participação proporcional de bancadas;
- c) número de vagas/bolsas disponíveis por estado;
- d) multidisciplinariedade (composição plural do grupo em função da disciplina de origem dos candidatos);
- e) participação proporcional de homens e mulheres.

Características dos Seminários Nacionais:

Os Seminários Nacionais, cujas contribuições substantivas integram os **dois últimos livros da coleção *Políticas Públicas de Trabalho, Emprego, e Geração de Renda***, caracterizaram-se como processos de pós-graduação lato sensu, com carga de 150 horas em média, considerando três fases: preparatória (40 horas), de aula (30 horas), e de avaliação (80 horas).

Seus participantes (máximo de 30 participantes em cada seminário nacional) foram selecionados, preferencialmente, entre os participantes que aprovaram os seminários regionais realizados no decorrer do primeiro semestre do ano de 2000, e que manifestaram interesse e condições efetivas de participação, em particular no que se refere à disponibilidade de tempo. Também foram convidados a participar técnicos dos Ministérios de Trabalho, de Educação, e áreas afins.

Considerou-se como pressuposto de partida o compromisso dos estudantes, dos professores, e de suas respectivas instituições em relação à totalidade das atividades previstas para cada seminário, já que sua execução foi viabilizada com recursos públicos provenientes do Convênio MTE - FLACSO/Brasil (FAT).

Os Seminários Nacionais foram organizados em três fases consecutivas, com diferentes modalidades e responsabilidades:

I. Uma etapa de preparação, não presencial e individual, com base em materiais diversos

Consistiu em:

- Módulos de leitura, a partir de bibliografia específica, obrigatória, elaborada ou proposta pelos docentes dos seminários nacionais.
- Releitura dos módulos utilizados na execução dos seminários regionais.
- Preparação de subsídios para etapas presenciais:

- a) Elaboração de perguntas ou temas para debate com os expositores, com base na bibliografia específica;
- b) Proposta preliminar de tema para elaboração do trabalho final, conforme orientações preliminares.

II. Uma etapa de aula, presencial, não convencional, em grupos e intensiva, concentrada em três dias consecutivos, com exposições e oficinas

As exposições foram realizadas pelos coordenadores e pelos docentes convidados. Ainda que essencialmente determinadas pela dinâmica adotada pela equipe docente (plena vigência da liberdade de cátedra), as exposições tinham como objetivo geral a produção coletiva e individual dos participantes, em termos de produção de textos, formulação de projetos, avaliação de processos e produtos, multiplicação de processos de formação de formadores, entre outros. Um conjunto significativo da bibliografia específica elaborada pelos docentes integra os dois últimos volumes desta coleção de livros.

As oficinas complementaram a atividade, realizadas em grupos e plenárias. Retomaram as produções coletivas elaboradas nas oficinas dos cinco seminários regionais, referentes ao Planejamento e à Avaliação das Políticas Públicas de Trabalho e Renda.

Finalmente, foi realizada uma atividade de apoio à elaboração de monografias para aprovação dos seminários. Realizada com a totalidade do grupo, a atividade de apoio foi organizada da seguinte maneira:

- 1) Este espaço foi definido pela Coordenação do Seminário (Silvia Yannoulas e Ricardo Ribeiro), em conjunto com a Coordenação do Projeto FORMAP (Ayrton Fausto e Cid Garcia), como um espaço grupal para informação e troca de comentários sobre os futuros trabalhos finais.
- 2) Entre os objetivos do seminário encontrava-se a articulação de atores e socialização da informação e reflexão. Portanto, paralelamente aos comentários sobre os subsídios, foi estimulada a constituição de redes e foros de debate sobre diferentes aspectos da PPTR.
- 3) Foram inicialmente registrados e comentados os subsídios que os participantes prepararam como tarefa prévia, no que diz respeito à proposta preliminar de tema para o trabalho final. Cada participante formulou seu tema de trabalho final, sob o formato de título, descritivo do objeto de estudo. Os Coordenadores do Seminário registraram estes temas no *flip chart*. Este registro foi realizado levando em conta afinidades de conteúdo dos temas propostos. Estas afinidades evidenciaram as redes de trabalho temáticas e telemáticas, assim constituídas sob os seguintes nomes: **articulação, diversidade, habilidades, indicadores, mercado de trabalho, participação e políticas comparadas.**

- 4) Os Coordenadores do Seminário comentaram os temas, indicando bibliografia, recortes, e enfoques possíveis.
- 5) Logo foram especificadas as regras de funcionamento das redes constituídas: formulação individual das propostas preliminares de trabalho final, comentários grupais e individuais às propostas pelos docentes avaliadores, elaboração e apresentação dos trabalhos finais, avaliação dos trabalhos finais, sempre contemplando a troca entre todos os participantes das redes (alunos de ambos os seminários nacionais).

Os alunos, em cada Seminário Nacional, avaliaram a preparação e o desenvolvimento das atividades letivas, por meio de um questionário elaborado pela FLACSO e de preenchimento individual. As respostas ao questionário de avaliação preenchido pelos participantes dos seminários nacionais indicaram claramente a satisfação da grande maioria dos alunos em quanto à: material didático (apresentação, conteúdo, pertinência, distribuição e recepção), comunicação com os organizadores, trabalho pedagógico dos coordenadores de oficina e professores, e orientação dos trabalhos finais.

III. Uma etapa de produção e avaliação de trabalhos finais, não presencial e individual

Alguns alunos elaboraram, após a etapa de aula, um *relatório de aporte* à PPTR, com prazos de entrega definidos (ver Agenda e Cronograma dos Seminários Nacionais). O formato proposto pela Coordenação dos Seminários Nacionais e os temas preliminares escolhidos pelos participantes para a elaboração dos trabalhos finais foram apresentados e debatidos na etapa de aula, bem como posteriormente, através das redes temáticas/eletrônicas constituídas na etapa presencial. Os docentes avaliadores comentaram as propostas de trabalho final e os trabalhos finais, também via eletrônica.

Os trabalhos finais, relatórios de aporte, ou monografias, deviam atender aos seguintes **critérios mínimos**:

1. Tratava-se de Trabalhos Finais de caráter estritamente individual.
2. Os trabalhos finais deviam, preferencialmente, considerar a aplicabilidade dos conhecimentos e incorporar a experiência profissional cotidiana do autor.
3. Foi também recomendada a análise da experiência do País/Estado/Município, procurando compará-la com outros Países/Estados/Municípios.
4. Os trabalhos finais não deviam orientar-se a uma descrição do que existe (políticas passivas e ativas, programas existentes, etc.), porém destacar outras possibilidades ou medidas que possam ser implementadas tendo em vista aprimorar os programas existentes. Essas propostas de

aprimoramento, por sua vez, deviam ir além de sugestões gerais e vagas, procurando formular ações concretas que possam ser implementadas.

5. A partir do tema escolhido, o estudante não devia deter-se na bibliografia adotada e/ou sugerida, porém buscar novas fontes de informação e material bibliográfico.
6. Na maioria dos casos, os trabalhos finais foram produtos escritos (textos monográficos). Excepcionalmente, foram elaborados produtos finais de outra natureza, e com outros suportes materiais. Esta opção foi devidamente fundamentada e discutida previamente com os Coordenadores do Seminário.

Vale a pena destacar alguns comentários sobre a avaliação das monografias e do processo de constituição das redes. Em primeiro lugar, a **quantidade e a qualidade** das monografias recebidas reforçam, uma vez mais, a percepção de uma grande preocupação do grupo em seu conjunto em prol da melhoria no desempenho profissional e técnico-político, bem como pelo sucesso de uma política pública de trabalho e renda democrática, participativa, descentralizada, integrada e articulada.

Em segundo lugar, é preciso salientar nossa satisfação frente à comprovação do **crescimento individual e coletivo** dos participantes dos Seminários 2000, quando comparamos as monografias apresentadas no caso dos Seminários Nacionais com aquelas monografias e provas domiciliares produzidas no contexto dos Seminários Regionais. O conhecimento das temáticas e suas problemáticas, o desenvolvimento de abordagens mais críticas, a elaboração de propostas exequíveis, são prova deste crescimento, e, portanto, das aproximações sucessivas para alcançar o patamar de qualificação almejado entre os atores estratégicos da Política Pública de Trabalho e Renda (PPTR).

Em terceiro lugar, a utilização de uma **via conjunta** para a expressão dos comentários dos docentes avaliadores, revelou-se uma ótima ferramenta pedagógica, segundo expressão dos próprios participantes das redes, porque todos podem aproveitar-se das recomendações (se não hoje, no futuro), e contribuir ou colaborar com os outros na solução de algumas questões. Assim, tentou-se subsidiar a democratização das informações e contatos. Por este mesmo motivo, os comentários às propostas preliminares e as monografias foram enviados a todos os participantes da rede (ou seja: aos participantes de ambos os seminários, tenham ou não enviado monografia).

Finalmente, é preciso destacar que **a interlocução iniciada e as redes constituídas** aguardam pela renovada participação de todos. O cansaço frente aos empecilhos e desentendimentos no cotidiano, os compromissos excessivos freqüente e inevitavelmente assumidos, o acúmulo de trabalhos domésticos/profissionais/políticos, as eternas e persistentes pendências a serem atualizadas, são a árvore que não deixa enxergar o bosque: não vemos os avanços, ficamos desestimulados, acreditamos por ventura que não faça sentido...

No entanto, um peso dividido entre várias mãos sempre acaba sendo mais leve, e o avanço, lento e em espiral, continua.

Agenda e Cronograma dos Seminários Nacionais

Seminário	Temas	Atividade/Data	Docentes
"Tendências Atuais na Educação Profissional"	<ol style="list-style-type: none"> 1. Avaliação de Políticas Públicas 2. Políticas de Educação Profissional Comparadas, com ênfase na América Latina 3. Diversidade e educação profissional, com ênfase nas questões de gênero 4. Experiências Inovadoras de educação profissional 5. Oficina Avaliação. 	<p>Seleção de Participantes e Elaboração de Material Didático: até 10/7.</p> <p>Etapa Presencial em Brasília: 24 - 26/7.</p> <p>Apresentação Trabalhos Finais: até 26/8.</p> <p>Avaliação de Trabalhos Finais: até 9/9.</p>	<p>Coordenação: Dr. Ricardo Ribeiro e Dra. Silvia Yannoulas.</p> <p>Docentes Convidados:</p> <p>Dra. Célia Camargo, Dr. Luiz A. Cunha, Prof. Marcela Pronko, Prof. Regina Faria, Dr. Ricardo Paes de Barros.</p>
"Controle Democrático, Descentralização e Reforma do Estado"	<ol style="list-style-type: none"> a) Ajuste Estrutural e Transformações no Mundo do Trabalho b) Descentralização, Reforma de Estado e Desenvolvimento Local Sustentado c) Sistemas Colegiados para formulação e gestão de Políticas Públicas d) Memória Técnica e Políticas Públicas e) Oficina Planejamento. 	<p>Seleção de Participantes e Elaboração de Material Didático: até 17/7.</p> <p>Etapa Presencial em Brasília: 10 - 12/8.</p> <p>Apresentação Trabalhos Finais: até 12/9.</p> <p>Avaliação de Trabalhos Finais: até 26/9.</p>	<p>Coordenação: Dr. Ricardo Ribeiro e Dra. Sílvia Yannoulas.</p> <p>Docentes Convidados:</p> <p>Dra. Aspásia Camargo, Prof. Carmen Mehedff, Dra. Célia Camargo, Dr. J. Brandão Lopes.</p>

Entraves para o Tratamento da *Coisa Pública*

Em seguida, apresentamos algumas **reflexões preliminares** sobre o desenvolvimento dos sete Seminários (cinco regionais e dois nacionais), organizados no ano de 2000 pela FLACSO/Brasil no marco do Projeto FORMAP.

1) **Comparando os seminários de 2000, integrados ao SIP, com os processos de qualificação realizados em 1998/1999**, pode-se dizer que:

- Continua consolidando-se o avanço no domínio conceitual e metodológico pelos atores da PPTR;
- Houve maior avanço na articulação horizontal dos atores e instituições (STbs, CETs, equipes de avaliação);
- Houve considerável avanço na articulação horizontal de atores estaduais por região ou nacionais.

2) **Comparando o resultado dos seminários de 2000 com os objetivos do Projeto FORMAP**, pode-se dizer que todos foram atingidos. Os objetivos, descritos já na “Apresentação” desta coleção, visavam contribuir à:

- Integração: das diferentes dimensões da política pública de trabalho e renda (PPTR) e destas com outras políticas sociais (e econômicas);
- Articulação: de atores, instituições, e estados, estimulando a construção gradativa da PPTR e do sistema colegiado responsável por sua formulação, gestão, e avaliação;
- Qualificação: de atores da PPTR propiciando comunicação entre academia / política; reflexão / prática;
- Democratização: de informações, reflexões, legitimação de saberes;
- Multiplicação: potencial multiplicador como critério para seleção de participantes.

3) Quanto à elaboração e avaliação de trabalhos finais dos seminários de 2000, houve grande pressão por comentários personalizados dos trabalhos finais apresentados pelos participantes para aprovação dos seminários regionais. No entanto, a Coordenação entendeu que era preciso privilegiar, na utilização do curto tempo disponível, os espaços coletivos de reflexão e articulação de atores. Portanto, foi proposta uma dinâmica de trabalho grupal, que estimulou paralelamente a **constituição de redes de trabalho entre atores geograficamente distantes**, para apoiar a formulação de propostas preliminares de trabalhos finais para os seminários nacionais. O atendimento de questões individuais foi adiado para contatos posteriores, via eletrônica, entre os alunos com perguntas específicas e os docentes responsáveis pela avaliação dos trabalhos finais. Esta experiência de constituição de redes foi altamente positiva e produtiva na avaliação de

docentes e estudantes, fortalecendo especialmente os objetivos de articulação de atores e instituições, e de democratização de informações e reflexões, antes mencionadas.

- 4) Foi constatada uma forte demanda por processos de qualificação desta natureza (pós-graduação *lato sensu*), e paralelamente o grau de satisfação dos participantes com a oferta pedagógica da FLACSO e do SIP é grande. Esta situação levou a uma **grande pressão por aumentar as possibilidades de participação** nos seminários em geral, e particularmente nos seminários nacionais. Além de expressar grande satisfação pelo interesse e pela qualidade dos trabalhos finais dos participantes, destaca-se a necessidade de desenhar estratégias equilibradas para atender esta demanda, sem prejudicar a qualidade dos seminários e atividades letivas em geral, bem como respeitando os limites colocados pelos recursos disponíveis. Neste último ponto, também ficou clara a necessidade de explorar a ampliação das parcerias, incluindo especialmente as instituições estaduais.
- 5) É preciso destacar que **o Sistema Integrado de Pós-graduação** é um sistema em construção. O caráter inovador e a flexibilidade do SIP encontram-se, *por um lado*, com uma cultura “academicista” predominante no sistema geral de pós-graduação gerando, especialmente nos membros das equipes de avaliação externa dos PEQs (das universidades), expectativas de um tratamento abstrato dos temas trabalhados nos seminários, e dificuldades na compreensão da importância do desenvolvimento das ciências sociais (enfoques, metodologias e técnicas) aplicadas às políticas públicas. Isto fundamenta a decisão de aprofundar a explicação e debate das características do SIP e da sua relação com a PPTR. E *por outro lado*, com uma grande demanda de qualificação de alto nível, reprimida historicamente, originária dos técnicos e conselheiros, distanciados - em virtude de suas ocupações - das rotinas da academia. A busca do equilíbrio entre as expectativas dos participantes e a necessidade de manter a qualidade da oferta pedagógica não é óbvia. Além disso, a falta de modelos de referência nos leva à necessidade de ajustes progressivos e à construção coletiva de uma “cultura do SIP”, que tem sido até agora muito positiva.
- 6) Finalmente, é fundamental ressaltar que as aproximações sucessivas ao perfil dos atores estratégicos mostram que estes possuem uma formação técnica adequada (escolaridade, experiência na formulação e gestão de políticas públicas, participação em eventos de formação e intercâmbio sobre a PPTR). Destarte, podemos considerar que a carência fundamental na formação destes atores estratégicos reside no domínio de **saberes e práticas associadas ao princípio inovador de formulação, gestão e avaliação colegiadas da PPTR** (Ver “Novas aproximações ao Perfil dos Conselheiros e Outros Atores da PPTR”, no livro Controle Democrático, Descentralização e Reforma de Estado desta coleção).

Como resultado geral da experiência acumulada nos seminários, podemos dizer que existem **entraves no funcionamento do sistema tripartite e paritário** para a formulação, gestão e avaliação da PPTR ⁹:

- No que diz respeito à **Colegialidade**: tensão entre o poder integrado do sistema tripartite e paritário para a formulação, gestão e avaliação da PPTR, e o poder republicano (divisão ou repartição de poderes). No caso dos seminários regionais a problemática surgiu de diversas maneiras, por exemplo: no tratamento das fraturas e entraves do processo de planejamento pela demanda do mercado de trabalho e a distribuição de recursos para qualificação profissional (passagens entre níveis municipal/estadual, estadual/nacional);
- No que diz respeito ao **Consenso Operante**: acesso desigual às informações, que determina desiguais condições de participação na deliberação e na tomada de decisões. Continuam os problemas de administração da informação (consolidação, organização, disponibilização, democratização, solicitação, entre outros aspectos). Os atores se perguntam: quem deve assumir esta tarefa?
- No que diz respeito ao conceito de **coisa pública**: visão restrita da coisa pública, insuficiente compreensão da coisa pública como algo diferente, mais amplo do que o estatal. O exemplo mais notável é o problema da constituição de GAPs, sobre o qual os atores se perguntam: quais seriam suas funções, e portanto, seu financiamento?
- No que diz respeito à **participação social na definição e gestão** das políticas públicas: problemas de representação (formal) e representatividade (real) das instituições e dos conselheiros; pouca visibilidade do potencial político dos espaços para a gestão e participação colegiada. O tripartismo paritário ainda não é assumido enquanto força centrípeta, de modo a reunir e potencializar ações/habilidades dispersas;
- No que diz respeito à **avaliação de políticas públicas**: dificuldades de entendimento entre os atores envolvidos (conselheiros, técnicos, avaliadores) no que diz respeito à função, lógica operacional (econômica, acadêmica, social, política, entre outras possíveis) e escopo da avaliação.

⁹ Neste apartado utilizamos os conceitos de CANO (1999), in: VOGEL, Arno & YANNOULAS, Silvia, **Políticas Públicas de Trabalho e Renda e Controle Democrático. A Qualificação de Conselheiros Estaduais de Trabalho no Brasil**, FLACSO/Brasil - FUNDAÇÃO EDITORA DA UNESP, São Paulo, no prelo.

O Conteúdo dos Livros:

Como fora ressaltado na “Apresentação da Coleção”, a **quinta e sexta publicações da Coleção *Políticas Públicas de Trabalho, Emprego, e Geração de Renda*** organizam a produção elaborada, apresentada e discutida pelos docentes-pesquisadores de FLACSO/Brasil com os participantes dos seminários do SIP no ano de 2000, no que diz respeito ao planejamento e à avaliação de políticas públicas, orientações dos organismos internacionais em matéria de educação profissional e para os países que compõem o MERCOSUL, políticas de ensino médio e ensino técnico comparadas no Cone Sul (Argentina, Brasil e Chile), comparação das políticas educativas de qualificação profissional no Brasil desenvolvidas pelos Ministérios de Trabalho e de Educação, reestruturação produtiva e desemprego no Brasil, descentralização de políticas públicas (com ênfase na questão do trabalho e geração de renda), potencialidades e entraves dos processos de descentralização, perfil dos atores estratégicos na formulação e gestão da PPTR, planejamento estadual da PPTR, entre outros temas relevantes.

No primeiro caso, o livro **Atuais Tendências na Educação Profissional**, recolhe e organiza as contribuições dos docentes-pesquisadores que participaram no Seminário Nacional Julho (Brasília, 24-26 de Julho de 2000), bem como os resultados finais da oficina de avaliação de políticas públicas de trabalho e renda (elaborados pelos participantes).¹⁰

Já no segundo caso, o livro **Controle Democrático, Descentralização e Reforma de Estado**, recolhe e organiza as contribuições dos docentes-pesquisadores que participaram no Seminário Nacional Agosto (Brasília, 10-12 de Agosto de 2000), bem como os resultados finais da oficina de planejamento da política pública de trabalho e renda com foco na demanda (elaborados pelos participantes).¹¹ Finalmente, este livro também inclui uma análise dos Planos de

¹⁰ Não foi incluído nesta publicação o conteúdo da palestra de Ricardo Paes de Barros (IPEA), sobre “Uma avaliação do impacto do PLANFOR sobre a inserção no mercado de trabalho e sobre o rendimento”, por encontrar-se já publicada (Ver: IPEA, **Uma Proposta de um núcleo comum para as avaliações locais do PLANFOR**, Versão Preliminar, Maio de 2000). Também não foi incluído o texto “Notas para a integração do enfoque de gênero na educação profissional”, correspondente ao Módulo Diversidade do Seminário Nacional Julho e desenvolvido na ocasião por Sílvia C. Yannoulas, já que integra outro livro da coleção: VOGEL, Arno (org.), **Trabalhando com a Diversidade na Educação Profissional: raça/cor, gênero e pessoas portadoras de necessidades especiais**, FLACSO/Brasil - FUNDAÇÃO EDITORA DA UNESP, São Paulo, no prelo. No mesmo sentido, não foi incluído o Módulo Experiências Inovadoras, desenvolvido por Célia Camargo, já que tratou-se de uma síntese de outro livro desta coleção: CAMARGO, Célia (org.), **Experiências Inovadoras em Educação Profissional**, FLACSO/Brasil - FUNDAÇÃO EDITORA DA UNESP, São Paulo, no prelo.

¹¹ Não foi incluído nesta publicação o texto “Controle Democrático e Elaboração, Gestão e Avaliação de PPTR”, correspondente ao Módulo Sistema Colegiado do Seminário Nacional Agosto e desenvolvido na ocasião por Yannoulas, já que se tratou de uma síntese baseada em outro livro da coleção: VOGEL & YANNOULAS (coords.), **Políticas Públicas de Trabalho e Renda e Controle Democrático**, FLACSO/Brasil – Fundação Editora da UNESP (no prelo). Também não foi incluído o conteúdo da palestra de Aspásia Camargo, cuja síntese pode ser consultada em: CAMARGO, Aspásia, “A Reforma Mater. Os Riscos (e os Custos) do Federalismo Incompleto”, in:

Trabalho das CETs para o quadriênio 1999-2002, desenvolvida através de uma primeira experiência piloto do SIP em matéria de seminários tutoriais.

Ambos livros incluem os seguintes **anexos**, suportes da tarefa pedagógica desenvolvida nos seminários:

- Marco Normativo da PPTR no Brasil (1999-2000).
- Bibliografia Geral.
- Abreviaturas e Siglas.

Atuais Tendências na Educação Profissional:

A primeira parte do livro titula-se: **POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL COMPARADAS**, e reúne os textos dos pesquisadores na matéria, Marcela Pronko e Luiz Antônio Cunha.

O primeiro texto, “As Políticas de Formação Profissional dos Organismos Internacionais no MERCOSUL – Um olhar sobre três casos (BID, OIT, UNESCO)”, da jovem cientista Marcela **Pronko**, organiza e analisa as orientações técnicas destes organismos internacionais para as reformas dos sistemas de ensino profissional nos países do MERCOSUL, indicando suas potencialidades e seus entraves. Distingue duas formas de atuação dos três organismos internacionais com forte presença na América Latina (especialmente no MERCOSUL): por um lado o BID, com caráter predominantemente de agência de financiamento, e por outro lado CINTERFOR e UNESCO, com caráter de agências técnicas. Além de apontar semelhanças e divergências nos discursos e formas de atuação dos organismos internacionais considerados, a autora estimula uma leitura crítica da contundência da intervenção destas agências. Encerra sua contribuição destacando a disjuntiva colocada pelo dilema (aparente?) de educar para o mercado ou educar para a cidadania.

O segundo texto, “Ensino Médio e Ensino Técnico na América Latina - Brasil, Argentina e Chile”, do prestigioso pesquisador Luiz A. **Cunha**, compara as reformas educacionais implementadas nesses três países, no decorrer das últimas duas décadas do Século XX, e suas conseqüências para a educação profissional. A ênfase do texto está colocada nas determinantes econômicas e no papel dos organismos internacionais. O autor, além de apontar as profundas mudanças na educação intermediária dos três países focalizados, sempre sob a perspectiva comparada, destaca os processos de descentralização, setorização, privatização e modularização da educação técnico-profissional que estão acontecendo nos nossos países.

O terceiro capítulo, “Os Ministérios da Educação e do Trabalho na Educação Profissional”, também de Luiz A. **Cunha**, desenvolve um estudo comparativo das políticas de qualificação profissional no Brasil, formuladas e executadas pelos mencionados ministérios. O texto descreve e analisa a divisão de atribuições entre os Ministérios da Educação e do Trabalho e Emprego, delineada já na proposta de governo de 1994 do então candidato à Presidência, e que fora objeto de grandes mudanças no decorrer da última década. O autor destaca o papel dos protagonistas individuais nos ministérios bem como a influência de organismos internacionais na formulação de políticas, principalmente o Banco Mundial. Porém, conscientemente não apresenta aquela agência como uma espécie de *deus ex machina*, assumindo como hipótese de trabalho “que suas influências se fazem sentir mediante o protagonismo de técnicos brasileiros que incorporaram, em diferentes doses, as concepções correntes nas agências, tanto quanto influíram, de alguma maneira, na formulação dessas mesmas concepções”. Por outro lado, a lógica analítica que permeia a comparação entre as políticas desenvolvidas pelos ministérios é a da análise interna às políticas, ressaltando semelhanças e divergências, incongruências e conseqüências para o sistema educacional (especialmente no que diz respeito à dualidade estrutural), sem estabelecer *a priori* um modelo prescritivo.

A segunda parte do livro titula-se: **AVALIANDO AS POLÍTICAS PÚBLICAS**, e reúne um estudo de Regina Faria, os produtos da Oficina “Avaliação de Políticas Públicas de Trabalho e Renda”, e uma análise preliminar destes resultados por Ayrton Fausto e José Henrique Alcântara de Meireles.

O texto da reconhecida especialista em temas de avaliação de políticas públicas, Regina **Faria**, “Avaliação de Programas Sociais – conceituação e abordagens metodológicas”, recupera um breve histórico do crescimento da avaliação como área de estudo com identidade própria, seu âmbito de atuação, sua especificidade e importância na agenda pública e governamental. Aponta a necessidade de avaliação das políticas públicas como “uma etapa importante do processo de sua implementação, permitindo o conhecimento das dificuldades enfrentadas e das alternativas mobilizadas para solucioná-las.” Inclui comentários sobre aspectos metodológicos e técnicos das pesquisas avaliativas internas e externas. Finalmente, a autora convida á polêmica, falando das limitações e do alcance dos resultados oriundos dos estudos de avaliação, e mencionando questões fundamentais da teoria do conhecimento (ética, subjetividade, ideologia, entre outras).

Finalmente, o capítulo “Reflexões sobre Avaliação de Políticas Públicas de Trabalho e Renda”, está composto por duas contribuições. De um lado, o Documento Final, elaborado nas Oficinas de Avaliação da PPTR, pelo conjunto dos **participantes** no Programa de Qualificação no ano de 2000 (seminários regionais e nacional de julho). De outro lado, inclui comentários sobre esses resultados, realizados por Ayrton **Fausto** e José Henrique **Alcântara de Meireles**.

Controle Democrático, Descentralização e Reforma do Estado:

A primeira parte do livro titula-se: **POTENCIALIDADES E ENTRAVES DA DESCENTRALIZAÇÃO**, e reúne os textos de Ricardo Ribeiro e Taís Guedes por um lado, e Marilene Guimarães Leão e Fátima Imaculada Cunha Lage por outro; bem como uma nova aproximação ao perfil dos atores estratégicos da PPTR elaborada pela equipe do Projeto FORMAP.

O primeiro texto, “**Descentralização: Limites e Possibilidades**”, elaborado pelos pesquisadores na matéria **Ricardo Ribeiro e Taís Guedes**, define e analisa conceitos-chaves (como descentralização, democratização, desconcentração, entre outros), e indica potencialidades e entraves dos processos atuais de descentralização na política brasileira, derivados da Constituição de 1988. Localiza o debate sobre descentralização de políticas públicas no contexto de duas crises: a do Estado de Bem-Estar no ocidente, e a do Estado Socialista nos países do leste europeu. Os autores destacam uma série de condições para o sucesso dos processos de descentralização e reforma do Estado: capacitação dos servidores públicos (principalmente para mudanças de práticas e atitudes originárias do cotidiano de trabalho), discussão sobre os aspectos econômico-financeiros, e ampliação e qualificação da participação da sociedade civil organizada.

O segundo capítulo apresenta uma contribuição generosa das funcionárias da Universidade Federal de Minas Gerais e membros do NUPASS - Núcleo de Apoio ao Desenvolvimento da Política de Assistência Social, **Marilene Guimarães Leão** e **Fátima Imaculada Cunha Lage**, disponibilizada aos participantes do Seminário Nacional de Agosto pela professora da FLACSO/Brasil Carmen Mehedff. Titula-se “**Conselhos Municipais de Assistência Social: Limites e Possibilidades**”, e trata da participação da sociedade civil nos processos de municipalização. Define os elementos fundamentais para uma estratégia de publicização, tais como visibilidade, democratização, cultura pública e representatividade. Outorga destaque especial para problemáticas como a da paridade e representatividade nos conselhos municipais de assistência social, e a das interfaces e intersetorialidade dos conselhos da assistência social com os demais conselhos da área social. As autoras, como também o fazem Ribeiro e Guedes, apontam uma problemática crucial nos novos rumos do diálogo social, a democratização e a descentralização: “A principal dificuldade na sociedade civil é que seus representantes ainda percebem o problema de financiamento da Assistência Social como uma questão de sobrevivência própria, e não como a sobrevivência da política pública, reproduzindo comportamentos e práticas que prejudicam a descentralização...”. O artigo oferece, ainda, um interessante glossário.

O último texto da primeira parte, denominado “**Novas Aproximações ao Perfil dos Conselheiros e Outros Atores da Política Pública de Trabalho e Renda - Perfil dos Interessados e Participantes nos Seminários Regionais 2000 da FLACSO/Brasil**”, tem por finalidade apresentar uma nova aproximação ao perfil dos atores estratégicos na formulação e gestão da PPTR, com base no perfil de interessados e participantes dos Seminários Regionais 2000 do Projeto

FORMAP. O esforço de levantamento e análise do perfil, que complementa e atualiza aquele incluído em outra publicação desta coleção¹², foi realizado com o objetivo de aprimorar os futuros processos de capacitação, oferecendo programas cada vez mais adequados à natureza específica da clientela a que se destinam. O perfil detalha aspectos fundamentais, tais como gênero, idade, curso superior, estado civil, renda, experiência prévia, cargo e qualificação específica.

A segunda parte do livro titula-se: **PLANEJANDO AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRABALHO E RENDA**, e reúne as contribuições de Juarez Brandão Lopes, José Henrique Alcântara de Meireles, os produtos da Oficina “Planejando com Foco na Demanda”, e uma análise preliminar destes resultados por Stela Gabos.

O texto do renomado especialista Juarez **Brandão Lopes**, “Reestruturação Produtiva e a Questão do Emprego”, trata da evolução do emprego e do desemprego no Brasil, bem como das políticas públicas de trabalho, emprego e renda, à luz da revolução estrutural do mercado de trabalho (1970/2000). Confronta a reestruturação produtiva e econômica nos países avançados (década de 70) e no Brasil (década de 90). O autor comenta especificamente sobre o caso brasileiro a produtividade do trabalho, a evolução do desemprego e o crescimento do desemprego estrutural, as políticas públicas de emprego e renda, e os programas destinados a gerar oportunidades no mundo rural.

O capítulo “Processos de Planejamento Estadual para a Elaboração e Gestão de Políticas Públicas de Trabalho e Renda no Brasil”, elaborado por José Henrique **Alcântara de Meireles**, inclui uma análise dos Planos de Trabalho das CETs para o quadriênio 1999-2002. Meireles toma o planejamento do conjunto da PPTR na sua implementação estadual e descentralizada como objeto de análise, porém perseguindo um enfoque bastante específico, à medida que, deliberadamente, busca privilegiar a dimensão política. “As CETs, não obstante (seu caráter embrionário), são instituições vitais para o êxito de uma PPTR descentralizada, participativa, democrática e em construção, virtualmente aberta, teórica e operacionalmente, à contribuição de todos os segmentos e atores, direta ou indiretamente envolvidos. Desta forma, a imanente polifonia de um colegiado tripartite e paritário é contraponto adequado para ampliar o espectro dos debates.” As percepções que ressaltam do material elaborado ao longo do Programa Nacional de Qualificação das CETs¹³ constituem o retrato dessas Comissões, tirado por elas mesmas. O trabalho elaborado por Meireles pretende descrever e discutir, ao mesmo tempo, o processo e o retrato.

Encerrando o livro, o capítulo “Reflexões sobre Planejamento da PPTR com foco na demanda do mercado de trabalho”, está composto por duas contribuições.

¹² Ver: VOGEL & YANNOULAS (coords.), **Políticas Públicas de Trabalho e Renda e Controle Democrático**, FLACSO/Brasil – Fundação Editora da UNESP (no prelo).

¹³ Ver: VOGEL & YANNOULAS (coords.), **Políticas Públicas de Trabalho e Renda e Controle Democrático**, FLACSO/Brasil – Fundação Editora da UNESP (no prelo).

Por um lado, o Documento Final, elaborado nas Oficinas de Planejamento da PPTR, pelo conjunto dos **participantes** no Programa de Qualificação no ano de 2000 (seminários regionais e nacional de agosto). Por outro lado, inclui comentários sobre esses resultados, realizados por Stela **Gabos**.

Para concluir esta introdução aos livros elaborados no marco do Projeto FORMAP (1999-2000), executado pela FLACSO/Sede Acadêmica Brasil em parceria com o Ministério de Trabalho e Emprego, entrego aos atores estratégicos de uma PPTR em construção, ferramentas fundamentais para avançar numa crescente articulação e integração de seus componentes básicos, visando à avaliação e controle social democráticos da sua execução. O trabalho a ser realizado ainda é muito grande, mas a criatividade humana é inesgotável.

AS POLÍTICAS DE FORMAÇÃO PROFISSIONAL IMPULSIONADAS PELOS ORGANISMOS INTERNACIONAIS NO MERCOSUL

Um olhar sobre três casos (BID, OIT e UNESCO)

Marcela A. Pronko¹
Rio de Janeiro, Outubro de 2000

Considerações iniciais

Hoje em dia, convivemos permanentemente com referências à globalização da economia, às mudanças tecnológicas e seu impacto no processo produtivo, à necessidade de sermos (enquanto trabalhadores) flexíveis, competentes e dispostos a afrontar os novos desafios do mundo do trabalho. Cotidianamente ouvimos falar sobre os imperativos de se aumentar a produtividade, com vistas à obtenção da tão procurada competitividade, garantia de sobrevivência empresarial (e nacional?) numa economia cada vez mais globalizada.

Ao mesmo tempo, vemos quase cotidianamente no jornal (e também na rua) o crescimento assustador do desemprego e a precarização das condições de trabalho, com seu lastre de revolta social e desespero. Em muitos casos, o crescimento da economia informal é a contra-cara desse processo.

De forma aparentemente paradoxal, ambos os problemas (competitividade e desemprego) parecem ter soluções únicas no discurso dominante veiculado pela mídia. Entre elas, a da extensão de uma redefinida formação profissional capaz, de um lado, de fornecer recursos humanos adaptados e adaptáveis às novas necessidades do mundo do trabalho aumentando a produtividade das empresas, e, de outro, de produzir trabalhadores “empregáveis”, capazes de gerir a sua própria vida produtiva.

Nesse caminho, numerosos países da região reformaram seus antigos sistemas de Formação Profissional (FP), com vistas às novas exigências do processo produtivo, tentando, ao mesmo tempo, fazer suas empresas mais produtivas e competitivas em face da economia global e fazer seus desempregados mais “empregáveis”, num sentido de “equidade social”. Apesar das especificidades nacionais concretas assumidas por essas reformas em cada país, as diretrizes fundamentais têm sido muito similares (do mesmo modo que a atuação das agências de cooperação técnica e de financiamento que, de certa forma, as fizeram possíveis).

¹ Marcela Pronko é Licenciada em Ciências da Educação pela Universidade Nacional de Luján (Argentina), Mestre em Educação pela Universidade Federal Fluminense (Brasil) onde, atualmente, encontra-se desenvolvendo seu Doutorado em História Social. Professora por concurso na Universidade Nacional de Luján (Argentina).

Nos dias de hoje, já não é novidade ressaltar a importância do papel desempenhado pelos organismos internacionais (não só de financiamento, mas também de cooperação técnica) na definição de políticas nacionais e regionais, sobretudo no que diz respeito à gestão econômica e à adaptação às consequências das novas características assumidas pelo processo de trabalho, o que se traduz numa determinada política social². Nesse quadro, a intervenção desses organismos na área de educação resulta duplamente estratégica: enquanto um dos pilares da política social (e, por vezes, compensatória) e enquanto “política econômica” de formação de capital/recursos humanos³.

Em uma classificação muito simplista, podemos dividir os organismos internacionais em dois grupos, segundo sua função principal: de um lado, as agências de financiamento (por exemplo, BID, Banco Mundial, etc.), de outro, as agências de cooperação técnica (por exemplo, CINTERFOR/OIT, UNESCO, PNUD, etc.).

O primeiro grupo exerce um papel fundamental na viabilização econômica das políticas públicas através do outorgamento (ou não) de empréstimos (que constituem dívida pública), segundo critérios gerais e específicos da organização, previamente definidos. Em geral, os empréstimos são outorgados para o desenvolvimento de programas pontuais (por exemplo, Programa de Reforma da Educação Técnica e Vocacional⁴), mas a avaliação das condições para a concessão desse empréstimo implica a consideração de múltiplos fatores que vão desde os indicadores sócio-econômicos do país até a constatação da efetiva execução de determinados programas ou orientações (políticas, administrativas ou econômicas) consideradas estratégicas⁵. Frente a

² Como exemplo, vale a pena detalhar, por setores, a carteira de empréstimos do BID para a Argentina. Em 1997, os empréstimos aprovados se distribuíam da seguinte maneira: Agricultura e pesca, 8,2%; Indústria, turismo, ciência e tecnologia, 6,8%; Energia, 17,9%; Transportes e comunicações, 7,9%; Educação, 5,6%; Saúde e saneamento, 9%; Meio ambiente, 0,3%; Desenvolvimento urbano, 4,7%; Investimento social e micro-empresendimentos, 4,4%; Reforma e modernização do setor público, 30,1%; Financiamento a exportações, 1,8%; Pré-investimento e outros, 3,4%.

³ Historicamente, as políticas educacionais foram consideradas como parte das políticas sociais. No entanto, no quadro das colocações do BID, por exemplo, ela forma parte da política econômica já que, “a capacitação paga...” (BID, 1999, pág. 11), quer dizer, tem benefícios econômicos concretos para as empresas, o Estado e os indivíduos. Já para o CINTERFOR, a formação como uma das estratégias centrais de desenvolvimento dos países *americanos* “*se ha ubicado entre las políticas sociales dirigidas a elevar los niveles de cohesión e integración social, y de las políticas orientadas a mejorar el desempeño de las economías y unidades productivas en términos de su productividad y competitividad, aportando simultáneamente a ambos tipos de objetivos*” (CINTERFOR, 2000e, pág. 1) (“tem se localizado entre as políticas sociais dirigidas a elevar os níveis de coesão e integração social, e das políticas orientadas a melhorar o desempenho das economias e unidade produtivas em termos de sua produtividade e competitividade, contribuindo simultaneamente para ambos os tipos de objetivos”).

⁴ Projeto 1052/OC-BR de financiamento do BID para Brasil.

⁵ No caso da BID, a outorga de um empréstimo para a reforma do sistema de formação profissional, em um determinado país, leva em consideração uma detalhada análise dos indicadores sócio-econômicos globais do mesmo, a avaliação da carteira completa de

estes mecanismos e a escassez de recursos próprios, por parte dos países, para o desenvolvimento de políticas consideradas prioritárias⁶, resulta bastante difícil avaliar a capacidade de negociação dos governos em relação às exigências e condições dos organismos internacionais de financiamento.

A atuação dos organismos de cooperação técnica é, poderíamos dizer, mais sutil. Esses organismos, que geralmente possuem e provêm excelentes bases de informação setorial comparada, em nível regional e internacional, focalizam sua atividade na definição das agendas de discussão/geração de consenso sobre políticas públicas para os países da região e em relação às temáticas específicas. Como diz a própria definição da UNESCO, tais instituições são usinas, “laboratórios de idéias” que se irradiam para todos os países com os quais estabelecem algum tipo de relação, direta ou indireta. Desde sua função “técnica”, elaboram relatórios, pesquisas, estados da arte através dos quais fixam conceitualmente os limites da discussão política. Poderia considerar-se um exemplo disto, a veiculação propiciada pela OIT através do CINTERFOR do conceito de competências, como conceito chave para encaminhar a reestruturação da formação profissional na região. Em definitivo, as atividades dessas agências têm a ver com a elaboração de discursos, a criação de consensos e a colaboração com a viabilização “técnica” dos mesmos, nos respectivos contextos nacionais.

A atuação desses dois tipos de agências, por vezes, se complementa e, por vezes, de certa forma também, pode se inverter. O próprio BID se auto-define como agência de financiamento e de cooperação técnica, ainda que sua atuação principal seja a primeira. Às vezes, as agências de cooperação técnica são, por sua vez, agências de financiamento, com mecanismos diferentes aos descritos para as organizações típicas desse gênero. Para dar um exemplo, a UNESCO financia alguns projetos de cooperação internacional que podem ter efeitos concretos nas políticas setoriais de determinado país, ainda que o financiamento não seja sua atividade fundamental na área.

O dito até aqui não implica uma adesão às visões maniqueístas da dinâmica social, senão, pelo contrário, constitui uma tentativa de avaliar o exato papel desempenhado por esses organismos, reconhecendo os mecanismos da sua atuação e tentando explorar os espaços de possibilidade que essa intervenção, no âmbito nacional/regional/local, possibilita.

Para isso, e a partir destas considerações iniciais, o presente trabalho centra-se no estudo da atuação de três organismos chaves na região (o BID, a OIT/CINTERFOR e a UNESCO) em relação à definição das políticas de

empréstimos já outorgados, daqueles que estão em execução e, ainda, dos que se encontram em estudo.

⁶ O paradoxal é que essa falta de recursos se deve, em muitos casos, às obrigações financeiras (e políticas) assumidas, como o pagamento da dívida (ou mesmo os juros da dívida) pública externa já contraída.

formação profissional⁷. Partindo de uma análise inicialmente individual de cada caso, pretendemos, a partir daí, elaborar algumas considerações gerais e algumas reflexões finais que possam servir como ponto de partida para uma discussão mais profunda do tema.

Primeiro Caso: o Banco Inter-Americano de Desenvolvimento (BID)

O Banco Inter-Americano de Desenvolvimento foi criado em 1959 com o propósito de impulsionar o progresso econômico e social da América Latina e do Caribe. É, hoje, a maior e a mais antiga instituição de desenvolvimento regional⁸. Seu Convênio Constitutivo estabelece que as funções principais da instituição são: destinar seu capital próprio, os recursos que obtém nos mercados financeiros e outros fundos disponíveis, para financiar o desenvolvimento de seus países membros prestatários; complementar o investimento privado, quando o capital privado não esteja disponível em termos e condições razoáveis; e prover assistência técnica para a preparação, financiamento e execução dos programas de desenvolvimento. Na atualidade, as prioridades de financiamento do BID⁹ incluem a equidade social e a redução da pobreza, a modernização, a integração e o meio ambiente (BID, 2000).

O BID começou a financiar projetos de formação profissional¹⁰ e técnica na região a partir de 1967, com a aprovação do primeiro empréstimo desse tipo ao Brasil e ao Chile. Desde então (e até 1998) tem investido, em programas de “capacitação”, aproximadamente U\$ 690 milhões, o que representa quase 17% do total de investimentos realizados no mesmo período em educação (BID, 1999) (Ver quadro 1, em anexo). Em 1999, a carteira de empréstimos para formação profissional e técnica, em execução, abrangia seis países, entre eles os quatro do Mercosul.

⁷ Existem outros organismos internacionais atuando na região, ainda na problemática da formação profissional. Entre eles, o Banco Mundial (BM), o Programa das Nações Unidas para o desenvolvimento (PNUD), o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), a Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL), a Agência Internacional dos Estados Unidos para o Desenvolvimento (USAID), etc.

⁸ Inicialmente, o BID foi integrado por 19 países da América Latina e do Caribe, e os Estados Unidos. Depois, ingressaram outros 8 países do hemisfério, entre eles o Canadá. Desde o início, o Banco vinculou-se com numerosas nações industrializadas, cujo ingresso se formalizou em 1974, com a assinatura da Declaração de Madri. Entre 1976 e 1993 ingressaram 18 países extra-regionais. Hoje já são 46 os membros do Banco. Para obter a lista completa dos integrantes, ver www.iadb.org

⁹ Para cumprir com suas operações de empréstimo e cooperação técnica, o Banco conta com seu capital ordinário, que compreende o capital conveniado, as reservas e fundos captados através de empréstimos, além dos fundos em administração, que são contribuições especiais de seus países membros. O Banco possui, também, um Fundo para Operações Especiais que outorga empréstimos em condições especiais para projetos em países menos desenvolvidos economicamente (BID, 2000).

¹⁰ O conceito de formação profissional veiculado pelo BID é largo e confunde-se com o de capacitação. Abrange a formação profissional desenvolvida em instituições articuladas ou não ao sistema educativo formal, a capacitação no emprego, os cursos de treinamento, etc.

Ao longo desses anos, o BID tem financiado três linhas diferentes de projetos na área de formação profissional:

- Financiamento de escolas técnicas. Constitui a linha mais importante. Trata-se do financiamento direto às instituições tradicionais de ensino técnico integradas ao sistema educacional. Atualmente, esta linha está orientada à busca de novas alternativas que tiram da educação secundária acadêmica a tarefa de preparação para ocupações específicas e a integram em um novo modelo de “formação” que se inicia na escola elementar. Estes empréstimos operam dentro dos parâmetros do sistema escolar formal e podem confundir-se com os outorgados para financiar a reforma do sistema geral ou de uma parte do mesmo (como por exemplo, o ensino médio).
- Financiamento de sistemas de formação profissional, do tipo sistema “S” no Brasil. Esta linha de financiamento passou por duas etapas claramente diferenciadas. Uma primeira, entre 1967 e 1976, de financiamento das próprias instituições; e uma segunda etapa, mais contemporânea (1990 em diante), de financiamento da sua reforma, com o objetivo de definir melhor os destinatários dos cursos e fomentar sua eficiência em fase dos novos imperativos empresariais e tecnológicos.
- Financiamento a programas de capacitação de curto prazo para jovens desempregados (de 1992 em diante). Em geral, esses programas, executados em parceria com os Ministérios do Trabalho, não tem articulação direta com a capacitação oferecida no sistema formal de educação, nem com os sistemas de formação profissional. Tratam-se de cursos curtos e pontuais, diretamente vinculados à demanda do mercado de trabalho. Segundo o Banco:

“Este tipo de financiamiento se basa en dos conceptos fundamentales. El primero, es la *contratación competitiva de la capacitación* por los patrocinadores de los programas (en este caso, los ministerios de trabajo) en lugar de la operación directa de los programas. El segundo, es *suscribir contratos únicamente con los operadores que pueden garantizar la existencia de un empleo a la espera del egresado o que éste podrá contar con una pasantía que durará lo mismo que el propio programa de capacitación.*” (BID, 1999, p. 7, destacado no original)¹¹

Esta linha de financiamento, inaugurada com o Programa Chile Jovem e posteriormente implementada na Argentina, tende a aumentar sua presença, em relação às outras.

¹¹ “Este tipo de financiamento se baseia em dois conceitos fundamentais. O primeiro, é a *contratação competitiva da capacitação* pelos patrocinadores dos programas (neste caso, os ministérios de trabalho), em lugar da operação direta dos programas. O segundo, é *assinar contratos só com os operadores que podem garantir a existência de um emprego à espera do egresso, ou que ele poderá contar com um estágio que dure o mesmo que o próprio programa de capacitação*”.

À margem dessas três linhas de financiamento, praticamente todos os projetos apoiados pelo BID incluem um componente de capacitação correspondente de 1% a 3% do montante total do orçamento previsto. De 464 projetos em execução em dezembro de 1996, 279 continham pelo menos um componente de “capacitação”. Segundo cálculos aproximados do próprio BID, os recursos dedicados à capacitação em projetos não especificamente educacionais, superavam as despesas do Banco no setor educacional: em dezembro de 1996, o investimento era respectivamente, U\$ 1.963.000.000 contra U\$ 1.935.000.000 (BID, 1999, pág. 2 do apêndice II).

Em um documento recentemente elaborado pela Unidade Assessora sobre Educação do Departamento de Desenvolvimento Sustentável¹², intitulado **Formación profesional y técnica: una estrategia para el BID**, o Banco estabelece as diretrizes gerais da política proposta para o setor. Ainda que a referência seja um pouco extensa, vale a pena fazer um exame detalhado das considerações desenvolvidas nele.

O documento tece sua estratégia ao longo de três seções:

- a. *As políticas que dão resultados*, seção que descreve os aspectos que o Banco considera chaves nas experiências exitosas, como uma forma de capitalizar a experiência acumulada.
- b. *Como melhorar a capacitação*, onde se coloca uma série de propostas para melhorar a capacitação e reformar as instituições, a partir das lições extraídas dessa experiência.
- c. *Pautas para o BID*, onde se estabelecem os critérios que devem ser levados em consideração para o outorgamento de empréstimos e que constituem, na verdade, a definição de um programa para a formação profissional na região.

a. *O que necessitam as políticas para dar resultados?*

Segundo o BID, as políticas de formação profissional e técnica devem basear-se nos seguintes elementos, para serem exitosas:

- A capacitação exige um ambiente favorável, isto quer dizer, um clima político e econômico que facilite a consecução dos objetivos propostos. Assim, a primeira condição prévia, e a mais importante, em uma política de reforma e extensão da formação profissional é a criação de empregos.
- A capacitação não substitui uma boa educação. Isso implica definir claramente as funções da formação profissional e da educação, e as articulações entre ambas. Frisa o documento que uma sólida educação básica constitui a melhor preparação para um amplo leque de empregos.

¹² Sob a direção de Cláudio de Moura Castro.

- Uma boa capacitação é também uma boa educação, no sentido de que é imprescindível integrar a capacitação técnica com o desenvolvimento conceitual, para obter uma formação profissional de qualidade.
- A capacitação paga, quer dizer, dá resultados econômicos (aumento da produtividade, competitividade, transferência tecnológica) e sociais (desenvolvimento de novos valores, atitudes e comportamentos) concretos. Por isso, é economicamente rentável o investimento em capacitação.
- Se não tem demanda, não tem capacitação. Aqui, o principal problema é o desequilíbrio entre a capacitação realizada e as possibilidades de emprego. Por isso, a oferta de capacitação, para fazer sucesso, deve adequar-se estritamente à demanda, mesmo que essa demanda possa ser induzida, ou mesmo, criada. No entanto, o Banco adverte que isso pode afetar o princípio de equidade:

“La capacitación basada en la demanda puede dar lugar a un proceso de selección de cursos y de personas que garantiza buenos resultados económicos pero a costa de eludir las esferas y las personas que, por razones de equidad, más lo merecen. Los administradores deben ser conscientes de esta tendencia y establecer programas que procuren un equilibrio entre la eficiencia y la equidad” (BID, 1999, pág. 14)¹³

- Os que se beneficiam devem pagar: o Estado, as empresas e os usuários, dentro do possível. O financiamento da capacitação (mas não a operação direta) por parte do Estado é inevitável, assim como seu papel diretor na formulação de políticas. É aconselhável a participação das empresas no financiamento da capacitação, não só por uma questão de equidade, mas também de auto-regulação da demanda. Além do que, nos casos em que seja possível, os destinatários da capacitação devem fazer-se cargo de parte dos custos dela.

b. Como melhorar a capacitação? Propostas do BID.

Para melhorar a capacitação, o BID, propõe prestar atenção nos seguintes itens:

- Melhoramento dos resultados das instituições existentes na área. Para isso, se faz necessária a transformação dessas instituições de modo que estejam antenadas às demandas do mercado. O Banco sugere, também, o rompimento do monopólio das grandes instituições estatais de capacitação, para favorecer a concorrência interinstitucional, a maior participação de

¹³ “A capacitação baseada na demanda pode abrir espaço a um processo de seleção de cursos e de pessoas que garanta bons resultados económicos pero às custas de excluir as esferas e as pessoas que, por razões de equidade, mais o merecem. Os administradores devem ser conscientes desta tendência e estabelecer programas que procurem um equilíbrio entre a eficiência e a equidade”.

empresários e sindicatos na formulação e implementação de políticas, o financiamento por resultados e a revalorização dos programas de aprendizagem.

- Impulso a novas modalidades de aprendizagem ou formação alternada (com períodos na escola e períodos na indústria/empresa) visando à integração de conhecimentos teórico-práticos. Além do que, essa aprendizagem poderia oferecer-se em forma massiva e por um custo baixo. Nesse sentido, para evitar o gasto desnecessário, as instituições públicas de formação profissional devem guiar-se pelos mesmos princípios das empresas privadas. Por sua vez, o governo deve estimular todas as formas e modalidades de aprendizagem sem obstaculizar nem controlar exageradamente nenhuma.
- Promoção da aprendizagem permanente. Para isso, é imprescindível diversificar as iniciativas (públicas e privadas) de capacitação, favorecer a formação no local de trabalho e explorar o potencial de auto-aprendizagem que as novas tecnologias colocam à disposição dos trabalhadores.
- Novas formas de prestação de serviços a setores esquecidos (extremo inferior da força de trabalho). De um lado, a aplicação de novas tecnologias à capacitação permite uma redução importante dos custos por aprendiz. De outro lado, os governos (através de seus Ministérios de Trabalho) podem incentivar a oferta privada deste tipo de capacitação através de licitações dos cursos.
- Aperfeiçoamento da capacitação para a economia moderna, cada vez mais complexa. É imprescindível a articulação entre as instituições de ensino e as empresas.
- Enquanto fundamentos da capacitação, deve-se prestar especial atenção à preparação de material didático e à capacitação de instrutores. A ação do Estado pode centrar-se na orientação e financiamento desses aspectos.
- A capacitação pode ser considerada como política social, mas deve se levar em consideração que não é criadora de emprego. O documento do Banco é taxativo a respeito:

“La idea fundamental que es preciso tener en cuenta es que la capacitación resulta esencial para mejorar la productividad y la competitividad y, por ende, contribuir a la solidez de la economía. En la medida en que el crecimiento económico crea empleos, la capacitación puede en los hechos aportar una contribución importante a la creación de empleos. Pero este *efecto potencial indirecto y decisivo en el crecimiento*

no debe ser confundido con el efecto inmediato de los programas de capacitación en el empleo” (BID, 1999, p. 25)¹⁴

Por isso, durante épocas de altas taxas de desemprego, se deveria apoiar a capacitação básica, para não criar falsas expectativas.

c. Critérios para o financiamento de um programa de formação profissional na América Latina.

A partir das considerações precedentes, o BID estabelece sua estratégia de atuação na área. Ela contém princípios gerais e lineamentos específicos. Os princípios gerais estabelecem que o Banco ampliará o financiamento aos programas de capacitação já que “a capacitação bem orientada é o melhor investimento em capital humano” (BID, 1999, pág. 27), indispensável para o desenvolvimento econômico. Nesses programas:

- deverá eliminar-se toda forma de discriminação, especialmente com os grupos sociais desfavorecidos;
- o que interessa são os resultados e não as intenções. Por isso, a avaliação e a supervisão são fundamentais;
- deve-se favorecer a reforma sistemática antes do que os projetos individuais, ainda que não existam receitas prontas para serem aplicadas.

Assim, as prioridades de financiamento são especificadas do seguinte modo:

- A reforma das instituições de capacitação existentes é a prioridade número um, dentro dos lineamentos já expostos. No entanto, essa reforma não pode resultar de uma imposição, senão que deve surgir como fruto do diálogo constante e íntimo das partes interessadas (Banco, empresas, governos).
- Novos programas e novas tecnologias para chegar aos setores pobres. O BID responderá favoravelmente às solicitações encaminhadas a criar programas de capacitação que utilizem a educação à distância, a televisão, os satélites, os computadores, Internet e toda outra tecnologia que possa permitir chegar mais longe, reduzir custos ou melhorar os efeitos da capacitação (BID, 1999). Os públicos privilegiados desses programas devem ser os setores menos favorecidos.

¹⁴ “A idéia fundamental que é preciso levar em conta, é que a capacitação resulta essencial para melhorar a produtividade e a competitividade e, como consequência, para contribuir à solidez da economia. Na medida em que o crescimento econômico cria empregos, a capacitação pode de fato aportar uma contribuição importante à criação de empregos. Mas este efeito potencial indireto e decisivo no crescimento não deve ser confundido com o efeito imediato dos programas de capacitação no emprego”.

- Melhoras na formação profissional clássica, através da introdução de habilidades básicas na capacitação convencional, e do ajuste da capacitação à demanda.
- Programas para reorientar a capacitação e o financiamento do setor privado. O BID apoiará o desenho de políticas que promovam a diversificação na prestação de serviços de capacitação, a partir de diversos estímulos instituídos pelo Estado.
- Melhor preparação, aprovação e controle da capacitação vinculada a projetos não educacionais financiados pelo Banco. Para isso, o Banco deverá incorporar pessoal devidamente qualificado capaz de acompanhar essas iniciativas.

Atualmente, o BID financia programas de reforma do ensino técnico em todos os países do Mercosul, além de numerosos programas de capacitação para jovens desempregados. Seus critérios, acima resenhados, são veiculados junto ao outorgamento do financiamento e, sem dúvida, assumem um peso fundamental na hora do desenho das políticas públicas do setor. Como resultado disso, e dependendo da capacidade de negociação política dos governos, as reformas do ensino técnico-profissional nos países do Mercosul, ainda que respeitando especificidades histórico-nacionais, tendem a nortear-se pelos mesmos critérios.

Neste ponto, é importante ressaltar a distância sempre existente entre discurso e ação. Nesse sentido, talvez possamos apontar algumas contradições entre o discurso “técnico-ascético”, veiculado pelos documentos conceituais do BID (como o resenhado), e a atuação “política” concreta desse organismo.

Se tomamos como exemplo um dos programas financiados pelo BID para a Argentina, isso aparece bastante claro. O **Programa de apoio à produtividade e empregabilidade de jovens** (AR - 0169), começou a ser executado no segundo semestre de 1997 e inclui dois sub-programas: a) de capacitação e orientação profissional¹⁵, e b) de bolsas de retenção escolar e melhoria da qualidade educacional das escolas do “Programa Social de Escolas”. Segundo o próprio documento do BID, o projeto tem finalidades sociais e políticas bem claras:

“Mediante el financiamiento de acciones dirigidas simultáneamente a mejorar el nivel de ingresos de los desempleados más pobres en el corto plazo y la productividad y empleabilidad de los miembros de esas familias a corto y mediano plazo, el proyecto busca garantizar impactos sostenibles, y fortalecer la coherencia interna y focalización de los programas de capacitación y educación específicamente dirigidos a los

¹⁵ Este sub-programa inclui, por sua vez, três componentes: a) Capacitação para o trabalho, b) desenvolvimento experimental de conselhos de formação profissional e c) apoio à busca de emprego.

grupos más vulnerables. El proyecto contribuiría en el corto plazo, a reducir la presión sobre el desempleo derivada de la creciente participación laboral de los jóvenes de esas familias. Se espera que el apoyo financiero a las iniciativas del gobierno disminuirá también la presión social sobre el modelo económico, mejorando las perspectivas de su sostenibilidad política” (BID, 1997b, pág. 3, sublinhado nosso).¹⁶

Ainda no plano dos impactos políticos, não devemos esquecer que o financiamento do BID implica, para os países “beneficiados”, a assunção de uma dívida que deverá pagar com fundos públicos, o que implica, ou o que deveria implicar, uma grande responsabilidade por parte dos governos, que deveriam administrar esses fundos em benefício de todos.

Como última observação, antes de passar à consideração do segundo caso, gostaríamos de ressaltar o forte acento economicista do BID na definição das funções da formação profissional, que o tem levado, pelo menos no discurso, a sub-considerar o aspecto social. Esta constatação, que parece ter certa lógica em se tratando de uma agência de financiamento, acaba, no entanto, repetindo-se no discurso das agências de cooperação técnica mais importantes na região.

Segundo Caso: a Organização Internacional do Trabalho (OIT) e seu Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional (CINTERFOR)

A Organização Internacional do Trabalho (OIT) foi criada em 1919, ao término da Primeira Grande Guerra, quando se reuniu a Conferência da Paz, primeiro em Paris e depois em Versalhes. Sua fundação respondeu a preocupações humanitárias (as condições de vida e de trabalho dos trabalhadores), a motivações de caráter político (evitar as potencialidades revolucionárias do descontentamento causado pela injustiça social) e de caráter econômico (assegurar a igualdade nas regras do jogo do mundo da produção). Desde o início, sua organização incluiu representação tripartite com participação de delegados dos governos, das organizações de empregadores e de trabalhadores. Em 1946, tornou-se a primeira organização especializada ligada às Nações Unidas. Pela importante atividade desempenhada no âmbito social, em 1969 (ano de seu cinquentenário), a organização recebeu o Prêmio Nobel da Paz.

¹⁶ “Através do financiamento de ações dirigidas simultaneamente a melhorar o nível de ingressos dos desempregados mais pobres a curto prazo e a produtividade e empregabilidade dos membros dessas famílias a curto e médio prazo, o projeto procura garantir impactos sustentáveis, e fortalecer a coerência interna e focalização dos programas de capacitação e educação especificamente dirigidos aos grupos mais vulneráveis. O projeto contribuiria a curto prazo, para reduzir a pressão sobre o desemprego, derivada da crescente participação no mercado de trabalho dos jovens dessas famílias. Espera-se que o apoio financeiro às iniciativas do governo diminuirá também a pressão social sobre o modelo econômico, melhorando as perspectivas de sua sustentabilidade política”.

Por sua vez, o CINTERFOR nasceu na Sétima Conferência dos Estados da América Membros da OIT, realizada em Buenos Aires em 1961. Surgiu como resposta à necessidade colocada, então, de constituir um centro de intercâmbio de experiências, com base na pesquisa, documentação e divulgação das atividades de formação profissional. Com sede em Montevidéu, Uruguai, desde 1963, o Centro é financiado através do esforço conjunto das instituições aderentes.

Os objetivos gerais¹⁷ do Centro são:

- a. Promover o desenvolvimento da formação profissional e o acesso às oportunidades de formação para jovens e adultos em todos os setores da economia e em todos os níveis de qualificação e responsabilidade.
- b. Alentar uma formação que seja destinada, segundo afirma a Recomendação 150 da OIT, “a descobrir e desenvolver as atitudes humanas para uma vida ativa, produtiva e satisfatória e, em união com as diferentes formas de educação, melhorar as atitudes individuais para compreender individual ou coletivamente o que concerne às condições de trabalho e ao meio social, e influir sobre eles”.
- c. Incrementar a efetividade que a formação tem para contribuir ao desenvolvimento dos países da região americana.
- d. Fomentar a colaboração permanente e ativa sobre as instituições nacionais de formação, com a participação das organizações de empregadores e de trabalhadores, para possibilitar a identificação, adaptação e uso dos recursos técnicos e financeiros da região.

Enquanto agência de cooperação técnica de atuação estritamente regional, o CINTERFOR atua eminentemente na área de pesquisa comparada e documentação, constituindo-se em um observatório das experiências de formação profissional que vem sendo desenvolvidas na América Latina. Nesse sentido, sua Agenda Regional para o biênio 1998-99 incluiu, à luz dos novos desafios que o contexto econômico, social e do trabalho impõem à formação, três linhas de atuação principais, aplicáveis em nível nacional, setorial ou local. Elas eram: a formulação de políticas de formação, a formação para a

¹⁷ Os objetivos de caráter mais operativos seriam: a) Promover e fortalecer a cooperação técnica horizontal orientada ao desenvolvimento e modernização dos esquemas de formação profissional em toda a América Latina; b) Contribuir ao desenho de políticas públicas e à implementação de programas de formação profissional, através da promoção de alianças estratégicas entre o Estado, as organizações de empregadores e de trabalhadores; c) Desenvolver e expandir a rede regional de informação sobre formação profissional entre os países da América Latina e do Caribe, através da disseminação de informações, experiências e inovações, tecnologia e conhecimento acumulado na região e através de outras redes de informação sobre formação profissional ao redor do mundo; d) Promover atividades de investigação e dirigir estudos para a institucionalização e o estabelecimento de esquemas e programas de formação profissional de acordo com os requerimentos de eficiência, competitividade e equidade social” (CINTERFOR, 2000c, p. 1).

empregabilidade e a gestão da formação. A seguir, destacamos os principais critérios de atuação, definidos pelo CINTERFOR, para cada uma delas.

a. A formulação de políticas de formação.

Entendendo a formação de recursos humanos como pilar fundamental das políticas de desenvolvimento, o CINTERFOR considera que os próprios interlocutores sociais são os mais idôneos para o desenho, a formulação e a execução (direta ou indireta) das atividades de formação. Isso implica o diálogo social tripartite¹⁸ (entre autoridades governamentais, organizações de empregadores e de trabalhadores) como elemento chave para a definição de políticas de formação em todos os níveis onde tais decisões devam ser adotadas. Assim, o desenho e a operação de alianças estratégicas em matéria de formação entre os atores envolvidos constitui um dos requisitos impostergáveis para atingir os objetivos de qualidade (CINTERFOR, 2000a).

De outro lado, o Centro considera que as políticas de formação não deveriam admitir fragmentações entre uma orientação moderna, dirigida aos setores mais dinâmicos da economia, e outra paliativa, para pobres, que se esgote na complementação de ingressos e em formas de inserção precárias no mercado de trabalho. Para isso,

“La política de formación ha de estar dirigida, en cuanto a contenidos y perfiles, a toda la población, de manera que garantice para los trabajadores una mayor empleabilidad con igualdad de oportunidades” (CINTERFOR, 2000a, pág. 2)¹⁹

Nesse sentido, ao propor empregabilidade com igualdade de oportunidades, ficaria garantida a equidade social.

Por último, ainda que a focalização setorial da formação seja uma solução interessante para dar conta da diversidade de interesses formativos, para o CINTERFOR deveria promover-se um enfoque intermediário entre uma formação indiscriminada baseada nos “ofícios universais” e a atomização da formação desenvolvida individualmente por cada empresa.

¹⁸ Deve-se sublinhar que o “tripartismo” é o princípio organizativo da OIT. Este organismo considera que o diálogo social é um valioso instrumento para a consolidação democrática, princípio que mantém desde sua origem. Já na Declaração de Filadélfia, de 1944, frisava que: *“la lucha contra la necesidad debe proseguirse con incesante energía dentro de cada nación y mediante un esfuerzo internacional continuo y concertado, en el cual los representantes de los trabajadores y de los empleadores, colaborando en pie de igualdad con los representantes de los gobiernos, participen en discusiones libres y en decisiones de carácter democrático, a fin de promover el bienestar común”* (OIT, 1999, pág. 7) (“a luta contra a necessidade deve continuar com incessante energia dentro de cada nação e mediante um esforço internacional contínuo e consensuado, no qual os representantes dos trabalhadores e dos empregadores, colaborando em pé de igualdade com os representantes dos governos, participem em discussões livres e em decisões de caráter democrático, a fim de promover o bem-estar comum”).

¹⁹ “A política de formação tem de estar dirigida, em relação à conteúdos e perfis, a toda a população, de maneira a garantir para os trabalhadores uma maior empregabilidade com igualdade de oportunidades”.

b. Formação para a empregabilidade

Segundo o CINTERFOR, a formação por competências e a formação para a empregabilidade, são duas caras da mesma moeda. As novas características das economias modernas, cada vez mais abertas e mais competitivas, com requerimentos de aumento da produtividade e da qualidade dos produtos, e com a incorporação constante de novas tecnologias, implicam profundas mudanças na formação de trabalhadores necessariamente flexíveis, polivalentes e multifuncionais. Assim,

“Se trata de formar trabajadores competentes que puedan insertarse en un mercado cada vez más exigente, pero también de mejorar la empleabilidad de los trabajadores mediante el adecuado desarrollo de competencias personales, profesionales y sociales. Formar personas no puede estar divorciado de las realidades de la producción y del trabajo, ni tampoco de la libertad que tienen los individuos de ser los protagonistas de su propio destino” (CINTERFOR, 2000a, pág. 4).²⁰

A empregabilidade, formulada nesses termos, tem um componente de responsabilidade coletiva na oferta do serviço (a cargo do Estado, das empresas, da sociedade civil), e de responsabilidade individual na gestão dos benefícios (a própria empregabilidade) que dele se derivam.

c. Gestão da formação

Como conseqüência das mudanças observadas no processo produtivo e das decorrentes transformações na área da formação, tem se modificado, também, as formas de gestão da mesma. Ainda segundo o CINTERFOR, em contraposição às instituições centralizadas e predominantemente estatais, características da segunda metade do século XX, hoje a formação deveria acompanhar essas mudanças a partir da diversificação institucional, onde o Estado passa a um segundo plano e assumem o protagonismo diversas organizações da sociedade civil. O papel do Estado se redefine assumindo novas funções:

“...tiende a crear sistemas de formación y capacitación; a subsidiar a los usuarios para que la demanda sea el verdadero motor de la formación; a regular la calidad de los servicios formativos; a promover la competencia entre los organismos formadores con el fin de aumentar la eficiencia y la pertinencia de los servicios; a suministrar información a los agentes

²⁰ “Trata-se de formar trabalhadores competentes que possam inserir-se em um mercado de trabalho cada vez mais exigente, mas também de melhorar a empregabilidade dos trabalhadores mediante o adequado desenvolvimento de competências pessoais, profissionais e sociais. Formar pessoas não pode ficar divorciado das realidades da produção e do trabalho, tampouco da liberdade que tem os indivíduos de serem os protagonistas de seu próprio destino”.

privados – empresas, trabajadores, organismos de formación - para elevar la transparencia del mercado; y a apoyar la captación de recursos nacionales e internacionales para fortalecer la oferta formativa” (CINTERFOR, 2000a, pág. 5).²¹

Por sua vez, a sociedade civil, através de suas organizações, assume maiores responsabilidades dando origem a redes de formação descentralizadas, com formas de administração mais participativas.

Em consonância com o exposto até aqui, o CINTERFOR definiu, na XXIV Reunião da sua Comissão Técnica, realizada em Montevideu, em abril de 1999, a Proposta de Políticas e Programa de Ação 1999-2000. Nela se define, bem claramente, o caráter do Centro como gestor de informação, encarregado da detecção de inovações, análise de tendências, sistematização, documentação e disseminação de experiências, espaços de diálogo e intercâmbio (CINTERFOR, 2000e).

Nesse sentido, a atuação do Centro, nesses dois anos, pretende centrar-se em:

1. Apoio à transformação da institucionalidade da formação profissional, principalmente através da monitoração e disseminação de experiências exitosas.
2. Melhora da gestão, visando atingir qualidade nos processos e nos produtos, o que implica, para o Centro, um investimento no estudo e especificação metodológica do conceito de qualidade.
3. Apoio ao desenvolvimento do diálogo social, facilitando subsídios que permitam fortalecer a capacidade de diálogo e geração de acordos em torno à capacitação.
4. Estímulo para elevação do impacto dos programas e sua incidência na produtividade e competitividade, que se traduz no desenvolvimento do enfoque de competências e no incremento da cobertura e utilização de meios formativos não convencionais.
5. Acesso facilitado à formação como recurso para melhorar a empregabilidade e superar a exclusão social, através da identificação e divulgação de experiências exitosas no uso de meios e modalidades de formação desescolarizada e à distância.

²¹ “...tende a criar sistemas de formação e capacitação; a subsidiar os usuários para que a demanda seja o verdadeiro motor da formação; a regular a qualidade dos serviços formativos; a promover a concorrência entre os organismos formadores com o fim de aumentar a eficiência e a pertinência dos serviços; a ministrar informação aos agentes privados – empresas, trabalhadores, organismos de formação – para elevar a transparência do mercado; e a apoiar a captação de recursos nacionais e internacionais para fortalecer a oferta formativa”.

6. Aprofundamento do intercâmbio e da cooperação técnica, especialmente com a rede UNEVOC/UNESCO e com os programas financiados pelo BID, na difusão do enfoque de competências e no apoio às reformas institucionais.

Estes critérios de atuação, definidos pelo CINTERFOR, se cristalizam em diversas iniciativas institucionais de pesquisa e acompanhamento das experiências regionais. Vale a pena destacar, entre elas, o *Observatorio de experiencias de competencia laboral* que proporciona um inventário exaustivo de todas as modalidades de formação profissional da região, tanto da esfera pública quanto da esfera privada, orientada para a formação segundo o modelo de competências. Esse caráter sistematizador de experiências²² da instituição constitui uma marca registrada da mesma e, talvez, sua principal contribuição.

O extenso trabalho desenvolvido por este organismo, ao longo das últimas décadas, e sua permanente presença na região, nos eximem de maiores comentários, reclamando nossa atenção para a atuação de outros organismos deste gênero.

Terceiro Caso: a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO)

A UNESCO foi criada em novembro de 1945 para fomentar a cooperação intelectual internacional. Seus objetivos principais são, basicamente, dois: o desenvolvimento, que além do progresso material deve responder à realização das aspirações humanas sem comprometer o patrimônio das gerações futuras; e o estabelecimento de uma cultura de paz, fundada na aprendizagem da cidadania consciente e plenamente exercida.

Em decorrência disso, a UNESCO cumpre cinco funções capitais, centrando sua atuação nos países e grupos mais vulneráveis. Essas funções são:

- A prospectiva: nesse aspecto a Organização funciona como foro intelectual e laboratório de idéias sobre diferentes temas importantes na atualidade.
- O fomento e a transferência de conhecimentos através da pesquisa, o intercâmbio de seus resultados e a capacitação.
- A função normativa, de elaborar, revisar e aplicar “convenções internacionais”.
- A assessoria (ou “cooperação técnica”) aos Estados Membros em relação às suas políticas e projetos de desenvolvimento.

²² Esse mesmo caráter sistematizador se reflete em outras produções recentes do Centro, como o livro **Formación, trabajo y conocimiento**, que constitui um estado da arte da formação profissional latino-americana nos dias de hoje; ou **Formación y empresa**, um compilado de trabalhos que dão conta da relação entre esses termos nos mais importantes países da região. Ver CINTERFOR (1999) e LABARCA (1999).

- O intercâmbio de informações especializadas.

A UNESCO mantém-se pelas contribuições dos países membros. O valor das mesmas é livre a partir de um mínimo que é estabelecido com base no cálculo realizado pelas Nações Unidas para definir o valor de suas próprias contribuições. Esse cálculo leva em consideração a capacidade de pagamento de cada país a partir de indicadores como a renda *per cápita*, entre outros. Atualmente, a UNESCO conta com 188 países membros.

Em 1995, o orçamento da UNESCO se distribuiu da seguinte forma, por setor de atividade: Ciências, 21%; Educação, 36%; Cultura, 16%; Comunicação, informação e informática, 10%; Ciências Sociais, 9% e Programas transversais, 8%.

No contexto do cumprimento das mencionadas funções, a UNESCO iniciou sua atuação direta na área de formação profissional em 1987 através da realização, em Berlim, do *Primeiro Congresso Internacional sobre o Desenvolvimento e o Melhoramento do Ensino Técnico e Profissional*. Naquela oportunidade formularam-se duas propostas de ação futura: de um lado, o desenvolvimento do ensino técnico profissional e o fomento da cooperação internacional nesse campo; e, de outro lado, o estabelecimento de um centro internacional de pesquisa e desenvolvimento sobre ensino técnico e profissional.

Em 1989, a Conferência Geral da UNESCO aprovou a Convenção sobre o Ensino Técnico e Profissional, instrumento normativo que oferece um conjunto coerente de conceitos e diretrizes destinados a fomentar o ensino técnico profissional nos Estados Membros, com especial ênfase em dois elementos: que os Estados assumam a responsabilidade de elaborar políticas e definir estratégias em relação ao ensino técnico e profissional, considerado como parte integrante do sistema educativo (art. 2), e que se promova a cooperação internacional na área (art. 6).

Como resultado das mencionadas propostas, e ao longo das sucessivas reuniões, definiu-se o Projeto Internacional sobre Ensino Técnico e Profissional (UNEVOC), que começou a funcionar em setembro de 1993. Enquanto projeto internacional, encaminhado a fomentar e melhorar a educação técnico-profissional, sua atuação se focaliza no intercâmbio de informação, a criação de redes e outros métodos de cooperação internacional em nível pré-universitário, isto é, entre instituições de ensino secundário e ensino técnico não formal pós-secundário. Os objetivos imediatos do Projeto são:

1. o fomento do intercâmbio internacional de idéias e experiências, e a promoção de estudos sobre questões de políticas;
2. o fortalecimento das capacidades nacionais, especialmente em matéria de pesquisa e desenvolvimento;

3. a facilitação do acesso às bases de dados e à documentação (UNESCO, 1995).

Como parte das atividades desenvolvidas para a consecução desses objetivos, foi criada a Rede Internacional UNEVOC, que articula instituições nacionais e regionais importantes²³ que se ocupam do planejamento, a pesquisa e o desenvolvimento na esfera do ensino técnico e fundamental.²⁴

Dando prosseguimento a essa política, em abril de 1999 se realizou em Seul (República da Coreia) o Segundo Congresso Internacional sobre Ensino Técnico e Profissional, que levou como tema principal *A aprendizagem e a formação durante toda a vida: uma ponte para o futuro*. O objetivo do Congresso foi oferecer aos Estados Membros um foro de reflexão para renovar os princípios de planejamento político do ensino técnico e profissional, adaptando-os aos problemas do emprego e outras grandes problemáticas sócio-econômicas que se anunciam com o século XXI (UNESCO, 1999a).

Enquanto marco consensual de ação nesta área, vale a pena deter-se nas Recomendações desse Congresso (ainda que não revistam caráter de obrigatoriedade para os Estados Membros). Partindo do pressuposto de que:

“...la enseñanza técnica y profesional, como parte integrante del aprendizaje a lo largo de toda la vida, está llamada a ejercer una función determinante en esta nueva era, como instrumento efectivo para alcanzar los objetivos de una cultura de paz, un desarrollo sostenible y respetuoso con el medio ambiente, una mayor cohesión social y una ciudadanía internacional” (UNESCO, 1999a , pág. 3)²⁵.

as recomendações se organizam em torno de seis temas-eixos, que examinaremos brevemente a seguir.

O primeiro tema trata d'*As novas demandas do século XXI e as dificuldades que colocam ao ensino técnico e profissional*. Afirma-se que as novas tendências das relações econômicas no século XXI (que compreendem a mundialização, a evolução tecnológica constante, a revolução das tecnologias da informação e comunicação, entre outras) e suas conseqüências sociais (como a maior mobilidade da mão-de-obra e do capital, o aumento das

²³ Em 1999, a rede UNEVOC era constituída por 200 centros distribuídos em 130 países. A Unidade Executora do Projeto encontra-se em Berlim (Alemanha).

²⁴ Entre as funções principais dos Centros UNEVOC, figuram as seguintes: criar e supervisionar redes nacionais; fomentar o intercâmbio de experiências com os membros das redes internacionais; garantir a circulação de informações entre a UNESCO e os Centros UNEVOC; empreender pesquisas por solicitação da Secretaria da UNESCO; contribuir com o desenvolvimento das publicações e da base de dados da UNEVOC; atualizar o repertório de Instituições da UNEVOC (UNESCO, 1995, pág. 3).

²⁵ “...o ensino técnico e profissional, como parte integrante da aprendizagem ao longo da vida, está chamado a exercer uma função determinante nesta nova era, como instrumento efetivo para atingir os objetivos de uma cultura de paz, um desenvolvimento sustentável e respeitoso com o meio ambiente, uma maior coesão social e uma cidadania internacional”.

desigualdades e a instauração da sociedade do conhecimento) exigem um novo modelo de desenvolvimento baseado numa cultura da paz e o respeito pelo meio ambiente. Nesse contexto, o ensino técnico está chamado a exercer um papel fundamental *“impartiendo conocimientos a todos, comprendidos los pobres, los excluidos y los marginados, de forma que la educación no deje de ser un derecho fundamental al alcance de todos”* (UNESCO, 1999a, pág. 4)²⁶. Para isso, deve promover-se a integração entre ensino geral e profissional, entendendo a educação como um processo contínuo e vitalício de aquisição de conhecimentos, valores, atitudes, competências e habilidades.

“Para ello, y para que este nuevo modelo se materialice, es preciso formar los sistemas de enseñanza técnica y profesional, confiriéndoles flexibilidad, capacidad de innovación y productividad y procurando que impartan los conocimientos requeridos, respondan a necesidades de mercados laborales en permanente evolución e instruyan y reconviertan a los asalariados, desempleados y marginados, con el objetivo de conseguir la igualdad de oportunidades para todos y en todos los sectores de la economía, incluida la sumergida” (UNESCO, 1999a, pág. 5)²⁷

O segundo eixo refere-se ao *Melhoramento dos sistemas para o ensino e formação ao longo da vida*. De acordo com as tendências antes assinaladas, os sistemas de ensino técnico-profissional devem ser flexíveis, abertos, atentos às necessidades do educando, articulados com o ensino geral e sintonizados com o mundo empresarial. Deve preparar tanto para a vida, quanto para o mundo do trabalho. Deve capacitar o indivíduo para assumir uma responsabilidade cada vez maior na gestão de seus conhecimentos e sua aprendizagem independente. Deve proporcionar informação e conhecimentos, atitudes e competências, capacidade empresarial e formação da própria personalidade. Para conseguir isso tudo, será necessário desenvolver ações nas seguintes direções:

- a. Prestigiar o ensino técnico e profissional frente à sociedade e os meios de comunicação, fazendo-o uma opção “elegível”.
- b. Facilitar a construção de itinerários educacionais mais simples.
- c. Flexibilizar os programas de estudo, oferecendo contínuos pontos de entrada, saída e reintegração ao sistema.

²⁶ “...ministrando conhecimentos a todos, comprendidos los pobres, los excluidos e os marginais, de forma que a educação não deixe de ser um direito fundamental ao alcance de todos”.

²⁷ “Para isso, e para que este novo modelo se materialize, é preciso formar os sistemas de ensino técnico e profissional, outorgando-lhes flexibilidade, capacidade de inovação e produtividade e procurando que ofereçam os conhecimentos requeridos, respondam a necessidades de mercados de trabalho em permanente evolução e eduquem e reconvertam os assalariados, desempregados e marginais, com o objetivo de conseguir a igualdade de oportunidades para todos e em todos os setores da economia, incluída a submersa”.

- d. Reforçar as atividades de orientação profissional, levando em consideração as necessidades da indústria, dos indivíduos e das famílias.
- e. Estreitar a colaboração entre ensino técnico e indústria/empresa.
- f. Favorecer programas de aprendizagem no trabalho para diminuir os custos deste tipo de formação.
- g. Diversificar as fontes de financiamento, as instituições de formação e os mecanismos de ensino.
- h. Garantir a qualidade através do estabelecimento de critérios de qualificação, processos de titulação e métodos de avaliação.
- i. Melhorar a compreensão das encruzilhadas do processo.

O terceiro eixo das recomendações é *A inovação no processo de ensino e formação*. Nesse sentido, a necessidade de implementar soluções inovadoras, em relação aos problemas colocados, deve favorecer a incorporação de tecnologia que, além de ampliar o acesso à educação, possibilite flexibilizar (no tempo e no espaço) a prestação deste serviço. Para isso, será necessário que o estudante ingresse nela com uma sólida educação de base e seja preparado para fazer frente à mudança contínua. No entanto, o papel do docente continua resultando fundamental, pelo que se deve continuar dando importância a sua formação. Por último, e ainda em relação com este eixo, se faz necessário promover a articulação entre pesquisa prospectiva (das necessidades do mercado) e elaboração de programas flexíveis, capazes de dar permanente conta das novas tendências.

O quarto eixo é o do *Ensino técnico e profissional para todos*. Definido o ensino técnico-profissional como ferramenta eficaz de coesão social, integração e auto-estima, ele deve ser acessível a todos. Para isso deve se prestar especial atenção à incorporação dos grupos marginalizados, as mulheres e os portadores de necessidades especiais, setores tradicionalmente afastados desse tipo de ensino. Assim, “...el compromiso de extender a todos la enseñanza técnica y profesional exige más recursos, métodos lectivos flexibles y apropiados, entorno de aprendizaje agradables y profesores y patronos sensibles y atentos” (UNESCO, 1999a, pág. 12)²⁸.

O quinto eixo trata da *Evolução do papel dos governos e outros setores implicados*. Parte-se da base de que

“aunque la responsabilidad primera de la enseñanza técnica y profesional recae sobre los gobiernos, en una economía de mercado moderna es

²⁸ “...o compromisso de estender a todos o ensino técnico e profissional exige mais recursos, métodos escolares flexíveis e apropriados, ambiente de aprendizagem agradável e professores e padrões sensíveis e atentos”

indispensable abrir el proceso de formulación de políticas de este tipo de enseñanza a la colaboración con organizaciones patronales, colegios profesionales, empresas, sindicatos y la sociedad civil” (UNESCO, 1999a, pág. 12),²⁹

Nesse quadro, o papel reservado ao governo é o de direção, promoção, coordenação e controle de qualidade do ensino, assim como de provedor em última instância. Já que o ensino técnico profissional reporta benefícios monetários e não monetários à sociedade em seu conjunto, é de justiça que o financiamento da mesma seja dividido entre todos os setores. Na verdade, *“la mejor fórmula para servir a una economía dinámica es la existencia de diversos proveedores públicos y privados de enseñanza técnica y profesional que trabajen en sana competencia, si bien siempre sometidos a un sistema nacional de control de calidad”* (UNESCO, 1999a, pág. 13)³⁰.

O último eixo faz referência à *Intensificação da cooperação internacional no âmbito do ensino técnico e profissional*. Essa intensificação deve se dar em dois planos: a dos organismos internacionais de cooperação técnica e financeira, para contribuir de forma mais significativa ao desenvolvimento econômico e social, a partir do apoio a este tipo de educação³¹ (entre os quais a UNESCO deve assumir funções de coordenação); e a colaboração e o intercâmbio de experiências entre os próprios países, reforçando a atuação da rede UNEVOC.

Por último, as Recomendações propõem que o Diretor Geral da UNESCO, em estreita colaboração com a OIT, elabore um conceito comum de Ensino e Formação Técnica e Profissional (EFTP) que sirva para orientar a estratégia da UNESCO no século XXI.

Como desdobramento concreto destas Recomendações, na 30^a. Reunião da Conferência Geral da UNESCO, realizada em Paris em setembro de 1999, se estabeleceu um *Programa internacional, no longo prazo, para o desenvolvimento do ensino técnico e profissional*. Seguindo os lineamentos já expostos, o Programa se centra em três objetivos principais:

²⁹ “ainda que a responsabilidade primeira do ensino técnico e profissional seja dos governos, em uma economia de mercado moderna é indispensável abrir o processo de formulação de políticas deste tipo de ensino à colaboração com organismos patronais, colégios profissionais, empresas, sindicatos e a sociedade civil”.

³⁰ “a melhor fórmula para servir a uma economia dinâmica é a existência de diversos provedores públicos e privados de ensino técnico e profissional que trabalhem em sã concorrência, ainda que sempre submetidos a um sistema nacional de controle de qualidade”.

³¹ Diz a Resolução no ponto 6.5: *“Los organismos internacionales de financiación deben reconocer la función que desempeña la educación, y especialmente la enseñanza técnica y profesional, en el mantenimiento de la paz y la estabilidad y la prevención de desequilibrios sociales, y condicionar su apoyo a los países receptores a la voluntad de éstos de fortalecer la enseñanza técnica y profesional”* (UNESCO, 1999a, pág. 15) (“Os organismos internacionais de financiamento devem reconhecer a função que desempenha a educação, e especialmente o ensino técnico e profissional, no manutenção da paz e da estabilidade e prevenção de desequilíbrios sociais, e condicionar seu apoio aos países receptores à vontade destes de fortalecer o ensino técnico e profissional”).

1. Fortalecer o EFTP como parte integrante da aprendizagem permanente.
2. Orientar o EFTP para o desenvolvimento sustentável.
3. Favorecer um EFTP para todos.

A consecução desses objetivos observará três modalidades:

- a. Fortalecer as capacidades dos Estados Membros em matéria de formulação de políticas de EFTP.
- b. Assistir aos Estados Membros na criação de capacidades institucionais.
- c. Intensificar a cooperação internacional

Como parte deste último item, o Programa prevê a criação de um Centro Internacional de Ensino e Formação Técnica e Profissional da UNESCO, com sede na cidade de Bonn (Alemanha). Trata-se de um centro de cooperação interinstitucional para cuja constituição espera-se contar com a participação da OIT e do Banco Mundial, entre outros. Complementariamente, esse centro poderia se transformar na coluna vertebral da rede UNEVOC a fim de evitar uma desnecessária repetição das atividades previstas para ambos.

É necessário chamar a atenção para o duplo caráter da UNESCO, de foro internacional de discussão e geração de consenso (que envolve uma questão jurídica de formulação de recomendações/normas, e que tem, portanto, um certo caráter coercitivo) e de “usina” de discursos sobre os temas da sua incumbência. Esse duplo caráter lhe permite ir além da simples cooperação técnica, oferecendo um marco institucional/legal para a atuação governamental na área. Nesse sentido, a atividade desenvolvida pela UNESCO contém elementos mais claramente políticos, se comparado com o caso do CINTERFOR. Mas, a comparação entre os três casos considerados é o assunto que será tratado no seguinte item.

Os organismos internacionais e a definição de políticas públicas de formação profissional

Nos itens anteriores, tivemos oportunidade de percorrer a trajetória e as coordenadas de atuação de três organismos internacionais de forte presença na América Latina, especialmente no Mercosul, na área de formação profissional. Observamos, entre eles, duas formas de atuação claramente diferenciadas, segundo se trate de agências de financiamento ou de cooperação técnica. Assim, as estratégias de atuação do BID estão fortemente determinadas pelo seu caráter predominante de agência de financiamento,

enquanto que as atividades do CINTERFOR e da UNESCO respondem diretamente à sua natureza de organismos “técnicos”.

Enquanto agência de financiamento, e como foi assinalado anteriormente, o BID tem uma influência direta na formulação de políticas públicas de formação profissional na região. Ainda mais quando se percebe que pareceria existir uma “divisão do trabalho” entre as duas maiores agências de financiamento com atuação na área educacional: o BID e o Banco Mundial. Essa “divisão do trabalho” consistiria na divisão de áreas de influência mais ou menos delimitadas entre as duas instituições. Assim, corresponderia ao Banco Mundial financiar predominantemente programas destinados às reformas e políticas públicas dirigidas a atender o ensino básico e o superior³², enquanto que seria incumbência do BID o financiamento prioritário de programas ligados à reforma do ensino profissional, à capacitação para o trabalho e ao ensino médio. De fato, os principais programas de reforma do ensino profissional, implementados nos países do Mercosul na última década, têm sido financiados predominantemente pelo BID³³.

De alguma forma, esta “divisão de tarefas” favorece a homogeneização de critérios na aplicação de políticas setoriais nos diversos países, o que não quer dizer, necessariamente, a aplicação das mesmas políticas/receitas, já que um desses critérios é, segundo o Banco, precisamente o “respeito” às particularidades nacionais na implementação das reformas. Essa homogeneização de critérios é, de certa forma, favorecida, também, por uma homogeneidade de discursos sobre o tema, veiculados pelo trabalho das agências de cooperação técnica.

Tanto o CINTERFOR, quanto a UNESCO, através das suas pesquisas, diagnósticos, recomendações, sistematização de informações, assim como na sua atuação direta nos países através de seus centros associados (mais claramente no caso da UNESCO, com os centros associados UNEVOC) e suas assessorias técnicas, difundem uma forma de entender o ensino técnico-profissional. Essa forma, que é apresentada como “técnica”, consensual e, portanto, para além das controvérsias políticas, não é, no entanto, a única possível.

Se tomarmos o caso do CINTERFOR, aparece bastante claro o fato de que, sob o caráter de observador “técnico” e “neutro” das experiências regionais de formação profissional, a instituição é antes de tudo, uma usina de discursos regionais sobre o tema, uma produtora de consensos, uma definidora de

³² Segundo dados do próprio Banco Mundial, os empréstimos destinados a educação entre 1992 e 1996 se repartiam da seguinte maneira: educação primária e pré-primária, 45%; educação secundária e vocacional, 25%; educação terciária, 12%; formação de professores, 9% e outros 9% (World Bank, 2000, pág. 85).

³³ A título de exemplo, podemos citar os seguintes programas aprovados entre 1993 e 1998: “Programa de Melhoramento da Educação Técnica” (Uruguai); “Programa de financiamento do processo de produção e transformação” (Argentina); “Programa de Formação Profissional” (Paraguai); “Programa de Reforma do Ensino Técnico Superior Não Universitário” (Argentina) e “Programa de Reforma do Ensino Técnico e Profissional” (Brasil).

agendas. O CINTERFOR tem oferecido uma contribuição inegável para o desenvolvimento do ensino técnico e profissional na América Latina, por sua capacidade de sistematizar um volume enorme de informações que, por sua natureza, estariam dispersas, colocando-as nas mãos dos interessados: formuladores e questionadores de políticas. Mas, as orientações políticas que tais sistematizações contém não podem ser consideradas como recomendações “técnicas”, “neutras”, do jeito que elas se apresentam.

Um exemplo concreto disso, como já foi apontado anteriormente, seria a difusão, por parte do CINTERFOR, da idéia da necessidade/pertinência (em face as atuais condições sócio-econômico-tecnológicas) da adoção de um enfoque de formação profissional baseado no modelo de competências. O modelo de competências tem sido amplamente discutido, não só no âmbito acadêmico³⁴, e, na verdade, não existe muita clareza conceitual sobre suas implicações e significados. No entanto, o CINTERFOR concentra grande parte dos seus esforços na difusão deste modelo através, entre outros mecanismos, do já mencionado Observatório de experiências de competência profissional na região³⁵.

Outros exemplos apontam no mesmo sentido. Ainda em relação ao CINTERFOR, chama bastante a atenção, por exemplo, o fato de que em um livro como **Formación, trabajo y conocimiento** (CINTERFOR, 1999), que se propõe a revisar e sistematizar as principais tendências atuais sobre formação profissional na América Latina e no Caribe, não se faça menção ao papel desempenhado na região pelos organismos internacionais de financiamento e cooperação técnica (como o próprio CINTERFOR), além da intervenção pontual em projetos específicos. Mesmo sem outorgar a esses organismos um papel de determinação absoluta, também não é possível compreender o processo de definição de políticas nessa área (nem em muitas outras) sem a intervenção dos mencionados organismos (como se espera que o presente trabalho tenha mostrado).

Já a UNESCO, não só reconhece como sublinha e reclama a participação desses organismos na cooperação internacional que propõe. Nesse sentido, e talvez pela sua própria origem, a UNESCO se mostra como um órgão de caráter mais político, sem ocultar seu papel de construtora de consensos. No entanto, ainda que seu discurso e suas recomendações se apresentem como “consensuais”, não se deve esquecer que esse “consenso” é uma construção política, orientada por interesses setoriais concretos.

Do mesmo modo que apontamos diferenças nas formas de atuação dos três organismos considerados, os discursos produzidos pelos mesmos, apesar das muitas semelhanças encontradas, apresentam algumas importantes

³⁴ Duas versões contrapostas do modelo de formação por competências podem ser encontradas em DEMO (1997) e ZARIFIAN (1999).

³⁵ O Observatório não se limita a observar as experiências desenvolvidas sob esse rótulo na região, senão também produzir um discurso legitimador sobre o mesmo. Ver CINTERFOR (1999).

diferenças. Similaridades e diferenças que vale a pena explorar, ainda que seja de forma breve.

As apreciações coincidentes, nos discursos dos organismos considerados, começam no diagnóstico das origens e das conseqüências das mudanças apontadas no mundo do trabalho, que forçam a pensar em uma nova institucionalidade da formação profissional (FP). Assim, essa nova institucionalidade deve conformar-se em oposição à velha, isto é, as formas institucionais assumidas por este tipo de formação em meados do século XX e que, com modificações menores, tinham sobrevivido até os anos 90.

Em alguns aspectos, a fórmula é simples e parece responder a um jogo de oposições: frente ao caráter predominantemente centralizado e estatal das instituições de FP “tradicionais”, se propõe a desregulação das instituições públicas de FP e a constituição de um “mercado de capacitação”, capaz de oferecer de maneira mais eficiente uma “oferta de formação” atendida com a demanda realmente existente de “recursos humanos”. Isso implica, basicamente, a diversificação de quase tudo na área de FP: das instituições, dos métodos, das ferramentas didáticas e tecnológicas, etc. A inovação parece ser a chave para o desenho da “nova formação”.

No entanto, se de um lado parece simples, o jogo de oposições tem o seu lado complexo: a definição do papel do Estado no “novo cenário” e a incorporação da questão social, através do conceito de “equidade” é o melhor exemplo. Em relação à definição do papel do Estado, os três organismos coincidem em que deveria sair de cena, no que diz respeito à provisão direta dos “serviços” de formação profissional. Mas o Estado continuaria tendo um papel fundamental na orientação política, no financiamento e na avaliação (responsabilidade por resultados) deste tipo de formação. Isso, sobretudo, em nome da equidade social que, ainda presente nos discursos das três instituições, contém um peso e um valor diferente para cada uma delas. É neste ponto que se apresentam as principais diferenças.

A partir de uma idéia comum de equidade como igualdade de oportunidades frente ao mercado de trabalho, isto é, a conhecida empregabilidade, os enfoques começam a se diferenciar³⁶. De um lado, o BID, a despeito de um discurso claramente economicista em relação às funções sociais da formação profissional, parte de um postulado realista ao sublinhar que a formação profissional não gera empregos e, portanto, é duvidosa sua efetividade enquanto política social³⁷. Para o BID, então, a equidade é um princípio ético que deve existir como horizonte que, pelas próprias características regressivas do mercado de trabalho, se tornar de difícil aplicação.

³⁶ A empregabilidade não é outra coisa que a transferência da responsabilidade pela obtenção de um emprego para o trabalhador individual em nome da sua liberdade

³⁷ Apesar das contradições entre discurso e ação nesse ponto específico, como já fora assinalado no item 2.

Contrariamente, tanto o CINTERFOR quanto a UNESCO, postulam a necessidade (tanto maior quanto mais regressivo é o mercado de trabalho) de estender a todos uma formação profissional considerada como fator de desenvolvimento. Assim, a equidade se transforma em preparação para a empregabilidade e nela alcança seu limite e máxima expressão: como se o fato de conseguir capacitar os excluídos (desempregados, analfabetos, trabalhadores da economia informal e da “economia submersa” como diz a UNESCO) pudesse integrá-los num mercado de trabalho cada vez mais estratificado, retraído e excludente. O discurso desses organismos não esclarece que empregabilidade não é equivalente ao emprego e, muito menos, à igualdade de oportunidades numa economia (e em um mundo do trabalho) tão segmentada e desigual como a de hoje³⁸.

Esta breve enumeração de diferenças e semelhanças, que não esgotam o tema mas, somente o apresentam (ainda que de uma forma superficial), permite encaminhar algumas reflexões finais que podem se tornar ponto de partida para uma discussão necessariamente mais profunda do tema.

Reflexões finais (ou iniciais?)

“Mais levados pelo desespero que por qualquer forma de realismo histórico, estamos depositando sobre a educação profissional esperanças excessivas, sem perceber a contradição intrínseca que mora no coração da economia e do conhecimento moderno: o mesmo conhecimento de que precisamos para tocar a economia é aquele que acaba com os empregos. Ou seja, melhorando a qualificação do trabalhador, este mesmo trabalhador reduz as chances dos não-qualificados e estabelece uma concorrência impiedosa entre os qualificados. (...) Afinal de contas, não é a educação profissional que cria empregos, e, mesmo defendendo-se hoje com unhas e dentes que a competência humana adequada cria ‘demanda de trabalho’, a potencialidade é limitada” (DEMO, 1997, pág. 8).

Para finalizar, propomo-nos a registrar, neste item, algumas reflexões que têm surgido a partir da elaboração deste trabalho. Reflexões, não no sentido de estabelecer conclusões acabadas sobre o tema, senão de formular perguntas, de colocar questões para as quais ainda deveremos construir nossas próprias respostas. Provisoriamente, podemos apresentá-las da seguinte maneira:

³⁸ Segundo DEMO: “A tese da empregabilidade é correta no sentido de que é mister dar conta do processo inovador competitivo, que impõe ritmos desconstrutivos constantes, obrigando o empregado a tornar-se mais capaz de enfrentar novos desafios ou mesmo de se recapacitar. Mas é enganosa, à medida que vende a idéia que, voltando o trabalhador a estudar, recupera-se o emprego” (DEMO, 1997, pág. 16).

1. Ao longo do trabalho, tentamos mostrar as formas concretas de intervenção de alguns organismos internacionais no processo de formulação de políticas públicas de formação profissional na região. A despeito da aparência contundente dessa intervenção, cremos que ela abre espaços de possibilidade que precisam ser explorados (e aproveitados). Acreditamos que um primeiro passo para isso, deveria ser a politização na consideração dos documentos “técnicos” encaminhados por esses organismos, quer dizer, a compreensão dos mesmos como um espaço de representação do político. Nesse sentido, seria necessário fomentar a decodificação crítica sistemática desse discurso, para poder resignificá-lo no contexto da nossa atuação política concreta. Assim, esse exercício de decodificação crítica nos permitiria não só questionar as idéias difundidas e a atuação desenvolvida por esses organismos, mas, também e fundamentalmente, as nossas próprias ações e idéias.

2. Tanto o diagnóstico quanto as propostas de formação profissional, veiculadas pelos organismos considerados, colocam, em primeiro plano, as necessidades das empresas (cristalizadas nos conceitos de competitividade, produtividade, recursos humanos qualificados etc.), que se confundem com as necessidades do Estado, e, em segundo plano, às vezes até de forma tangencial, as necessidades dos destinatários desta formação: trabalhadores, excluídos, desempregados. Ainda no caso da OIT, cujo princípio de funcionamento é o tripartismo, as necessidades dos trabalhadores aparecem vagamente relacionadas. A questão que se coloca, então, seria: como integrar o ponto de vista das necessidades do trabalhador à agenda de discussão sobre a formação profissional? Ou, formulado em outros termos, o que representa e o que deveria representar a educação profissional desde o seu ponto de vista? Quais são as necessidades e as percepções dos trabalhadores nesse sentido? Como elas poderiam tornar-se mais visíveis na definição da agenda política?

3. Estreitamente relacionada com as duas anteriores, a terceira reflexão nos remete diretamente à epígrafe deste item: a (aparente?) disjuntiva colocada pelas questões levantadas neste texto, isto é, o dilema de educar para o mercado (de trabalho?) ou educar para a cidadania. Hoje em dia, e cada vez mais se levamos em consideração os discursos veiculados pela mídia, parece que as duas coisas se confundem. Isso nos leva a perguntar: será que o mercado substituiu a política³⁹? A julgar pelas propostas veiculadas pelas instituições trabalhadas, parece, por momentos, que sim. No entanto, cremos que, muito pelo contrário, as inovações no processo produtivo, com suas repercussões no âmbito das relações sociais em geral, devem desafiar-nos a pensar em novas formas de integração social, onde as necessidades das pessoas estejam por cima das necessidades do processo de produção de mercadorias.

³⁹ Para um desenvolvimento maior desta questão, ver também PRONKO (1999), FRIGOTTO (1999), entre outros.

Bibliografia

A maioria dos documentos dos organismos internacionais considerados, podem ser obtidos na página web correspondente. Os endereços são:

BID: www.iadb.org

UNESCO: www.unesco.org

OIT: www.oit.org/www.ilo.org

CINTERFOR: www.cinterfor.org.uy

Banco Mundial: www.wb.org

ARAÚJO, Ronaldo Marcos de Lima, (1999), *Competência e qualificação: duas noções em confronto, duas perspectivas de formação dos trabalhadores em jogo*, em **Trabalho & Crítica**, Anuário do GT Trabalho e Educação da ANPEd, Eduff, Niterói.

ARRAIS NETO, Enéas de Araújo, (1999), *Educação para uma sociedade de alta qualificação profissional: os equívocos da busca de competitividade sob a nova divisão internacional do trabalho*, em **Trabalho & Crítica**, Anuário do GT Trabalho e Educação da ANPEd, Eduff, Niterói.

BID, (1999), **Formación profesional y técnica: una estrategia para el BID**, Departamento de Desarrollo Sostenible, Unidad de Educación.

BID, (2000), **Acerca del BID**, página web.

BRASIL, (1998), **Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador. Educação e trabalho: um projeto para jovens e adultos de baixa escolaridade**, Brasília, Mtb, SEFOR.

CINTERFOR, (1999), **Formación, trabajo y conocimiento**, Papeles de la oficina técnica 7, Montevideo.

---, (2000a), **Agenda Regional 1998-9**. Página Web.

---, (2000b), **Observatorio de experiencias de competencia laboral en la región**. Página Web.

---, (2000c), **Objetivos**. Página Web.

---, (2000d), **Propuesta de políticas y programa de acción 1999-2000**. Página Web.

DEMO, Pedro, (1997), *Educação profissional: desafio da competência humana para trabalhar*, em **Educação profissional: o debate da(s) competência(s)**, Brasília, Mtb, SEFOR.

---, (1999), *Educação e desenvolvimento: análise de uma relação quase sempre fantasiosa*, em **Boletim Técnico do SENAC**, Rio de Janeiro, v. 25, n.1, jan./abr.

FRIGOTTO, Gaudêncio, (1999), *Globalização e crise do emprego: mistificações e perspectivas da formação técnico-profissional*, em **Boletim Técnico do SENAC**, Rio de Janeiro, v.25, n. 2, maio/ago.

LABARCA, Guillermo (coord.), (1999), **Formación y empresa**, OIT/CINTERFOR, Montevideo.

LEHER, Roberto, (1999), *Para fazer frente ao apartheid educacional imposto pelo Banco Mundial: Notas para uma leitura da temática trabalho-educação*, em **Trabalho & Crítica**, Anuário do GT Trabalho e Educação da ANPEd, Eduff, Niterói.

MAC NIVEN, Jorge Arrate, (1997), *Hacia una formación profesional de calidad*, en **Boletín CINTERFOR**, nro. 138, enero-marzo.

OIT, (1999), **Progreso social con y para todos en las Americas**, Lima, 17 de diciembre.

PRONKO, Marcela A., (1999), *Formação Profissional: os (des) caminhos da democratização educacional*, em **Boletim Técnico do SENAC**, v. 25, n. 3, set/dez., Rio de Janeiro.

ROGGERO, Rosemary, (2000), *Breve reflexão sobre as relações entre novas demandas de qualificação e formação profissional no movimento do capitalismo contemporâneo*, em **Boletim Técnico do SENAC**, v. 26, n. 2, maio/ago., Rio de Janeiro.

UNESCO, (1995), **Aplicación de la Resolución 26 C/1.8 sobre el futuro del Proyecto Internacional sobre la Enseñanza Técnica y Profesional (UNEVOC): Informe del Director General**, Conferencia General, 28a. reunión, París, octubre.

---, (1999a), **Aprendizaje y formación a lo largo de la vida: un puente hacia el futuro**, Recomendaciones del Segundo Congreso Internacional sobre Enseñanza Técnica y Profesional, Seúl, 26 al 30 de abril.

---, (1999b), **Establecimiento de un programa internacional a largo plazo para el desarrollo de la enseñanza técnica y profesional en aplicación de las recomendaciones del Segundo Congreso Internacional sobre Enseñanza Técnica y Profesional (Seúl, República de Corea, abril de 1999)**, Conferencia General, 30a. reunión, París, septiembre.

WEIMBERG, Pedro D., (1999), *La formación en América Latina y el Caribe a finales del milenio*, em **Boletim Técnico do SENAC**, vol. 35, n. 2, maio/ago.

WORLD BANK, (2000), **Educational Change in Latin America and the Caribbean**. Página Web.

ZARIFIAN, Philippe, (1999), **El modelo de competencia y los sistemas productivos**, Papeles de la Oficina Técnica 8, CINTERFOR, Montevideo.

QUADRO I:
Evolução histórica dos empréstimos do BID em educação (Em US\$ milhões)

Ano	As instituições principais	As escolas técnicas	Capacitação de curto prazo orientada para o mercado, para jovens e setores desfavorecidos	Total capacitação profissional e técnica	Total empréstimos em educação	Porcentagem total de empréstimos em educação para capacitação profissional e técnica	Total empréstimos do BID	Porcentagem de empréstimos em educação/ total empréstimos do BID
1965				0,0	0,8	0,0	175,2	4,6
1966				0,0	29,1	0,0	396,0	7,3
1967	3,0 (BR-0115) 1,0 (CH-0010)			4,0	65,9	6,1	481,8	13,7
1968				0,0	9,4	0,0	402,7	2,3
1969	1,5 (EC-0011) 12,0 (AR-0025)	3,4 (PN-0049)		16,9	25,4	66,5	644,5	3,9
1970	4,5 (UR-0015)			4,5	11,2	40,2	626,1	1,8
1971	2,6 (EC-0016)	3,5 (CR-0013)		6,1	67,3	9,1	628,0	10,7
1972		9,4 (TT-0008)		9,4	28,7	32,8	772,7	3,7
1973	16,0 (BR-0001)			16,0	57,8	27,7	870,4	6,6
1974	3,3 (CR-0003)	6,7 (HO-0003)		10,0	19,0	52,6	1.102,1	1,7
1975	8,6 (GU-0007)	12,2 (PN-0014)		20,8	70,8	29,4	1.360,2	5,2
1976	6,6 (BA-0007)			6,5	19,4	33,5	1.462,9	1,3
1977		9,7 (BO-0025) 10,7 (CR-0024)		20,4	44,6	45,7	1.809,6	2,5
1978		10,5 (PR-0029)		10,5	95,5	11,0	1.823,3	5,2
1979		13,3 (PR-0037)		13,3	27,2	48,9	2.177,2	1,2
1980		21,0 (EC-0095)		21,0	53,5	39,3	2.114,6	2,5
1981		7,2 (DR-0069)		7,2	14,7	49,0	2.437,8	0,6
1982				0,0	202,2	0,0	2.688,9	7,5
1983		78,5 (AR-0147)		78,5	141,8	55,4	3.000,6	4,7
1984				0,0	25,4	0,0	3.500,7	0,7
1985		20,2 (PN-0073)		20,2	92,0	21,9	2.985,4	3,1
1986		50,4 (EC-		50,4	118,2	42,6	2.974,8	4,0

		0128)						
1987				0,0	75,3	0,0	2.286,6	3,3
1988				0,0	0,0	0,0	1.611,3	0,0
1989		20,0(DR-0099)		20,0	115,1	17,4	2.552,9	4,5
1990	14,4(ES-0035)			14,4	14,4	100,0	3.803,3	0,4
1991				0,0	57,3	0,0	5.330,5	1,1
1992			40,0(CH-0024)	40,0	139,1	28,8	5.994,6	2,3
1993	28,0(UR-0018)	UR-0018 (Ref. Do ensino secundário)	15,0(VE-0042)	43,0	218,9	19,6	5.963,2	3,7
1994	20,7(PR-0038)		154,0(AR-0062) PR-0038 Projeto piloto	174,7	1.143,4	15,3	5.231,5	21,9
1995				0,0	158,9	0,0	7.223,3	2,2
1996				0,0	243,3	0,0	6.740,6	3,6
1997		82,5(AR-0181) 250 (BR-0247)		82,5	613,0	13,5	6.024,0	10,2
1998				0,0	144,1	0,0	2.233,7	6,5
Total				690,3	4.148,9	16,6	89.430,8	4,6

Fonte: Banco Inter-Americano de Desenvolvimento

ENSINO MÉDIO E ENSINO TÉCNICO NA AMÉRICA LATINA

Brasil, Argentina e Chile

Luiz Antônio Cunha¹
Rio de Janeiro, junho de 2000

As décadas de 1980 e 1990 foram férteis em reformas educacionais na América Latina. Essas reformas, que abrangem o conjunto dos sistemas educacionais ou parte deles, incluem, freqüentemente, transformações na educação técnico-profissional, desde a aprendizagem de ofícios manuais até a formação de quadros superiores. Tais transformações têm determinantes extrínsecos aos sistemas educacionais, e são de caráter político, social e econômico, que se combinam de diversas maneiras e em graus diversos.

São determinantes políticos a orientação das mudanças educacionais no sentido de ampliar a cobertura educativa, que consiste em estender as possibilidades de escolarização para além do período obrigatório, assim como de facilitar as transferências dos alunos entre diferentes tipos de cursos, tudo isso como condição da democratização do campo educacional.

Constituem determinantes sociais a pressão das camadas sociais de mais baixa renda e/ou menor vivência da cultura erudita para o ingresso no ensino médio, assim como a ampliação da escolarização das mulheres em todos os níveis e modalidades.

Os determinantes econômicos resultam da incorporação de novas tecnologias, que mudam muito rapidamente, na produção de bens e serviços, bem como nas organizações públicas e privadas, das quais a informática é a mais generalizada. Isso não quer dizer que o desenvolvimento tecnológico seja autônomo. Ao contrário, a incorporação de novas tecnologias à produção depende de iniciativas políticas em matéria econômica, tomadas tanto pelo Poder Público quanto pelas empresas (notadamente as multinacionais), iniciativas essas que, por sua vez, induzem o desenvolvimento tecnológico.

Vamos nos deter um pouco mais nos determinantes econômicos das transformações dos sistemas educacionais.

¹ Professor Titular da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio de Janeiro, pesquisador colaborador da FLACSO/Brasil, o autor tem estudado a estrutura educacional brasileira e latino-americana, em especial os segmentos dedicados ao ensino profissional e ao ensino superior. Dentre seus livros, destaca-se Educação, Estado e Democracia no Brasil (1995).

A abertura dos mercados e o fim das políticas nacionais protecionistas têm levado muitos países latino-americanos a reformarem suas políticas educacionais com vistas a aumentar a produtividade dos trabalhadores a fim de enfrentar a competição internacional em condições mais vantajosas - quiçá, menos desvantajosas. Mas, os modos de enfrentamento dessa nova situação não têm sido tão diversos quanto seria de se esperar da multiplicidade de situações sociais, políticas e econômicas dos países da região.

A propósito, ao analisar as encruzilhadas da reforma educacional na Venezuela nos anos 90, Ramón Casanova (in Bomeny, 1998) identifica e projeta para toda a América Latina, a tendência de homogeneização das referências intelectuais e técnicas trazidas pela difusão dos modelos dos organismos internacionais. Tal homogeneização teria produzido resultados análogos nos diferentes países da América Latina, a despeito das peculiaridades nacionais.

Essa homogeneização das referências intelectuais e técnicas teria sido produzida pelo forte protagonismo de agências financeiras internacionais no campo educacional, em especial o Banco Internacional de Reconstrução e Fomento, ou Banco Mundial - BIRD, e o Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID.

Com efeito, desde o início da década, o Banco Mundial tem feito recomendações explícitas a respeito da educação técnico-profissional, entendida como um elemento estratégico da estrutura educacional. Neste sentido, seu documento de política sobre Educação Técnica e Formação Profissional (1992) contém um item destinado à “separação da educação e da capacitação”, no qual utiliza um tom direto, raramente empregado pelos formuladores das reformas educacionais em cada país, ainda que busquem o mesmo objetivo.

Para o BIRD, a educação e a capacitação demandariam coisas diferentes dos sistemas, das instituições, dos instrutores e dos administradores. Embora essenciais para a produtividade, elas seriam difíceis de se administrar eficazmente dentro dos mesmos formatos institucionais. A clara separação entre a educação e a capacitação traria vantagens para ambas, já que permitiria aos educadores e aos instrutores concentrarem-se em suas missões próprias. No caso destes últimos, eles poderiam desenvolver as qualificações técnica-administrativa e técnica-especializada necessárias para vincular a capacitação mais estreitamente à economia.

Além dessa orientação geral, o BIRD faz recomendações específicas a respeito da organização de cada sistema educacional, como a de se concentrar a formação profissional de modo intensivo ao fim da educação secundária. Isso permitiria aos estudantes escolherem entre as diversas ocupações pouco tempo antes da procura de emprego, com maior maturidade e maior conhecimento do mercado de

trabalho, o que poderia melhorar a equidade educacional, a motivação discente e a flexibilidade dos trabalhadores.

No que concerne ao formato institucional, o Banco Mundial chega a recomendar a retirada das escolas técnico-profissionais do âmbito do ministério da educação de cada país. Caso a manutenção de sua vinculação ministerial seja indispensável, elas deveriam ser beneficiadas pela flexibilização dos programas e dos procedimentos burocráticos.

Ademais, os relatórios do BIRD sobre cada país, assim como seus documentos gerais sobre política educacional, não enfatizam a educação técnico-profissional, manifestando uma atitude negativista diante da instituição escolar, julgada pela instituição inadequada para a qualificação da força de trabalho, além de mostrar uma preocupação para com a possibilidade de se gerar insatisfação social devido à existência de desempregados com certificados e diplomas.

Daí a preferência pelo que essa própria agência financeira internacional chama de “modelo latino-americano de formação profissional”. Com destaque na configuração, o documento citado faz a elegia do modelo que, originário do Brasil nos anos 40, foi incorporado por outros países da região, com diversas adaptações:

“Em 1987, os institutos de formação profissional (IFP) de 12 países latino-americanos matricularam mais de três milhões de pessoas, cifra que equivale a 37% da matrícula total na educação secundária nesses mesmos países. Os IFP se destacam por suas relações dinâmicas com os empregadores, uma formação de alta qualidade e boa capacidade de reação a situações econômicas competitivas e que mudam com rapidez. Os IFP são independentes dos sistemas de educação formal; são financiados mediante impostos sobre as folhas de pagamento das empresas; são dirigidos pelos representantes dos trabalhadores, dos empregadores e do Estado. A autonomia facilitou a flexibilidade para atender às necessidades dos empregadores; a estabilidade do financiamento por meio de impostos sobre as folhas de pagamento fomentou a autonomia e a qualidade da capacitação; e a direção tripartite fortaleceu a responsabilidade. Os IFP se especializam em atender às necessidades de sub-setores e indústrias específicas, tais como têxteis e produtos petroquímicos, freqüentemente com assistência financeira das associações industriais. Os IFP diversificaram seus serviços para satisfazer às necessidades em mudança. O aperfeiçoamento de trabalhadores em serviço representa agora dois terços da matrícula. O adiestramento é ministrado nos locais de trabalho, e é oferecida assistência para desenvolver a capacidade de adiestramento por empregadores grandes e pequenos. Mediante contrato são oferecidos serviços de consultoria em administração e assistência para a introdução e adaptação de novas tecnologias. O plano de financiamento mediante impostos sobre a folha de

pagamento está mudando. No Brasil, os empregadores podem reter uma parte dos impostos para usar na contratação direta de serviços, aumentando assim sua responsabilidade. No Chile, o subsídio dos IFP, baseado em sobretaxas, foi substituído por um sistema de contratação competitiva dos serviços nos setores público e privado. Na Colômbia, os responsáveis por essas políticas estão considerando a possibilidade de eliminar o imposto sobre a folha de pagamento e obrigar os IFP a competirem pela obtenção de recursos públicos, depois de 20 anos de desenvolvimento institucional satisfatório.” (BIRD, 1992, p. 52)

Ademais, a estratégia do Banco Mundial para a educação privilegia o setor privado como protagonista na educação técnico-profissional em todo o mundo. É o que expressa o trecho seguinte, que contém um diagnóstico fortemente prescritivo:

“Individualmente ou em grupo, os empregadores oferecem treinamento em serviço para seus trabalhadores, ou, então, contratam esse treinamento com firmas especializadas. Grupos de empregadores e associações profissionais estão envolvidas no estabelecimento de padrões de contribuição financeira para a qualificação profissional, assim como no estabelecimento dos resultados desejáveis de aprendizagem no setor educacional em geral.” (BIRD, 1999, p. 21)

Em seu artigo sobre o estado da arte da reforma da educação técnico-profissional na América Latina, David Wilson (sd) assinala aquela orientação do BIRD como fazendo parte de uma concepção “econocêntrica” das agências financeiras internacionais, muito difundida na região. Na década de 90, essa concepção se expressou por três vetores nas mudanças observadas: descentralização, setorização e privatização da educação técnico-profissional na América Latina.

A descentralização consiste em substituir o Poder Público na gestão dos sistemas nacionais de educação técnico-profissional por entidades não estatais, preferencialmente de caráter regional ou local. A setorização consiste na fragmentação das iniciativas de educação técnico-profissional conforme cada setor da economia, determinada pelas frações do mercado de trabalho, abandonando-se as políticas gerais de formação. A privatização consiste na transferência da gestão das instituições públicas de educação técnico-profissional para os empresários, com a participação ou não dos trabalhadores e do Estado, além do que aquelas agências denominam de “diversificação das fontes de financiamento”. Esta é entendida como a substituição do financiamento público pelo privado, seja mediante a venda de produtos e serviços aos empresários, seja mediante o pagamento do aprendizado pelos próprios alunos, diretamente ou via financiamento.

Em adição a essas tendências, Wilson assinala a de “diferenciação para cima” da educação técnico-profissional na América Latina, desde o nível secundário até o

pós-secundário para técnicos e tecnólogos. Ele aponta, ainda, que essas mudanças todas teriam sido determinadas pela globalização da economia, com o conseqüente abandono das políticas protecionistas e a abertura dos mercados nacionais a uma competição internacional cada vez mais acirrada. Para enfrentar a competição num mercado progressivamente mais globalizado, os governos dos países latino-americanos decidiram, entre outras providências, modificar os modos como qualificam sua força de trabalho, em especial para a indústria e os serviços, que, por sua vez, passam a utilizar tecnologias mais sofisticadas, exigentes de trabalhadores dotados de diferentes qualificações e/ou competências.

Pois bem, a descentralização, a setorização e a privatização da educação técnico-profissional, processos de que o Chile teria sido o laboratório latino-americano, encontraram respaldo, senão incentivo, nas recomendações e nos financiamentos das agências financeiras internacionais. A “diferenciação para cima”, por sua vez, teria sido resultado da própria lógica de aumento da qualificação da força de trabalho. Para ilustrá-la, Wilson menciona os cursos pós-secundários desenvolvidos no Brasil. O SENAI teria sido a instituição pioneira na oferta desse tipo de curso, e estaria, uma vez mais, apontando o caminho a ser seguido por suas congêneres da região.

Wilson assinala, também, a existência de uma tendência de mudança de orientação da educação técnico-profissional latino-americana, no sentido de substituição da formação monovalente pela polivalente. Para isso, a experiência japonesa tem sido incorporada por alguns países, de modo a privilegiar a capacitação feita nas próprias empresas, e de acordo com um sistema de “rotação do trabalho”. Mesmo quando as instituições de educação técnico-profissional mantêm sua forma escolarizada, a inserção prévia na produção tem sido enfatizada mediante a instalação de instalações piloto que servem, também, a outros propósitos, como, por exemplo, a pesquisa tecnológica.

No meu entender, no que se refere à estrutura educacional dos países latino-americanos, o protagonismo do BIRD e do BID tem produzido resultados indiretos e diretos. Os projetos de financiamento à educação apresentados a essas agências financeiras abrem caminho para que suas recomendações sejam diretamente incorporadas às políticas educacionais nacionais. Isso se dá de dois modos: mediante a atuação direta e presencial de assessores desses bancos ou mediante a atuação de especialistas nacionais formados segundo as orientações assumidas pelas instituições financeiras - um caso peculiar de afinidades eletivas.

De um modo ou de outro, a orientação do BIRD e do BID tem funcionado como um reforço ou como um incentivo de mudança, no sentido da segmentação. Ela é um reforço no caso em que a segmentação torna-se a tônica do sistema educacional, com escolas secundárias (propedêuticas ao ensino superior) nitidamente apartadas das escolas profissionais (voltadas à formação de trabalhadores diretamente ligados à produção). Por outro lado, a orientação

dessas agências é um incentivo à mudança naqueles países que, por distintas razões, elaboraram e implementaram políticas de unificação da educação secundária com a educação técnico-profissional e, agora, revertem esse processo.

Para captar o elemento mais dinâmico dessas transformações, numa perspectiva comparada, este texto focaliza a educação técnico-profissional no âmbito da *educação intermediária* em três países latino-americanos, nos quais as reformas educacionais nos anos 80 e 90 foram especialmente marcantes: Brasil, Argentina e Chile. A *educação intermediária* é aqui definida como compreendendo os processos e as instituições educacionais situados entre a educação obrigatória e a educação superior, universitária ou não. É justamente na *educação intermediária* que se encontra, atualmente, a mais intensa segmentação dos sistemas educacionais, o que, no passado, prevalecia também no âmbito do ensino primário.

BRASIL

Na segunda metade da década de 90 foi realizada no Brasil uma reforma educacional sem precedentes, que ainda está em processo. Com efeito, do ensino fundamental ao superior uma pletora de leis e decretos, promulgados desde 1995, acionou mudanças em aspectos tão variados quanto financiamento, gestão, acesso, avaliação, currículo e carreira docente. Dentre todas, a distinção compulsória entre o ensino médio e o ensino técnico é uma das mais polêmicas na estrutura da educação brasileira.

Nos anos 40, uma estrutura educacional dualista, fortemente influenciada pelas reformas educacionais do fascismo italiano, foi estabelecida pelas “leis orgânicas” baixadas pela ditadura varguista. Depois da reconstitucionalização do país em 1946, essa dualidade foi sendo quebrada pelas “leis de equivalência” (no. 1076/50 e 1821/53) e, finalmente, pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de 1961. Primeiramente, a limitação de candidatura dos concluintes de cursos técnicos aos cursos superiores foi suprimida, desde que eles fossem aprovados em exames de complementação das disciplinas não cursadas no 2º. ciclo do secundário. Depois, aos egressos do 1º. ciclo dos ramos profissionais do ensino de 2º. grau (pós-primário) foi permitido o ingresso no 2º. ciclo do ramo secundário, o único que propiciava a candidatura irrestrita ao ensino superior.² No entanto, existia a exigência de exames de complementação das disciplinas não cursadas no 1º. ciclo do secundário. Finalmente, a LDB-61 estabeleceu a equivalência geral entre todos os ciclos e ramos do ensino de 2º. grau, para efeito propedêutico.

Esse processo de progressiva equivalência dos dois ciclos do ensino de 2º. grau foi correlativa à *secundarização* dos ramos profissionais no 1º. ciclo, de modo que, ao início da década de 60, havia sido formada uma concepção, bastante generalizada no país, de que os quatro anos que se seguiam à escola primária deveriam constituir uma educação geral para todos.³ Imediatamente antes do golpe militar de 1964, convênios entre o Ministério da Educação e a USAID constituíram equipes de planejamento de instalação de centenas de ginásios orientados para o trabalho (também denominados polivalentes), uma versão brasileira da *comprehensive high-school* norte-americana.

Em 1971, foi promulgada a Lei de Diretrizes e Bases do Ensino de 1º. e 2º. Graus (no. 5692), que fundiu o ensino primário ao 1º. ciclo do ensino de 2º. grau, instituindo um novo ensino de 1º. grau, obrigatório para todos, com oito anos de duração. As quatro últimas séries seriam profissionalizantes, no sentido de que

² A Lei Orgânica do Ensino Industrial (1942) determinava que a candidatura dos concluintes dos cursos técnicos industriais, agrícolas e comerciais, assim como dos cursos normais, ficava restrita às carreiras diretamente relacionadas com aqueles.

³ Todavia, mantinha-se a aprendizagem industrial e comercial, associando escola e trabalho, com exigência de escolaridade prévia em nível primário, completa ou não.

seu currículo teria como finalidade a sondagem vocacional e a iniciação para o trabalho. Enquanto isso, a aprendizagem profissional, industrial e comercial, mantinha-se como anteriormente, sob controle patronal, para os alunos que concluíssem o 1º. grau e, também, para os que o abandonassem precocemente (terminalidade real).

Além dessa unificação parcial do ensino pós-primário, a mesma lei procedeu à fusão dos ramos profissionais do 2º. ciclo do ensino de 2º. grau com o ramo secundário, constituindo um novo ensino de 2º. grau, universal e compulsoriamente profissional. A idéia era a de que todos os alunos obtivessem no 2º. grau uma habilitação como técnico ou auxiliar técnico.

Se a profissionalização no novo ensino de 1º. grau correspondeu a uma concepção pedagógica calcada num modelo em vigor num país - os EUA -, no 2º. grau a razão da unificação entre o ramo secundário e os ramos profissionais deveu-se a uma conjuntura situada fora desse grau de ensino, para o que se procedeu à elaboração de justificativas ad hoc. Com efeito, foi atribuída à profissionalização universal e compulsória no 2º. grau a função de conter a demanda de candidatos para o ensino superior, de modo a encaminhá-los para um mercado de trabalho supostamente carente de profissionais habilitados, mercado esse que se supunha capaz de absorver esse contingente adicional de técnicos e auxiliares técnicos. (Cunha, 1973)

Assim, se de um lado foi dada continuidade à política de extensão da escolaridade obrigatória, foi completamente revertida a política de facilitação do acesso ao ensino superior expressa nas “leis de equivalência” e na primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. De todo modo, ainda que sustentada por razões discriminatórias, a aplicação da lei 5.692/71, no que dizia respeito ao ensino de 2º. grau, implicava a eliminação da dualidade entre o ensino geral-propedêutico, e o ensino técnico-profissional.

Todavia, a política de profissionalização não teve sucesso. No ensino de 1º. grau, a falta de recursos financeiros e a carência de pessoal qualificado determinaram o progressivo abandono da iniciação para o trabalho e da sondagem vocacional nos currículos das redes escolares estaduais e municipais. As escolas privadas jamais incorporaram essas determinações curriculares, já que a função propedêutica era sua principal razão de ser. No ensino de 2º. grau, a resistência dos proprietários das escolas privadas se juntou à dos estudantes e das próprias empresas (que não abriram suficientes oportunidades de estágio) e à falta de recursos nas redes públicas de ensino, de modo que, em 1982, a lei 7.044 produziu uma total reorientação da reforma de 11 anos antes. No entanto, ao invés de revogar todo o aparato curricular da profissionalização universal e compulsória, ele permaneceu como uma das possibilidades, ao lado de um currículo exclusivamente propedêutico. Desde então, a função propedêutica do ensino de 2º. grau foi restabelecida, no contexto do enfraquecimento da ditadura militar.

A política educacional implementada a partir de 1995 reservou um lugar especial ao ensino técnico. Se, de um lado, ela partiu do pressuposto da necessidade econômica da formação de profissionais de nível médio, como exigência do desenvolvimento tecnológico em todos os setores, de outro, ela continha um diagnóstico bastante severo a respeito das duas dúzias de escolas técnicas industriais da rede federal. Essas escolas teriam se transformado em alternativa de ensino médio gratuito e de boa qualidade para jovens de classe média, que não estariam interessados em trabalhar como técnicos, mas, sim, na realização de cursos superiores, em especialidades que freqüentemente nada tinham a ver com o curso realizado anteriormente. Em nome, portanto, da otimização econômica dos recursos financeiros públicos, os cursos técnicos deveriam ser oferecidos apenas aos estudantes efetivamente interessados em trabalhar na sua especialidade.

Nesse sentido, o decreto no. 2.208/97 instituiu todo um sistema de ensino profissional, com três níveis: o básico (abrangendo a aprendizagem e os cursos rápidos para adultos), o técnico e o tecnológico, este já em nível superior.⁴

O ensino técnico foi definido como sendo *independente* do ensino médio. Isso significava que um aluno poderia cursar o ensino técnico ao mesmo tempo do ensino médio, depois deste e até mesmo independentemente.⁵ Os cursos chamados integrados, que ofereciam num mesmo currículo a educação geral de nível médio e a educação técnico-profissional, foram literalmente proibidos. Tolerados apenas no caso das escolas agrotécnicas.

A independência, também chamada de desvinculação, entre o ensino médio e o ensino técnico permitiria resolver aquela distorção, pois este último somente seria procurado pelos jovens que tiverem efetivo interesse na profissionalização, para emprego imediato.

Neste sentido, os cursos técnicos deverão ser organizados em módulos, cada um deles dando direito a um certificado de qualificação profissional, na suposição de que a organização modular corresponda às profissões efetivamente existentes no mercado de trabalho.

Depois do decreto 2.208/97 e contrariamente à sua concepção original, o Conselho Nacional de Educação estabeleceu que o certificado de técnico somente será outorgado aos egressos dos cursos técnicos que também tiverem concluído o

⁴ Os três níveis da educação profissional não constituem progressão obrigatória, pois o acesso a qualquer um deles independe da realização do antecedente.

⁵ Neste caso, o certificado de técnico não permitiria a candidatura aos cursos superiores.

ensino médio, anteriormente ou simultaneamente a este.⁶ Ficou excluída, portanto, a possibilidade de que esse certificado fosse concedido a quem somente acumulasse os módulos correspondentes a uma especialidade técnica.

Do lado da educação geral-propedêutica, outras mudanças ocorreram. A LDB-96 trouxe uma concepção marcadamente profissionalizante do ensino médio, cujas finalidades incluem a preparação para o trabalho de cada aluno, para que ele seja “capaz de se adaptar com flexibilidade a novas condições de ocupação ou aperfeiçoamento posteriores”. O ensino médio é apresentado na lei, também, como tendo a finalidade de propiciar “a compreensão dos fundamentos científico-tecnológicos dos processos produtivos”. No mesmo sentido, a LDB-96 determina que os conteúdos e as formas de avaliação serão organizados de tal forma que, ao final do ensino médio, o educando demonstre “domínio dos princípios científicos e tecnológicos que presidem a produção moderna”.

Na perspectiva de articulação entre o ensino médio (com a duração mínima de três anos) e o ensino técnico (com duração indeterminada), a resolução do Conselho Nacional de Educação que estabeleceu as diretrizes curriculares para o primeiro abriu a possibilidade de que as escolas *avancem* a preparação básica de seus alunos para certos cursos técnicos, propiciando a aquisição de competências básicas, sem que, todavia, introduzam disciplinas propriamente profissionais.⁷ Neste sentido, a Tecnologia está presente nas três áreas em que foi dividido o conhecimento escolar da parte comum do ensino médio, a saber:

- Linguagem, Códigos e suas Tecnologias
- Ciências da Natureza, Matemática e suas Tecnologias
- Ciências Humanas e suas Tecnologias

Mas, uma escola que oferecer apenas o ensino médio, cujo currículo contenha componentes profissionalizantes na parte diversificada, poderá emitir certificados de auxiliar técnico numa especialidade determinada.

Dentre as mudanças ocorridas na educação brasileira nos anos 90, verifica-se a inflexão da tendência que se definia desde os anos 40: a progressiva fusão entre a educação geral-propedêutica e a educação técnico-profissional cedeu lugar a uma tentativa de cisão entre elas. Numa situação conflitiva, tal tentativa foi atenuada pela exigência de que o curso técnico somente poderá outorgar certificados para os alunos que tenham também concluído o ensino médio, ainda que os módulos dos cursos técnicos possam ser freqüentados separadamente. Em conseqüência,

⁶ Em função das exigências de conhecimentos prévios, determinados cursos técnicos poderão estabelecer o ensino médio concluído como requisito de ingresso de seus alunos.

⁷ O decreto 2.208/97 prevê que 25% das disciplinas de caráter profissionalizante, cursadas no ensino médio, podem ser aproveitadas no currículo individual de um aluno do ensino técnico, independentemente de exames, a juízo da instituição que oferece o curso técnico.

os técnicos poderão candidatar-se a qualquer curso de nível superior. O currículo do ensino médio, por sua vez, incluirá conteúdos profissionalizantes, que poderão ser incorporados como créditos válidos para a integralização de um curso técnico.

ARGENTINA

Na constituição e desenvolvimento dos sistemas educacionais latino-americanos, a Argentina apresenta um caso raro: a criação de uma instituição de nível técnico e superior, destinada exclusivamente aos jovens trabalhadores.

Como produto típico do populismo peronista, a Universidad Obrera Nacional, foi criada em 1948,⁸ vindo a constituir um segmento paralelo ao ensino secundário e superior “tradicionais”. Os alunos dessa instituição deveriam ser egressos das escolas da Comissão Nacional de Aprendizagem e Orientação Profissional ou das escolas industriais públicas, todos portadores de certificado de que haviam ingressado no mercado de trabalho.

A interpretação mais difundida é a de que, incapaz de alterar a situação do ensino secundário e universitário, controlado pelas elites tradicionais, o governo peronista preferiu criar esse sistema paralelo, com o propósito de formar técnicos de nível médio e engenheiros industriais, para fazer frente à necessidade do projeto de desenvolvimento econômico, assim como atender a demanda dos trabalhadores de acesso aos cursos superiores. (Mollis, 1991)

Nos anos 80, a formação de técnicos na Argentina compreendia dois ciclos após a escola primária, com três anos de duração cada um. O ciclo básico, comum a todas as especialidades, oferecia, além das matérias de formação geral, contatos diretos com as diferentes atividades práticas. O ciclo superior oferecia, além da complementação teórica e científica, o desenvolvimento de uma especialidade profissional que habilitava o egresso a atuar como técnico.⁹ Os concluintes dos dois ciclos da educação técnico-profissional poderiam prosseguir seus estudos em grau superior, em cursos relacionados com a especialidade correspondente.

O ciclo superior de formação de técnicos compreende as seguintes especialidades: Administração de Empresas; Artesanato Aplicado; Veículos Automotores; Aerofotogrametria; Artes Gráficas; Construções; Computação; Construções Navais; Desenho de Interiores; Desenho e Promoção Publicitária; Instrumentista no Controle de Processos Industriais; Joalheria; Mecânica; Mecânica Orientada para Máquinas Agrícolas; Eletricidade; Eletromecânica; Eletrotécnica; Geografia Matemática; Hidráulica; Indústrias de Alimentação; Indústrias de Alimentação Pesqueira; Metalurgia; Mineração; Ótica; Prótese; Petróleo; Publicidade; Química; Refrigeração e Ar Condicionado; Relojoaria; Telecomunicações.

⁸ A UON foi posta em funcionamento em 1952. Quatro anos depois, com a queda de Perón, a instituição foi renomeada Universidad Tecnológica Nacional.

⁹ Os egressos do ciclo superior recebiam o título de técnico na especialidade cursada. Os das especialidades Construções e Eletricidade recebiam o título de “maestro mayor de obra” e de “eletromecânico”, respectivamente.

Em 1980 começou a funcionar um sistema de articulação entre as escolas técnicas e as empresas para a formação de auxiliares técnicos, que evocava a prática alemã (sistema dual). Os alunos que tivessem concluído o ciclo básico da educação técnico-profissional podiam optar por esse sistema, com dois anos de duração, que consistia em dois dias de frequência à escola e três dias nas instalações de empresas especialmente selecionadas, para as atividades práticas formativas.

Os concluintes desse sistema dual recebiam o certificado de auxiliar técnico na especialidade cursada. Se quisessem, poderiam prosseguir os estudos no ciclo superior,¹⁰ para alcançar o título de técnico, sendo que, para eles, a duração deste ciclo seria abreviada para dois anos.

A reforma da educação secundária, determinada pela Lei Federal de Educação no. 24.195, de 1992, apresenta a estrutura do sistema educacional formada de cinco níveis progressivos, a saber: educação inicial, educação geral básica, educação polimodal, educação superior e educação quaternária. Não há menção direta na lei ao ensino profissional, a não ser no nível superior. A educação técnico-profissional está compreendida num dos *regimes especiais*, admitidos pela lei, que têm a finalidade de “atender às necessidades que não possam ser satisfeitas pela estrutura básica e que exijam outras ofertas específicas diferenciadas em função das particularidades ou necessidades do educando ou do meio”.

As mudanças determinadas pela Lei Federal de Educação estão baseadas no julgamento de que na sociedade contemporânea não há limites precisos entre as funções que, até então, eram desempenhadas por diferentes tipos de escola. Impõe-se a implantação de um mesmo núcleo de competências fundamentais para todos os alunos, expressos em parâmetros curriculares básicos. Daí a concepção do nível polimodal, com um enfoque que pretende integrar, em uma mesma oferta educacional, uma preparação equilibrada, com valor formativo e social equivalente, para todos os estudantes, abrangendo as seguintes funções: função ética e de cidadania; função propedêutica; e função de preparação para a vida produtiva. Essas funções, por sua vez, serão desenvolvidas mediante dois tipos de formação: a formação geral de base e a formação orientada, que desenvolverá, contextualizará e especificará os conteúdos da primeira, atendendo aos diferentes campos do conhecimento e da ocupação social e produtiva. Para tanto, cinco modalidades foram definidas:

- Modalidade Ciências Naturais, Saúde e Meio Ambiente
- Modalidade Economia e Gestão das Organizações

¹⁰ O ingresso não era automático, pois os estudantes deveriam demonstrar estarem em condições acadêmicas de promoção ao ciclo superior.

- Modalidade Humanidades e Ciências Sociais
- Modalidade Produção de Bens e Serviços
- Modalidade Artes, Design e Comunicação

Essas modalidades de educação polimodal não correspondem, necessariamente, a especializações dos estabelecimentos escolares, já que uma mesma instituição poderá oferecer uma modalidade ou mais aos seus alunos.

A educação polimodal tem seu contraponto nos trajetos técnico-profissionais - TTP -, que oferecem uma formação especializada em uma ocupação social e produtiva. Estes trajetos poderão ser desenvolvidos nas mesmas escolas que oferecem a educação polimodal, mas em turnos diferentes; em instituições especializadas para atender aos alunos de vários estabelecimentos de uma mesma área geográfica; ou, ainda, em instituições estreitamente vinculadas às distintas atividades profissionais.

Como primeiro passo para a implantação dos TTP (que se pretende iniciar no ano 2000), o Instituto Nacional de Educação Tecnológica-INET definiu os perfis profissionais dos técnicos, de acordo com as novas demandas e as necessidades da produção. Para isso, procedeu a consultas a empresários, sindicatos, profissionais e especialistas. O objetivo foi o de que cada trajeto conduza ao domínio de competências que propiciem ao técnico o exercício de sua profissão em situações concretas de trabalho, de modo a poderem responder às novas demandas e mudanças constantes que ocorrem nas áreas ocupacionais mais significativas.

Cada TTP compreende um conjunto de módulos, cuja aquisição propiciará ao aluno a obtenção do certificado de técnico no trajeto correspondente. Os alunos poderão cursar os módulos de um trajeto técnico-profissional durante a educação polimodal ou depois desta. No caso em que forem concluídos a educação polimodal e todos os módulos de um trajeto técnico-profissional, o aluno receberá diploma de técnico. A idéia subjacente é a de que a formação técnica integral pretendida somente será alcançada através da articulação de ambos os níveis educacionais. No caso em que apenas parte dos módulos for concluída, será fornecido o certificado correspondente.

Os TTP pretendem, então, ser uma oferta opcional complementar à educação polimodal, destinada a substituir a educação técnico-profissional que se fazia. O INET projetou, até o momento, 12 trajetos São eles:

- Produção Agropecuária
- Gestão Organizacional
- Equipamentos e Instalação Eletromecânicos
- Indústrias de Processos

- Eletrônica
- Construções (Mestre Mayor de Obras)
- Construções - Técnico em Construções
- Tempo Livre, Recreação e Turismo
- Informática
- Saúde e Ambiente
- Comunicação em Multimídia
- Aeronáutica

Alguns desses trajetos coincidem com as especialidades oferecidas pelas antigas escolas técnicas, como Produção Agropecuária ou Eletrônica. Outros, entretanto, são inovações no quadro da educação técnico-profissional argentina, como Gestão Organizacional ou Tempo Livre, Recreação e Turismo.

Existe uma certa correspondência entre as modalidades da educação polimodal e os TTP, como o quadro abaixo permite perceber:

POLIMODAL (modalidades)	TTP
Ciências Naturais, Saúde e Meio Ambiente	Saúde e Meio Ambiente
Economia e Gestão das Organizações	Gestão Organizacional
Humanidades e Ciências Sociais	-
Produção de Bens e Serviços	Equipamentos e Instalação Eletromecânica Indústrias de Processos Eletrônica Construções Informática Produção Agropecuária Aeronáutica
Artes, Design e Comunicação	Comunicação em Multimídia

Dois TTP não encontram correspondência direta nas modalidades da educação polimodal. O TTP Tempo Livre, Recreação e Turismo não tem correspondência alguma; e Comunicação em Multimídia tem correspondência apenas parcial em Artes, Design e Comunicação.

Como os técnicos devem ter concluído o nível polimodal, antes ou durante os TTP, todos eles se encontrarão em condições de postular o ingresso em cursos de nível superior, universitários ou não.

No que diz respeito ao foco deste texto, a reforma argentina pode ser resumida em quatro pontos: a inclusão de elementos profissionalizantes no ensino secundário (nível polimodal), de modo bastante especificado; dissociação entre o nível polimodal e os TTP, que constituem cursos distintos; exigência da conclusão de todo o nível polimodal para a outorga do certificado de técnico; candidatura irrestrita dos técnicos aos cursos de nível superior. Apesar, portanto, da dissociação entre o ensino secundário e o ensino técnico-profissional, a segmentação poderá ser menor do que a prevalecente antes da reforma que se encontra em processo de implantação, ao menos no que concerne à dimensão institucional da questão.

CHILE

Ao início do conturbado governo da Unidade Popular (1970/73) não se empreendeu no Chile uma reforma educacional que alterasse a estrutura então existente. Os esforços do governo concentraram-se na ampliação da oferta educacional e na democratização da gestão do sistema. Foi mantida a estrutura do decreto no. 27.952, de dezembro de 1965, que fixava em quatro anos a duração da educação média, com duas modalidades: a humanístico-científica e a técnico-profissional.

Ao início de 1973, alguns meses antes do golpe militar o presidente Allende pôs em discussão uma reforma profunda na estrutura educacional, motivada por duas ordens de fatores. Em primeiro lugar, a convicção dos dirigentes do sistema educacional de que não seria possível sustentar a expansão do acesso se mantida a estrutura existente, especialmente a dualidade do nível médio: de um lado, as escolas gerais-propedêuticas, de outro, os liceus técnico-profissionais. Em segundo lugar, a disposição dos partidos de sustentação do governo, situados à esquerda no espectro político, desejosos de anteciparem a construção do Socialismo no campo da educação.

Nasceu, então, a proposta da Escola Nacional Unificada, que, no nível médio pretendia superar a antiga dicotomia entre educação geral e educação profissional, mediante a concepção marxiana de politecnia, que realizaria a síntese da teoria com a prática, contribuindo para a superação da divisão entre o trabalho intelectual e o trabalho manual. Mas, essa concepção foi submetida a uma forte crítica por parte da oposição política ao governo da Unidade Popular, razão pela qual seu projeto foi posto de lado.

O governo instituído pelo golpe militar de 1973 não empreendeu mudanças estruturais no campo educacional, concentrando-se na interdição de práticas, de materiais e de pessoas considerados ameaçadores à nova ordem política.

A década de 1980 começou com profundas reformas educacionais, que fez do Chile o laboratório internacional de reforma do campo educacional nos termos da ideologia neoliberal. Em 1981 foi tentado o estabelecimento de uma ponte entre a educação geral e a técnico-profissional no nível médio: depois de dois anos de curso comum, haveria dois anos de cursos diversificados, nos quais a modalidade geral e propedêutica se separaria das modalidades técnico-profissionais. Em 1987 essa tentativa foi abandonada, retornando-se à separação anteriormente existente, não só de cursos como, também, de escolas propedêuticas e técnico-profissionais no nível médio.

A orientação privatista e descentralizadora do governo militar, no sentido de transferir ao setor privado e às municipalidades as escolas até então geridas e financiadas pelo governo nacional, atingiu também as instituições de educação

técnico-profissional.¹¹ Aos empresários que se dispusessem a investir no ensino técnico-profissional foram conferidas as mesmas facilidades para a criação de escolas de educação básica e média, de caráter geral.

Pela Lei Orgânica Constitucional de Ensino, no. 18.962, de março de 1990 (promulgada ao fim do governo Pinochet), a educação média manteve a antiga divisão em duas modalidades, ambas ministradas em instituições denominadas liceus: a educação média humanístico-científica, com quatro anos de duração, em dois ciclos, e a educação técnico-profissional. Esta compreende cinco ramos: comercial, industrial, técnico¹², agrícola e marítima. A duração da educação média técnico-profissional é de três ou quatro anos, mas existe um ciclo terminal de dois anos para adultos. O curso completo propicia ao aluno o título de técnico de nível médio na especialidade seguida.

A plataforma do governo civil iniciado no Chile em março de 1990, pondo em marcha um processo de transição para a democracia, não se propôs a alterar a arquitetura educacional montada pelos governos militares na década anterior. Mas, recusando-se a aprofundar a política privatista e descentralizadora dos militares, o governo da *concertación* preferiu intervir sobre processos que ocorriam no interior da estrutura educacional, a saber: a qualidade da educação e a eqüidade na distribuição social dos seus resultados.

O segundo governo civil (1994/2000) que se seguiu à ditadura militar elevou a educação à prioridade número um, e empreendeu, entre outras providências, a constituição de um Comitê Técnico sobre a Modernização da Educação. O relatório desse comitê e da Comissão Nacional para a Modernização da Educação, que lhe deu prosseguimento, ficou conhecido como Relatório Brunner, nome do ministro da educação, seu integrante.

Dentre as recomendações apresentadas está a da reforma da educação média como “uma tarefa impostergável”. Essa reforma consistiria na retomada das linhas gerais do intento de reforma de 1981/87, mas de um modo aprofundado. Em linhas gerais, o Relatório Brunner recomenda terminar com o dualismo entre o ensino “acadêmico” e o ensino técnico, o fim da idéia de uma educação profissional que se pretenda terminal e a conseqüente implantação de uma estrutura educacional na qual a diversidade não seja sinônimo de segmentação. Como resultado, os liceus técnico-profissionais deixariam de existir, de modo que os cursos que ministram passassem a constituir opções para os alunos, ao lado

¹¹ Com base no decreto-lei no. 3.166, de 1980, 75 liceus técnico-profissionais públicos foram transferidos à administração de corporações formadas por empresários privados especialmente para esse fim. Esses liceus receberam recursos públicos mediante convênio, como dotações global por estabelecimento, fixadas anualmente, e não mediante número de alunos, como as demais escolas.

¹² Abrange as seguintes especialidades: Alimentação, “Atención de Párvulos”, “Atención Social”, Cabelereiro, Vestuário.

do ensino “acadêmico”, mantendo-se abertas às possibilidades de mudança entre elas.

No entanto, o Relatório admite que os liceus tenham orientação predominante para um ou outro lado, sem exclusividade. Para os cursos “acadêmicos”, o novo currículo deveria procurar estender a todos a educação para o trabalho. Como exemplo, é mencionada a possibilidade de oferecimento de cursos ou seminários sobre de iniciação à atividade empresarial e de familiarização com as operações comerciais básicas. Para os cursos técnico-profissionais, as alternativas deveriam ser mais amplas do que o desenvolvimento de habilidades específicas, que logo poderiam tornar-se obsoletas, deixando-se que maior especialização seja obtida no âmbito das próprias empresas. O intento de se acabar com a idéia de “educação terminal” levaria a que os currículos buscassem pôr os alunos em condições de seguir aprendendo ao longo de sua vida, assim como de seguir estudos superiores.

A reforma curricular da educação média que se empreendeu, imediatamente após a divulgação do Relatório Brunner, estabeleceu que ela deveria abranger dois anos iniciais com o objetivo de desenvolver a formação geral, comum a todos os alunos, e dois anos seguintes, com o objetivo de ministrar uma formação diferenciada. A formação geral deveria superar o dualismo acadêmico/técnico, de modo a articular uma preparação orientada tanto para o trabalho quanto para o estudo. Com relação à antiga concepção científico-humanista, a formação geral seria distinta, na medida em que buscaria orientar-se para a vida prática. Com relação à antiga concepção técnico-profissional, ela seria diferente no que concerne a sua preocupação em desenvolver capacidades gerais e transferíveis, aplicáveis a domínios e desempenhos práticos, mas que possibilitem um aprendizado em nível superior. Em conseqüência, o leque de dispersão das opções técnico-profissionais passou de 400 especialidades para apenas 44.

Assim, o campo educacional chileno passou por três momentos em que foram feitas tentativas de eliminação ou atenuação da tradicional separação entre a educação geral-propedêutica e a educação técnico-profissional. No governo Allende pretendeu-se a concepção da escola unificada; no governo Pinochet, a diferenciação de cursos, após um tronco comum. Ambas as tentativas foram abandonadas, mas a segunda foi retomada, ao fim dos anos 90, com uma modificação relevante, qual seja, a da introdução de conteúdos profissionalizantes nas alternativas gerais-propedêuticas da educação média. Como resultado das alterações que se desenvolvem, os concluintes da educação média não encontrarão restrições legais ao prosseguimento dos estudos em nível superior.

CONCLUSÃO

A tendência observada nos três países latino-americanos focalizados neste texto foi de profundas mudanças na *educação intermediária*.

Projetos de eliminação da segmentação desse nível do sistema educacional, por distintas motivações, já havia se manifestado na década de 70 em alguns países, mediante medidas radicais. No Brasil, em 1971, a contenção da demanda de ensino superior levou à profissionalização universal e compulsória no ensino de 2º. grau. No Chile, em 1973, a concepção da educação politécnica foi evocada em apoio à Escola Nacional Unificada. Ambos os projetos fracassaram.

No Brasil, a profissionalização universal e compulsória no ensino de 2º. grau sucumbiu diante da carência de recursos materiais e humanos, assim como diante da resistência dos estudantes, dos empresários e dos administradores das instituições educacionais. No Chile, a oposição político-ideológica ao governo da Unidade Popular rejeitou a proposta da escola única, que teve de ser abandonada, em meio à crise que culminou no golpe militar.

Nesses dois países, retornou-se, de algum modo, à dualidade entre a educação geral-propedêutica e a educação técnico-profissional.

Nos anos 90, as reformas na *educação intermediária* manifestaram-se em três tipos de medidas: no adiamento do momento em que os alunos optam entre cursos de caráter geral-propedêutico e cursos de natureza técnico-profissional; na inclusão de conteúdos de caráter profissionalizante no currículo do ensino geral-propedêutico; e na outorga de certificados aos técnicos que possibilitem o prosseguimento dos estudos em nível superior.

A inclusão de elementos profissionalizantes no currículo do ensino secundário, mesmo nos cursos de caráter nitidamente geral-propedêutico tem sido justificada pela necessidade de que a preparação dos jovens para o prosseguimento dos estudos em nível superior não deve estar separada de uma preparação tecnológica básica, que esteja voltada para sua inserção no mundo do trabalho.

Em certos países, esse caráter profissionalizante na educação geral-propedêutica está mais especificado do que em outros. Na Argentina, caso de maior especificação, o nível polimodal inclui modalidades em grande parte já sintonizadas com as especialidades dos trajetos técnico-profissionais.

No que diz respeito às relações entre os cursos gerais-propedêuticos e os cursos técnico-profissionais, dois tipos de soluções tem sido encontradas.

No Chile, procurou-se a diferenciação de cursos após um tronco comum, mantendo-se um currículo integrado, isto é, a formação do técnico se faz em

cursos que abrangem a educação geral. Na Argentina e no Brasil, as reformas recentes determinaram a dissociação entre os cursos polimodal (no primeiro país) ou médio (no segundo) e os trajetos (ou cursos) técnico-profissionais. Nesses países, os currículos dos cursos técnico-profissionais estão completamente separados dos cursos de caráter geral-propedêutico, de modo que aqueles podem ser feitos ao mesmo tempo ou depois destes, mas sempre enquanto cursos distintos. Essa dissociação, inicialmente prevista no Brasil como possível exclusividade do curso técnico, foi corrigida posteriormente à determinação de todo um sistema paralelo de ensino profissional. De todo modo, na Argentina e no Brasil, a legislação determina, na feição atual, que o certificado de técnico somente seja outorgado aos egressos dos cursos técnico-profissionais que tenham também concluído o ensino de caráter geral-propedêutico (polimodal ou médio, respectivamente).

Uma tendência geral observada nos países focalizados é no sentido da modularização dos cursos técnico-profissionais, apresentada, de um modo geral, como um imperativo da flexibilização, e entendida como solução para a articulação dos currículos com o mundo do trabalho e a adaptação do currículo às características individuais dos alunos.

Essas medidas correspondem, de um modo geral, à orientação das agências financeiras internacionais mencionadas ao início deste artigo: o BIRD e o BID. Mas, no Brasil, essa orientação tem se revelado mais marcante, ao menos em dois aspectos. A retirada da educação técnico-profissional do âmbito da administração do sistema educacional não ocorre no nível federal, mas tem sido realizada no âmbito estadual. É o que ocorre com a transferência das redes de escolas técnico-profissionais das secretarias da educação para as de ciência e tecnologia, com acontece em São Paulo e no Rio de Janeiro. A transferência das escolas públicas para o setor privado não tem sido objeto de medidas concretas, mas as da rede pública têm sido instadas a incluírem empresários nos seus conselhos, além do que o Plano de Expansão Ensino Profissional prevê expansão da rede escolar apenas no “segmento comunitário”, entendido como privado ou resultante da parceria entre o setor público e entidades privadas.

Comparando-se, ainda, a política voltada para a educação técnico-profissional nos três países, o Brasil é o que revela o mais forte impulso de “diferenciação para cima” (na expressão de Wilson). Mesmo que a origem de tal impulso tenha sido identificada no SENAI,¹³ ele é mais importante no âmbito da rede federal, onde as escolas técnicas industriais foram todas transformadas em Centros Federais de Educação Tecnológica - CEFETs, cuja característica distintiva é a de oferecerem cursos para a formação de tecnólogos, já em nível superior, cursos esses que

¹³ No meu entender essa identificação foi equivocada, pois os cursos de curta duração tiveram início na Escola Técnica Federal “Celso Suckow da Fonseca”, hoje CEFET-RJ, antes que o SENAI viesse a oferecer seus equivalentes no setor têxtil.

constituem prioridade do Ministério da Educação no que concerne à destinação de recursos para expansão.

Por fim, cabe acrescentar, que, a despeito da semelhança de vários elementos nas reformas educacionais do Brasil, da Argentina e do Chile, não se deve esquecer a força das especificidades nacionais na determinação de sua implantação. Por isso, o grau de sucesso de medidas tomadas poderá não ser o mesmo, o que propiciará situações diversas nos formatos da *educação intermediária* efetivamente realizados nesses países, e que venham a ser bastante distintos das imagens projetadas pelos formuladores das respectivas reformas nos anos 90.

BIBLIOGRAFIA

BOMENY, Helena. M. B. (Ed.) (1998): *Ensino básico na América Latina: experiências, reformas, caminhos*, Rio de Janeiro, EDUERJ/PREAL.

BIRD (1992): *Educación técnica y formación profesional - documento de política*, Washington, DC.

----- (1999): *Educational Sector Strategy*, Washington, DC.

CASANOVA, Ramón. (1998): As encruzilhadas da reforma educativa dos anos 90: uma revisão dos problemas da mudança institucional, in Bomeny (1998).

CARNOY, Martin. (1998): A transformação do papel da educação secundária em países altamente desenvolvidos e na América Latina: da elite à massa para a escolarização universal, in *Seminário Internacional Políticas Públicas do Ensino Médio*, São Paulo, CONSED.

COX, Christian. (1997): *A reforma da educação chilena*, Rio de Janeiro, PREAL/FGV.

----- (sd): *La reforma del curriculum*, Ministerio de la Educación de Chile.

Comité técnico asesor del diálogo nacional sobre la modernización de la educación chilena, Comisión Nacional para la Modernización de la Educación (1995): *Los desafíos de la educación chilena frente al siglo XXI*, Santiago de Chile, Edit. Universitaria.

CUNHA, Luiz Antônio (1973): *Política educacional no Brasil: a profissionalização no ensino médio*, Rio de Janeiro, Eldorado.

----- (1980): Ensino secundário e ensino profissional: análise da influência recíproca, *Síntese* (Rio de Janeiro), no. 18, janeiro/abril.

----- (1988): Ensino médio e ensino profissional: da fusão à exclusão, *Tecnologia & Cultura* (Rio de Janeiro), ano 2, no. 2, julho/dezembro.

CURY, Carlos Roberto J. (1998): O ensino médio no Brasil: histórico e perspectivas, in *Seminário Internacional Políticas Públicas do Ensino Médio*, São Paulo, CONSED.

LLOMOVATE, Silvia (1998): La reforma educativa en Argentina: el vinculo educación-trabajo, comunicação apresentada no *Seminário Trabalho, Formação e Currículo*, São Paulo, PUC/SP, 24 e 25/8/98, mimeo.

MOLLIS, Marcela (1991): La historia de la Universidad Tecnológica Nacional: una universidad para hombres y mujeres que trabajan, *Educação e Sociedade* (Campinas), no. 39, agosto.

RAMA, Germán (1998): A reforma educativa do ensino médio no Uruguai, in *Seminário Internacional Políticas Públicas do Ensino Médio*, São Paulo, CONSED, pp 111-130.

WILSON, David N. (s.d.): *Reforma de la educación vocacional y técnica en América Latina*, Santiago de Chile, PREAL.

OS MINISTÉRIOS DA EDUCAÇÃO E DO TRABALHO NA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL ¹

Luiz Antônio Cunha²
Rio de Janeiro, Setembro de 2000

A educação profissional é um tema que tem sido quase ignorado nos estudos sobre a gênese e as transformações da educação brasileira. Quando comparado com outros temas, como o ensino superior ou o ensino secundário, a educação profissional aparece em nossa bibliografia definida mais pela omissão do que pelo conhecimento produzido a seu respeito.

Esse “espaço vazio” se explica, pelo menos em parte, pelo fato de que os historiadores da educação brasileira se preocupam, principalmente, com o ensino que se destina às elites políticas, ao trabalho intelectual e ao ensino geral prometido a todos, deixando o trabalho manual e o técnico em segundo plano - atitude consistente, aliás, com sua própria formação. Mesmo quando a preocupação é com a “educação popular”, são focalizados programas e atividades extra-escolares, notadamente os de iniciativa de organizações não propriamente educativas. Nessas condições, o trabalho manual acaba sendo percebido em função da carência de educação geral, seja da mera alfabetização, seja da escolarização obrigatória mas incompleta.

A especialização ministerial na formação da força de trabalho, com propósitos produtivos, apareceu pela primeira vez na estrutura governamental em novembro de 1930, quando da criação do Ministério da Educação.

Antes disso, o quadro ministerial republicano expressava bem claramente a dualidade escolar até mesmo nas instituições mantidas pelo Governo Federal. A educação secundária e superior, destinada à formação intelectual e moral das elites, era competência do Ministério da Justiça e Negócios Interiores, a quem estavam afetas, diretamente, as faculdades e universidades (estas, depois de 1920) e, indiretamente, as escolas secundárias, estaduais e privadas.³ Já o

¹ Este estudo constitui um aprofundamento e atualização do último capítulo do livro “O ENSINO PROFISSIONAL NA IRRADIAÇÃO DO INDUSTRIALISMO”; do Prof. Luiz Antonio Cunha, publicado nesta coleção.

² Professor Titular da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio de Janeiro, pesquisador colaborador da FLACSO/Brasil, o autor tem estudado a estrutura educacional brasileira e latino-americana, em especial os segmentos dedicados ao ensino profissional e ao ensino superior. Dentre seus livros, destaca-se Educação, Estado e Democracia no Brasil (1995).

³ O Ginásio Nacional, que veio a recuperar o nome imperial de Colégio Pedro II, esteve sempre afeto a esse ministério.

Instituto Profissional Masculino e as escolas de aprendizes artífices, que formavam a força de trabalho artesanal e manufatureira, assim como as escolas agrícolas, estavam afetos ao Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio. Uma exceção nesse quadro foram as escolas superiores de formação de agrônomos e veterinários, as quais estavam ligadas a este ministério, e não ao da Justiça e Negócios Interiores, por razões de afinidades profissionais que, no entanto, não eram levadas em conta para engenheiros e economistas.

Logo depois de promulgada a “lei” orgânica do ensino industrial e criado o SENAI (1942), a primeira tarefa administrativa do Ministério da Educação foi a definição dos ofícios qualificados, pois uma certa percentagem dos operários com tal qualificação deveria consistir de trabalhadores menores, que seriam mantidos pelas empresas em situação de aprendizagem. O decreto-lei que criou o SENAI previu que tal lista deveria ser elaborada por essa própria instituição e submetida a esse ministério, o que foi feito em 1946. Posteriormente, novas versões dessa lista foram submetidas ao Ministério do Trabalho, com a concordância daquele.

Nos anos 50, o papel do Ministério do Trabalho foi ampliado na ligação do Estado com o SENAI. Como resultado, a portaria 43/53, do Ministério do Trabalho, listou os ofícios que obrigavam à aprendizagem metódica, assim como os que não a exigiam. Ela fixou, também, a duração máxima necessária para a aprendizagem - nos centros de formação profissional do SENAI ou no próprio emprego.

Visto no conjunto, o SENAI conseguiu conquistar uma ampla faixa de manobra na medida em que utilizava ora o Ministério da Educação ora o Ministério do Trabalho como vínculo com o Estado. Jogando com a descoordenação ministerial e, até mesmo, com rivalidades entre as suas administrações, a entidade criou condições para a afirmação da sua autonomia, embora se mantivesse formalmente dentro dos marcos estabelecidos pela legislação.

Em 1963, quando o Programa de Preparação Intensiva da Mão de Obra Industrial - PIPMOI foi criado, sua vinculação foi estabelecida com o Ministério da Educação, mesmo existindo no Ministério do Trabalho o Departamento Nacional de Mão de Obra, depois Secretaria de Mão de Obra e um ambicioso Sistema Nacional de Formação de Mão de Obra, coordenado por um Conselho Nacional de Mão de Obra.

Vinculado inicialmente ao MEC, através da Diretoria do Ensino Industrial, à qual estavam subordinadas as escolas industriais e técnicas federais, o PIPMOI seria desenvolvido com a participação destas escolas, do SENAI e do SENAC, de associações estudantis, de empresas industriais e de entidades de empregados. Os recursos do programa seriam oriundos dos fundos nacionais do ensino primário e do ensino médio.

Somente em casos especiais as coordenações nacional e regionais deveriam ministrar cursos diretamente. A transferência de recursos para entidades públicas e privadas, que se responsabilizassem pelo treinamento, era o procedimento padrão. A execução do programa se daria pelo treinamento desenvolvido pelas próprias empresas industriais; por cursos intensivos ou regulares em escolas técnicas e escolas industriais das redes federal e estaduais; pelos centros de formação profissional do SENAI; por cursos volantes e por correspondência; por aprendizagem programada; e por seminários, reuniões de estudo, levantamentos, pesquisas e trabalhos práticos.

O decreto 70.882, de 27 de julho de 1972, ampliou o âmbito de atuação do programa para todos os setores da economia, vinculando-o ao Departamento de Ensino Médio do MEC,⁴ com recursos provenientes do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, que resultou da fusão dos dois outros. Tornou-se, então, PIPMO.

Em 1974, o programa teve sua vinculação transferida para o Ministério do Trabalho, possivelmente por sugestão do SENAI e do SENAC, que participaram de comissões criadas pelo ministro da educação para propor medidas visando à institucionalização do PIPMO. Aliás, nesse mesmo ano essas entidades também tiveram sua vinculação ministerial transferida da Educação para o Trabalho.

Quando o PIPMO estava ainda em plena atuação, originou-se no Ministério da Fazenda um anteprojeto de lei que, assumido pelo presidente da República Ernesto Geisel, foi enviado ao Congresso Nacional, resultando na lei 6.297, de 15 de dezembro de 1975. Tratava-se de conceder incentivos fiscais para projetos de formação profissional, entendida de forma bem ampla, desenvolvidos pelas próprias empresas.

A lei e sua regulamentação concederam às pessoas jurídicas a possibilidade de deduzirem do lucro tributável, para fins de imposto de renda, o dobro das despesas realizadas no país com projetos de formação profissional previamente aprovados pelo Ministério do Trabalho. Poderiam ser objeto desse incentivo os projetos de preparação imediata para o trabalho “de indivíduos menores ou maiores, através da aprendizagem metódica, da qualificação profissional, do aperfeiçoamento e da especialização técnica em todos os níveis”. Poderiam também ser objeto de dedução as despesas de construção ou instalação de centros de formação profissional, inclusive a aquisição de equipamentos. Havia, no entanto, um limite para as deduções, que não poderiam ultrapassar o teto de 10% do lucro tributável, embora eventuais excessos pudessem ser deduzidos nos três exercícios subseqüentes.

⁴ No ano seguinte, sua vinculação passou ao Departamento de Ensino Supletivo.

O uso efetivo desses recursos na formação profissional seria comprovado por atestado de freqüência fornecido pelo SENAI e pelo SENAC, mas não era permitida a dupla vantagem, isto é, a dedução simultânea da contribuição compulsória devida a essas entidades e a propiciada pela nova legislação.

Os incentivos fiscais concedidos pela lei 6.297/75 foram suspensos pela medida provisória 161/90, do presidente da República Fernando Collor de Melo, logo convertida em lei. Não houve protesto significativo, devido ao acúmulo de denúncias de que a renúncia fiscal do Estado não correspondia, em muitos casos, ao efetivo emprego dos recursos em atividades de formação profissional, recursos esses que eram desviados para o capital de giro das empresas beneficiadas, quando não para a aquisição de equipamentos destinados exclusiva ou preponderantemente à produção.

Nas cinco décadas que decorreram desde a criação do SENAI até o início dos anos 90, o Ministério do Trabalho foi ganhando algumas atribuições em matéria de educação profissional, embora não atuasse diretamente na execução. Enquanto isso, o Ministério da Educação manteve e pouco expandiu sua rede de escolas profissionais, tendo mal entrado e pior saído da aventura da profissionalização universal e compulsória no ensino de 2º. grau (leis 5692/71 e 7044/82).

Essa repartição de atribuições, feita ao sabor das conjunturas, foi objeto de grandes mudanças na segunda metade da década de 90.

DIVISÃO DE TRABALHO MINISTERIAL

Uma nova divisão de atribuições entre os Ministérios da Educação e do Trabalho, no que diz respeito à educação profissional, foi delineada na Proposta de Governo do candidato à Presidência da República Fernando Henrique Cardoso, em 1994. (Mãos à Obra no Brasil, 1994)

Apesar do alto grau de consistência, indicando que a Proposta foi feita por profissionais familiarizados com o planejamento governamental, há demandas identificadas em certos capítulos que não são respondidas em outros. O caso mais marcante é o do capítulo *Emprego*, que enfatiza o "ensino profissionalizante", sem que o capítulo *Educação* desse conta dele. Isso reflete, a meu ver, o viés da Proposta de excluir do sistema educacional o SENAI e o SENAC, tratados como algo à parte, ainda que valorizados, bem como à posição subordinada em que foi posto o ensino de 2º grau e, especialmente, o ensino técnico.

A característica mais marcante da educação como meta prioritária da Proposta foi o destaque para o papel econômico da educação, enquanto "base do novo estilo de desenvolvimento". Como expressa um dos objetivos de longo prazo, essa base tem dinamismo e sustentação provenientes de fora dela mesma - do progresso

científico e tecnológico. Este atuaria no sistema educacional pelo topo, isto é, pela universidade: "a competência científica e tecnológica é fundamental para garantir a qualidade do ensino básico, secundário e técnico e aumentar a qualificação geral da população." (Mãos à Obra, p. 78)

Para se conseguir isso, a Proposta afirma a necessidade de se estabelecer uma "verdadeira parceria" entre setor privado e governo, entre universidade e indústria, tanto na gestão quanto no financiamento do sistema brasileiro de desenvolvimento científico e tecnológico. Esta é uma referência à proposta de política que o CNPq vem desenvolvendo, no sentido de aumentar os gastos em C & T com aportes das empresas. Em contrapartida, as instituições de pesquisa se dedicariam mais e mais à pesquisa aplicada.

No capítulo *Emprego*, a Proposta afirma que a mão-de-obra e os recursos naturais abundantes já não representariam mais vantagens comparativas no modelo produtivo que se generaliza no mundo. Esse modelo exige que os trabalhadores tenham conhecimentos e habilidades que propiciem sua adaptação a ambientes de trabalho que mudam rapidamente.

Para a Proposta, a geração de empregos suficientes para absorver a força de trabalho disponível e crescente tornou-se um dos problemas mais importantes do mundo, ao final do século XX, sendo que, nos países industrializados, esse é o maior problema que enfrentam. A causa desse problema é a aceleração do progresso tecnológico e a revolução gerencial, de modo que o crescimento econômico não corresponde ao crescimento do emprego em níveis compatíveis com o afluxo de jovens que a cada ano procuram ingressar no mercado de trabalho.

No Brasil, a falta de empregos teria atingido "proporções extremamente graves e peculiares". A estimativa da Proposta é que 3,4 milhões de trabalhadores estariam desempregados, em 1994, enquanto esse contingente era de 2 milhões no início da década de 80, crescimento, portanto, de 70%. Mais do que nos países desenvolvidos, o problema brasileiro seria mais grave por causa do subemprego, principalmente no chamado setor informal, onde a renda dos trabalhadores é bem menor do que no setor formal. Como indicador da magnitude do subemprego no Brasil, o texto diz que, ao início da década de 90, cerca de 17,7 milhões de trabalhadores não recebiam qualquer rendimento ou ganhavam menos do que um salário-mínimo por mês, o que corresponderia a mais de 27% da população economicamente ativa.

A recessão ocorrida desde então teria feito com que, além da pequena geração de empregos novos, levando a um aumento do número de desempregados, houvesse uma forte transferência de trabalhadores para o setor informal, a que corresponderia a redução dos seus rendimentos.

A qualificação da força de trabalho também não seria animadora. Cerca de 16% da mão-de-obra ocupada (ou seja, 10 milhões de trabalhadores em 1990), não tinham instrução alguma ou tiveram menos de um ano de escolaridade, percentagem que se eleva a 68% quando se computa os trabalhadores que não concluíram todo o ensino de 1º. grau. Esse quadro teria como causas as próprias condições de trabalho:

“(…) em boa parte das atividades existe forte instabilidade no emprego e, muitas vezes, precárias condições de segurança no trabalho, tanto no campo como nas cidades. A frequência com que o trabalhador brasileiro se vê desempregado é bem mais alta que em outros países, gerando desgaste nas habilidades profissionais, incertezas em relação ao orçamento doméstico e tendo, ainda, como conseqüência, o ingresso dos filhos em idade escolar no mercado de trabalho.” (Idem, p. 126)

No tocante às condições de trabalho, o texto mostra inconformidade diante do número alarmante de acidentes de trabalho, 10 milhões nos últimos dez anos, sendo que a cada ano morreriam 5 mil trabalhadores em conseqüência de acidentes ou doenças profissionais, nível esse pelo menos cinco vezes superior ao dos países desenvolvidos.

Para a criação de empregos, a Proposta apostou nos efeitos da estabilidade econômica, que geraria investimentos privados. Mas, isso não seria tarefa fácil, devido à dualidade estrutural da economia brasileira. Enquanto setores modernos ressentem-se da falta de mão-de-obra qualificada, preparada para executar tarefas de maior complexidade, existem milhares de trabalhadores desempregados ou subempregados, que recebem salários baixíssimos. É a falta de qualificação que torna “extremamente difícil a incorporação de um enorme contingente de trabalhadores ao setor moderno da economia”.

Se eleito, o candidato a presidente adotaria duas estratégias para a qualificação da mão-de-obra nos diferentes setores do mercado de trabalho. A primeira seria o reforço do ensino básico, no qual, além da educação formal, seria enfatizado o ensino profissionalizante. A segunda estratégia seria a reorientação das políticas de capacitação da mão-de-obra, de modo a tornar os trabalhadores dotados de melhor capacidade de adaptação às tecnologias modernas.

A heterogeneidade dos trabalhadores “a serem treinados” exigiria a adoção tanto de métodos de capacitação em massa, orientados para os trabalhadores de baixa renda, quanto a adoção de programas destinados aos pequenos e médios empresários, assim como de trabalhadores por conta própria, de modo que eles desenvolvam a iniciativa e a capacidade gerencial.

Para garantir o êxito de tais medidas, a execução das ações de governo deveria ser descentralizada, com ampla participação das “comunidades”. Articulando-se

com os estados e os municípios, o governo FHC iria mobilizar as empresas privadas, as entidades de classe, os sindicatos patronais e de trabalhadores, as comunidades, as instituições de formação profissional, as universidades e outras entidades da sociedade civil para promover amplo programa de capacitação de mão-de-obra.

Para gerar empregos, o governo teria de incentivar as pequenas e médias empresas, além dos setores que respondem mais rapidamente aos estímulos nesse sentido, tais como a agricultura, os serviços, a construção civil, a infraestrutura e o turismo. Por outro lado, deveria ser implantado um amplo programa de melhoria da educação básica e de qualificação da mão-de-obra.

Para o financiamento de programas de capacitação e recolocação dos trabalhadores, bem como da expansão dos setores com maior potencial de geração de empregos, o governo contaria com os recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador.

Dentre os programas de apoio à qualificação dos trabalhadores mencionados no texto, a Proposta anunciou prioridade para os dos setores mais atingidos pelo processo de reconversão industrial, dos quais foram mencionados a indústria de construção naval, a siderurgia, a metalurgia e a indústria de bens de capital.

O capítulo *Educação* da Proposta foi dividido em quatro itens. Os três primeiros fizeram um diagnóstico de cada grau de ensino e o quarto trouxe uma listagem das medidas a serem adotadas, embora algumas delas já aparecessem no diagnóstico.

Vejamos o conteúdo principal das proposições que dizem respeito ao nosso tema.

O diagnóstico do ensino de 2º grau começou com lamentos diante da pequena quantidade relativa de jovens brasileiros nele matriculados, quando se compara nosso país com o México, Taiwan e o Japão. Nosso baixo desempenho não seria resultado de falta de vagas, pois a Proposta se baseou num dado muito questionável, de que o número de vagas no 2º grau é maior do que o dos concluintes do 1º. O que estaria faltando é uma política de aumento da demanda. O pequeno número de alunos que procuram esse nível de ensino seria prejudicial, pois

"o 2º grau é um nível estratégico do sistema educacional, por possibilitar a preparação para o mercado de trabalho, aumentando a qualificação dos jovens e as suas oportunidades de obter um bom emprego." (Idem, p. 114)

Apesar dessa declaração, ao 2º grau foi dedicado um espaço irrisório do capítulo *Educação*. Além de poucas, foram ditas dele coisas muito gerais. O documento lamentava, também, que não existisse para o 2º grau uma fonte exclusiva de

recursos, como o salário-educação para o 1º. Numa referência não explícita às diretivas do Banco Mundial para o ensino secundário brasileiro, a Proposta disse que deveria ser feito um remanejamento das verbas do Ministério da Educação para o ensino de 2º grau, realocando ou criando fontes adicionais de recursos, "ao invés de ampliar a rede de escolas técnicas federais", que só poderiam atender uma minoria insignificante da população escolar. Mesmo assim, a Proposta prometeu a atuação do governo federal junto aos estados para ampliar o número de escolas de 2º grau, mas com a restrição "nas regiões onde há falta de vagas".

Sob o título de *Educação complementar* apareceram listadas na Proposta atividades que não se enquadravam no ensino regular de 1º e 2º graus, das quais não é possível saber que importância teriam no conjunto das medidas apresentadas. Elas compreendiam a alfabetização de jovens e adultos, a compensação das lacunas no domínio eficiente das técnicas de leitura, escrita e cálculo; a complementação de sua educação em nível elementar (1º grau ?) e médio (2º grau ?), promovendo a equidade social; a formação profissional e sua atualização, em consonância com as novas exigências de qualificação.

Para tanto, o governo federal deveria atuar junto aos estados, municípios, associações comunitárias e empresas no sentido de propiciar essas oportunidades, com destaque para parcerias com estas últimas, com sindicatos e com as redes do SENAI e do SENAC.

Vou fazer, agora, uma pequena digressão para apresentar o conteúdo do relatório do Banco Mundial, de novembro de 1989, a respeito do ensino de 2º grau no Brasil.⁵ Em seguida, vou mostrar a resposta preparada por técnicos governamentais brasileiros a esse relatório.

O relatório relativo ao ensino de 2º grau apresentou ao governo brasileiro cinco recomendações. Uma delas tratava da "melhoria da equidade". A iniquidade resultaria dos gastos reduzidos com as escolas estaduais e municipais de 2º grau e os altos gastos com os poucos alunos, em geral de boa situação financeira, das escolas técnicas da rede federal. Os alunos destas escolas poderiam pagar por seus estudos em escolas privadas ou nas próprias escolas técnicas. Essa situação iníqua não foi atribuída ao processo seletivo empregado nas escolas técnicas. O relatório reconheceu que os alunos de mais alto nível de renda estavam nas escolas técnicas não por serem mais ricos, mas por terem tido condições de fazer um 1º grau que lhes propiciou melhor preparo. E a iniquidade se completava com as diferenças de custos (isto é: despesa média por aluno) entre as escolas técnicas da rede federal e as demais. Enquanto a despesa média por aluno nas escolas estaduais era de 250 dólares por ano, nas escolas técnicas federais era

⁵ O Banco Mundial elaborou três principais relatórios gerais sobre a situação do ensino no Brasil: em 1986 sobre o ensino de 1º grau; em 1989 sobre o ensino de 2º grau; e em 1991, sobre o ensino superior.

de 1.700 dólares. Nos cálculos dos técnicos do Banco Mundial, cerca de 20% de todas as despesas públicas com o ensino de 2º grau era destinada às escolas técnicas da rede federal, que só tinham 2% do total da matrícula.

Para atingir a equidade, o relatório propôs três ações imediatas voltadas para as escolas técnicas federais: (i) a introdução do sistema de “custo compartilhado”, quer dizer, a cobrança de anuidades, mediante o sistema de empréstimos do tipo crédito educativo e/ou mediante a cobrança de taxas conforme as possibilidades de cada aluno; (ii) atrair mais estudantes de baixo nível de renda para essas escolas; e (iii) expandir as matrículas mais rapidamente do que a construção de novas escolas, para reduzir o custo unitário. No longo prazo, as escolas técnicas federais deveriam concentrar seus currículos nas ciências básicas e na matemática, reduzindo, em conseqüência a ênfase profissional e tecnológica.⁶ Com essas medidas, o relatório esperava a redução significativa das diferenças de custo (despesa média) entre as escolas técnicas e as demais escolas públicas de 2º grau e, em conseqüência, a redução da iniquidade, sem perda da qualidade do ensino.

Em março de 1991 foi concluído um documento do governo brasileiro com observações sobre o relatório do Banco Mundial a respeito do ensino de 2º grau. Produzido pelo Departamento de Assuntos Internacionais do então Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento, através da Coordenadoria de Planejamento e Políticas dos Organismos Financeiros Internacionais, o documento contou com a participação de representantes dos Ministérios da Educação e do Trabalho, assim como do SENAI e do SENAC.

O documento não foi publicado, permanecendo apenas do conhecimento de certas instâncias ministeriais e do próprio Banco Mundial, cujo relatório foi direta e fortemente criticado. Os autores do documento mostraram que os consultores desconheciam o fato político fundamental de que o país tinha uma nova Constituição e, mais do que isso, o projeto de uma nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional já estava em tramitação no Congresso. No caso da LDB, o documento mencionou o projeto da Câmara dos Deputados, cuja formulação seria muito mais avançada do que a do Banco, prevendo, inclusive, o acesso de todos à escola básica, associando a educação geral e a educação tecnológica. Contrariamente a isso, o Banco insistia na substituição do ensino técnico pela educação geral, seguida de educação profissional, nada mais do que um rápido treinamento. Para os críticos,

⁶ Outras medidas foram propostas, mas comentá-las foge do escopo deste texto. Entre elas estavam o aumento da competitividade entre as escolas públicas e as privadas, a adoção de um sistema de testes de rendimento dos estudantes e a substituição do controle de anuidades pela liberdade de atuação das escolas privadas, ao mesmo tempo em que o governo deveria dedicar-se à supervisão da qualidade do ensino ministrado nessas escolas.

“Trata-se de afirmação sem maiores fundamentos, além de demonstrar uma visão distorcida e, pelo menos, 50 anos defasada (no Brasil e outras partes do mundo) sobre a formação profissional. Aliás, pretender estudar [sic] a dicotomia entre ensino acadêmico e ensino técnico é um enfoque equivocado, no contexto da sociedade tecnológica em que vivemos, em função de suas rápidas transformações. O que se deve buscar, e onde se deveria concentrar o debate, é sobre como repassar, através do currículo, uma cultura tecnológica, tanto no ensino chamado acadêmico, como no ensino técnico. Trata-se de superar esta dicotomia, evitando cuidadosamente propostas que possam resultar nessa segmentação. Independentemente da opção quanto à profissionalização, importa assegurar o acesso ao conhecimento elaborado e universal, incluindo aquele necessário à compreensão das relações de trabalho e de participação social que os alunos vivenciam ou irão vivenciar na prática.” (Ministério da Economia..., 1991, p. 4)

O documento brasileiro não aceitou a afirmação de que se estaria investindo recursos demasiados para as escolas técnicas federais, assim como julgou leviano o argumento de que nelas estudariam alunos de mais alta renda. Se o custo das boas escolas é alto, não seria o caso de se acabar com elas, mas, sim, de otimizar seus custos. E completou: “Uma escola elitista não é necessariamente uma escola para a elite.” (Idem, p. 12)

Em conclusão, o documento sugeriu que o relatório do Banco Mundial fosse revisto. Talvez por causa disso, ele não foi divulgado, permanecendo confidencial, o que não impediu que ele fosse assumido como válido pelos assessores do candidato Fernando Henrique Cardoso, nas eleições presidenciais de 1994 e pelo quadros técnicos de seu governo. (Cunha, 1995)

Nos itens seguintes, veremos como os Ministérios da Educação e do Trabalho incorporaram os diagnósticos e implementaram as medidas propostas por Fernando Henrique Cardoso, então presidente eleito, a partir de 1995.

Na elaboração e implementação das políticas de educação profissional, na segunda metade da década de 90, é marcante o papel dos protagonistas individuais nos dois ministérios. Aqui vai um esboço do seu perfil.

O protagonista de maior visibilidade é ministro da educação, Paulo Renato Sousa. Economista de formação e funcionário de organismo internacional no Chile, à época em que FHC se achava asilado nesse país, Sousa ingressou no quadro de docentes do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, onde fez carreira mais como administrador e prestador de serviços à administração pública estadual do que, propriamente, como professor. Foi nesse papel que ele assumiu a coordenação dos núcleos de pesquisa da universidade, dentre os quais sobressaiu o Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas Públicas - NEPP, que

produziu importantes trabalhos sobre educação, saúde e previdência social. A inapetência para com o magistério não o impediu de presidir a Associação de Docentes da UNICAMP.

Em maio de 1984, ele foi nomeado secretário da educação do Estado de São Paulo, no governo Franco Montoro, com quem havia travado conhecimento no Chile. Na Secretaria, Paulo Renato deu seguimento à implantação do ciclo de alfabetização nas escolas da rede estadual, assim como na discussão e implementação do estatuto do magistério. Em maio de 1986, ele deixou o cargo para se candidatar a reitor da UNICAMP, tendo sido escolhido pelo governador, em substituição a Aristodemo Pinotti, o qual, por sua vez, o substituiu na Secretaria da Educação.

Ao deixar a reitoria da UNICAMP, Sousa candidatou-se a um cargo no Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID, em Washington, posição que ocupou até a candidatura de Fernando Henrique Cardoso a presidência da República. Foi ele quem coordenou a elaboração da proposta de governo do candidato, de que resultou o livro *Mãos à obra no Brasil*. Empossado o presidente, Paulo Renato Sousa foi nomeado ministro da educação, posto que manteve no segundo mandato de FHC.

Para o Ministério do Trabalho do governo recém instalado, foi nomeado Paulo de Tarso Almeida Paiva, geógrafo e demógrafo, professor Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais, com passagem pela Secretaria de Planejamento do mesmo estado. Situado mais à esquerda na complexa aliança do governo, quando comparado a seu homólogo do MEC, Paulo Paiva convidou para dirigir a Secretaria Nacional de Formação e Desenvolvimento Profissional - SEFOR Nassim Mehedff, antigo professor da Faculdade de Educação da UFMG. Tendo perdido seu cargo nesta universidade, durante os governos militares, Mehedff passou um longo período como técnico do BID, em Washington, onde atuou em projetos na área de educação em países latino-americanos. De retorno ao Brasil, após a anistia, ele retomou seu cargo de docente na UFMG (depois transferido para a UFF) e atuou, simultaneamente, no SENAC e no SENAI.

Na coordenação da Assessoria de Planejamento do Departamento Nacional do SENAI, em 1994, Mehedff pôs em marcha o Projeto Estratégico (depois, Ação Estratégica) Nacional nº 1, "Reestruturação do(s) Modelo(s) de Formação Profissional", que visava mobilizar os funcionários técnico-administrativos, os docentes e os dirigentes da instituição a discutirem os pressupostos e as perspectivas da instituição, fora dos canais hierárquicos que a caracterizam. As resistências foram muito fortes, devido aos temas abordados pelo documento, assim como ao processo participativo, suscitado numa instituição onde a presença de empresários na direção superior e de engenheiros na direção intermediária, fazia canônicas a verticalidade das decisões e a separação radical entre

concepção e execução, típicas do fayolismo, do fordismo e do taylorismo. Um dos temas polêmicos foi a indagação a respeito do engajamento da instituição no “campo social, atendendo a uma clientela marginalizada excluída”. Outra, tinha a seguinte formulação: *Como o SENAI poderia envolver os trabalhadores na concepção e planejamento da formação profissional ? Que tipo de contribuição os trabalhadores poderiam dar no processo de sua própria formação ?*

Depois de se desligar do SENAI para assumir a direção da SEFOR, Mehedff foi nomeado pelo Ministro do Trabalho representante do ministério no Conselho Nacional da instituição.

Paulo Paiva deixou o Ministério do Trabalho em 1998 e, após curta passagem pelos ministérios do Planejamento e do Orçamento e Gestão, assumiu o posto de vice-presidente do BID, em Washington. Mehedff continuou à frente da secretaria após a posse do novo ministro, Francisco Dornelles, deputado do PPB, situado mais à direita no espectro político da aliança do governo, quando comparado com a posição do ministro anterior e com a de seu homólogo da educação.

Nesse rápido perfil dos protagonistas mais destacados das políticas de educação profissional, na segunda metade da década de 90, vemos que o BID foi uma instituição situada antes ou depois da trajetória de Sousa, Paiva e Mehedff. Ao contrário do que se lê na maior parte da bibliografia brasileira que focaliza esse tema, no mesmo período, o presente texto não vai tentar apresentar aquela agência financeira internacional como tendo sido uma espécie de deus ex machina das políticas do Estado brasileiro para a educação profissional, apenas mudando o Banco Mundial - objeto preferencial de denúncia.

Com isso não quero dizer que essas agências não tenham coisa alguma a ver com as políticas educacionais brasileiras. O que assumo como hipótese de trabalho, é que suas influências se fazem sentir mediante o protagonismo de técnicos brasileiros que incorporaram, em diferentes doses, as concepções correntes nas agências, tanto quanto influíram, de alguma maneira, na formulação dessas mesmas concepções.

Assim, no que concerne às políticas específicas do Ministério da Educação, a atuação de técnicos brasileiros do BID e do Banco Mundial será posta em evidência, ao contrário do referente ao Ministério do Trabalho. Isso não fez da SEFOR uma casamata imune às concepções das agências financeiras internacionais, como não fez do MEC um cumpridor automático de suas ordens.

O MEC NA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL

As transformações do 2º ciclo do ensino médio (na nomenclatura das “leis” orgânicas do Estado Novo e da LDB-61), que resultaram no ensino de 2º grau

(segundo a lei 5.692/71) e, agora, anunciam o ensino médio e o ensino técnico (segundo a LDB-96 e o decreto 2.208/97) levaram esse segmento escolar a sofrer fortes oscilações.

Com efeito, os diferentes ramos do 2º ciclo do ensino médio assumiram progressiva função propedêutica à medida que as leis de equivalência e a própria LDB-61 eliminavam as barreiras de candidatura ao ensino superior. Simultaneamente, no ramo industrial, destacavam-se as escolas técnicas da rede federal pela qualidade, especialmente após a lei 3.552/59, que lhes conferiu autonomia em diversos aspectos de seu funcionamento, bem como estabeleceu mecanismos propiciadores de articulação com a produção. Enquanto as escolas agrotécnicas, as escolas técnicas comerciais e as escolas normais perdiam prestígio, resultado da perda de reconhecimento social por seu desempenho, as escolas técnicas industriais da rede federal (também as da rede estadual paulista) ganhavam prestígio e viam aumentar o número dos que as procuravam, a ponto de terem de fazer exames de seleção, por vezes com relação candidatos/vaga equivalente à dos cursos superiores de Medicina.

Tão grande foi esse prestígio que, em 1972, foi nelas que se inspirou a reforma instituída pela lei 5.692, ao pretender estender a todo o ensino de 2º grau a articulação escola-mercado de trabalho que funcionava apenas para um setor da economia, para o qual estavam voltadas somente algumas dezenas de escolas. O previsível fracasso da política de profissionalização universal e compulsória do ensino de 2º grau levou a sua completa desorganização: escolas propriamente profissionais, escolas ditas profissionalizantes, escolas exclusivamente propedêuticas e escolas que não faziam nada disso existiam num quadro onde nenhuma concepção unificada havia a regê-lo. Nesse quadro, era trágico o efeito da gestão privatista dos sistemas estaduais de ensino. Secretários da educação e membros dos conselhos estaduais, nos quais os empresários do ensino chegaram a constituir a maioria, quando não a totalidade, administravam o ensino público legislando em causa própria: em proveito do setor privado de ensino e em detrimento do setor público. À medida que o ensino público se deteriorava por força da administração zig-zag (Cunha, 1991) ou do mero descaso, o setor privado enchia-se de alunos, oriundos de famílias que podiam pagar por mensalidades crescentes em estabelecimentos de ensino especializados na preparação para os cursos superiores.

Nesse período, as escolas técnicas industriais, em especial as da rede federal continuavam a receber um número cada vez maior de candidatos. Como elas conseguiram preservar-se diante das tentativas de transferência para as redes estaduais e das tentativas de dissolução em centros interescolares, permaneceram como um espaço de ensino público gratuito e de alta qualidade, em meio à deterioração geral do 2º grau. Nessa situação, em termos práticos, sua função propedêutica (preparação para o ensino superior) cresceu em relação à função profissionalizante, se não a sobrepujou.

Depois, então, da valorização das escolas técnicas industriais e de sua supervalorização, elas foram transformadas em vilãs, acusadas de perdulárias e desencaminhadoras dos seus alunos. Para resolver esse “problema”, foram encaminhadas propostas ao governo, uma delas incorporada pela LDB-96. Nos itens seguintes, elas serão apresentadas e analisadas, de modo a se entender a formação do pensamento dominante nessa matéria.

Argumentação pró-dualidade no ensino médio

O fracasso da profissionalização universal e compulsória no ensino de 2º. grau ensejou a formulação de propostas regressivas. Vou apresentar a que teve repercussões de longo prazo.

Em 1972 e 1973, como pesquisador do Instituto de Planejamento Econômico e Social-IPEA, da Secretaria de Planejamento da Presidência da República, Cláudio Moura Castro realizou pesquisas sobre aspectos econômicos e sociais da educação profissional, com a colaboração de colegas da mesma instituição.

Em Ensino técnico - desempenho e custos (1972), resultado da colaboração com Milton P. de Assis e Sandra F. de Oliveira, Castro calculou os custos de diversos tipos de instituições de formação profissional, inclusive de duas escolas técnicas situadas no Rio de Janeiro - a Escola Técnica (depois CEFET) “Celso Suckow da Fonseca” e a Escola Técnica Federal de Química.

Com base em questionários aplicados a uma amostra de alunos de ambas as escolas técnicas, Castro concluiu que elas tinham no corpo discente proporcionalmente mais alunos filhos de pais trabalhadores manuais do que a média das escolas de 2º grau (comparação efetuada com dados de outras pesquisas). Para ele, isso mostrava que as escolas técnicas constituíam um apelo importante para os filhos de operários e que a educação técnica era vista como meio seguro de ascensão social. No entanto, mostrou-se decepcionado com as expectativas expressas pelos alunos diante do caminho escolhido para ascensão social: 86% deles disseram que desejavam trabalhar como técnicos para poderem financiar os estudos superiores.

Para articular ambos os resultados, Castro supôs que a escola técnica fosse um lugar onde a orientação dos filhos dos operários se reconvertisse para ocupações não manuais pelo próprio ensino aí ministrado e/ou pelos colegas, filhos de pais que exerciam essas valorizadas ocupações. O estudo concluiu que os altos custos das escolas técnicas (mais do que o dobro do ensino comum de 2º grau), não se justificavam diante do percurso pretendido pelos alunos.

Em Mão-de-obra industrial no Brasil (1974), produto da colaboração com Alberto de Mello e Souza, Castro divulgou o estudo realizado em alguns estabelecimentos

escolares bem diversos (escolas técnicas centros de formação do SENAI, ginásios orientados para o trabalho e escolas “acadêmicas”), no Rio de Janeiro e em São Paulo, no qual mediu a rentabilidade do investimento, na linha da teoria do capital humano. Apresento abaixo suas proposições sobre o tema deste texto.

“As escolas técnicas, atendendo a um mercado próspero e em expansão, oferecem um ensino de boa qualidade e ganharam, já há alguns anos, equivalência com o ensino acadêmico, o que contribui para criar uma situação difícil. O curso torna-se uma alternativa altamente atraente para quem quer seguir carreiras universitárias. O ensino é suficientemente bom, preparando para o vestibular tão bem quanto a escola comum (se não melhor). O mercado é relativamente fácil e as condições bastante convenientes para quem deseja financiar um curso universitário com seu próprio trabalho. (...) Por outro lado, o técnico muito rapidamente atinge um teto de rendimento. De um lado isso atesta a pertinência da formação recebida, mostrando que o desempenho esperado desse profissional pode ser atingido sem demora. Mas, uma vez atingido o teto, há grande perda de estímulo. (...) A conjugação desses fatores leva o técnico a aspirar à carreira universitária. Não há boas estatísticas a respeito do número de técnicos que entraram para a universidade. Luiz Antônio Cunha tentou [sic] reunir a evidência disponível chegando à conclusão de que já há grande proporção de técnicos que abandonam seus empregos pela carreira universitária ou saem da escola diretamente para o vestibular. Tudo indica que entre 25 a 50% dos graduados da rede federal entram na universidade.⁷ Do lado das empresas, tal evasão gera efeitos perniciosos. As chefias de pessoal consideram muitas vezes os técnicos como mão-de-obra ‘transitória’; não estando certos de poder contar com eles, não os colocam em posições em que uma súbita demissão fosse comprometer os planos de produção. Pelas mesmas razões, têm também certa relutância em investir na continuação de seu treinamento seja *on the job*, seja em cursos.” (Castro, 1974, p. 71)

Como “prova” do acerto de seu raciocínio, o economista mencionou o que considerou a decisão acertada de uma grande empresa que visitou, ao formar ela própria seus técnicos, com ginásios a quem ministrava, em serviço e em centros de formação profissional, os conhecimentos que considerava essenciais aos futuros empregados, sem nenhuma “sobra” nem equivalência que lhes permitisse prosseguir os estudos em nível superior. As principais preocupações da empresa eram as de selecionar os futuros técnicos num ambiente social que já se conformou com o exercício de ocupações manuais; afastá-los dos valores e das

⁷ Embora não apoiasse minhas conclusões em Cunha (1973), Castro aproveitou a direção apontada pelos dados que reuni, principalmente os da pesquisa de Roberto Hermeto Corrêa da Costa, mas fez suas próprias extrapolações (“tudo indica que entre 25 e 50% dos graduados da rede federal entram na universidade”), sem apoio naqueles dados nem em outros conhecidos, além de conclusões completamente diferentes das de Costa e de Cunha.

aspirações geradas pelo sistema educacional (tendentes à continuação dos estudos e desprezo pelas ocupações manuais); e oferecer um curso que não lhes propiciasse a candidatura aos cursos superiores.⁸

Além do mais, o economista tirou conclusões simplistas a respeito do *ethos* da escola secundária brasileira e seu caráter de classe.⁹ A escola secundária brasileira (a de 2º grau com veleidades profissionalizantes) seria dominada pelos valores da classe média e alta, que valorizam as atividades intelectuais e menosprezam as ocupações manuais. Como, então, ela poderia ministrar ensino profissional? Para Castro, o ensino profissionalizante para formar técnicos, que se pretendia generalizar era manual e não intelectual, identidade que ele, aliás, replicou em vários de seus trabalhos posteriores. Até mesmo os filhos dos operários passariam a desvalorizar o trabalho manual depois de estudarem nas escolas secundárias. Daí a suposição de que os jovens brasileiros não estariam culturalmente preparados para estudarem numa escola aberta, do tipo norte-americano.

Os cursos de aprendizagem do SENAI foram citados como modelos a serem generalizados: escolha profissional precoce e educação geral dosada na medida da necessidade direta e imediata do ofício. Nada de equivalência que permitisse progredir nos estudos. O exemplo mais valorizado foi o de um curso técnico sem esse nome, realizado em convênio por empresa industrial, uma exceção no sistema brasileiro. “Não é, portanto, uma conclusão inconseqüente descobrir que esse subsistema paralelo de treinamento dá melhores resultados do que o sistema acadêmico.” (Idem, p. 394)

Depois de publicar os estudos sobre o ensino técnico e profissional, Castro ocupou o cargo de diretor-geral da CAPES, após o que assumiu um posto na Organização Internacional do Trabalho, em Genebra, de onde se transferiu para o Banco Mundial e, posteriormente, para o Banco Interamericano de Desenvolvimento, ambos em Washington. Foi neste último cargo que acumulou a assessoria a seu ex-colega de BID Paulo Renato Souza, no Ministério da Educação do Brasil, desde 1995.

Na assessoria ao MEC, já no governo empossado em janeiro de 1995, Cláudio Moura Castro atuou com João Batista Araújo e Oliveira, outro funcionário

⁸ Zaia Brandão analisou situação análoga à descrita acima numa importante empresa estatal produtora de energia elétrica, em sua dissertação de mestrado Formação de mão-de-obra na empresa: estudo de um caso de formação profissional básica, PUC/RJ, 1973. Embora Castro nomeasse as empresas onde realizou os estudos econômicos, não identificou a “grande empresa industrial que visitamos”, nem citou a dissertação de Zaia Brandão. Pela comparação das diversas passagens do texto de Castro, inferi que a tal grande empresa industrial pode ter sido a Ishikawajima, de construção naval.

⁹ Apesar de sua experiência nos EUA, o economista não faz análise similar para a escola norte-americana.

internacional de origem brasileira, que também havia integrado os quadros técnicos do Banco Mundial, do Banco Interamericano de Desenvolvimento e da Organização Internacional do Trabalho, e, como ele, de formação doutoral norte-americana. Oliveira ocupou a secretaria-geral do Ministério da Educação por menos de um ano, após o que se dedicou à consultoria a governos estaduais e administrações municipais, assim como a organismos empresariais em questões de educação.¹⁰ No que diz respeito ao tema deste artigo, Castro e Oliveira formaram uma parceria que tem exercido significativa influência nas políticas educacionais a nível federal e estadual. Vejamos as idéias a respeito de nosso tema contidas em um artigo do primeiro deles.

O nº 2 da série Textos para Discussão, do INEP, de abril de 1997, trouxe um artigo de Castro, denominado “O secundário: esquecido em um desvão do ensino?”, que deve ter circulado entre os dirigentes do MEC bem antes disso.¹¹ A proposição que orientou a pergunta-título do artigo é a da necessidade de se estabelecerem distintas soluções no ensino médio para alunos diferentes em termos de origem social e de motivação profissional. A tendência brasileira seria a de pretender estabelecer uma solução única - a profissionalização universal e compulsória da lei 5.692/71. Esta teria incorporado uma caricatura da comprehensive high-school norte-americana, modelo vendido (sic) pela USAID e pelo Banco Mundial, modelo esse que, segundo Castro, fracassou em todas as partes, inclusive no Brasil. O que se deveria ter copiado da escola norte-americana (e não se fez) é o caráter optativo de seus cursos profissionais.

O autor partiu do pressuposto de que é impossível juntar no mesmo currículo o ensino “acadêmico” com o profissional, sobretudo nas ocupações industriais. O *ethos* do currículo “acadêmico” mata a profissionalização porque não poderia conviver com “a graxa e a serragem”. No entanto, as ocupações “de escritório”, além de não conflitarem com o *ethos* “acadêmico” poderiam se aproximar dele sem perda para nenhum dos lados.

Mas, a solução que Castro defendeu como a mais apropriada é a que estaria sendo muito aceita na Europa: rejeitar o ensino de 2º grau meramente propedêutico tanto quanto “a velha opção profissionalizante” em proveito de

¹⁰ João Batista Araújo e Oliveira é presidente da JM Associados e diretor do Instituto Brasil Século XXI, ambas instituições privadas.

¹¹ Oliveira (1995) inclui em sua bibliografia referência a título homônimo, do mesmo autor, editado pelo BID, em Washington, em 1996. A disparidade cronológica talvez se deva ao atraso na publicação da revista com o artigo de Oliveira, até porque ele cita outro autor, com referência incompleta, com data também de 1996. O texto de Castro diz ter se beneficiado de um “longo diálogo” com Oliveira, assim como de suas sugestões a uma versão anterior, que deve ter sido editada em Washington, em 1966. Castro diz, também, que há “quase total coincidência” nas posições defendidas por ambos. Minhas referências serão feitas à republicação do texto de Castro (1998), que foi apresentado no seminário promovido pelo MEC, pelo CONSED e pela Secretaria de Educação do Estado de São Paulo, em agosto de 1986.

cursos secundários aplicados ou mais voltados para certas áreas, como as comerciais, as artísticas, as biológicas, as industriais. A idéia não seria a de profissionalizar, mas, sim, “vestir” os mesmos conteúdos acadêmicos (ciências, matemática, comunicação escrita) com “roupagens” daquelas áreas. E exemplificou: aprende-se matemática aplicada nos negócios; física, estudando máquinas ferramentas; ler e escrever, redigindo relatórios e lendo manuais de computador. Mesmo reconhecendo que alguns dos CEFETs brasileiros já fazem isso, o autor defendeu que o mesmo objetivo pode ser atingido com igual êxito “sem a parte profissionalizante”. O objetivo seria a mesma formação geral, só mudariam as “roupas”, que são aplicadas.

A grande tarefa seria livrar o ensino médio da finalidade única de preparação para o vestibular, mantendo-se, no entanto, “acadêmico” e com a finalidade prática de preparar o aluno a viver no mundo atual, eliminando o enciclopedismo do currículo e trazendo-o mais para perto do mundo real.

Para Castro, deveria ser enterrada “de uma vez por todas” a idéia de uma escola que, ao mesmo tempo, profissionalize e prepare para o vestibular. Mesmo depois da dissolução da lei 5.692/71, ela permaneceria viva nas escolas técnicas industriais. É, pois, para elas, que o autor dedica a maior parte de sua reflexão, no sentido de promover um “divórcio amigável” entre o ensino “acadêmico” e o profissional.

A solução radical de estancar a “sangria” provocada pelo vestibular nas escolas técnicas seria a eliminação pura e simples da parte geral “acadêmica” do seu currículo. Como alguns CEFETs já teriam modificado o caráter do seu currículo “acadêmico”, no sentido defendido pelo autor, essa eliminação seria prejudicial para eles. Castro preferiu, então, a maneira mais imediata e mais fácil de separar o certificado “acadêmico” do certificado profissional. As escolas técnicas deveriam ser encorajadas a eliminar a parte geral do currículo, mas não seriam obrigadas a isso. À separação dos certificados, corresponderia a separação entre os dois currículos. Aliás, solução desse tipo já estaria em prática no Brasil, em certas escolas técnicas federais e no SENAI, que oferecem a parte propriamente profissional de um curso técnico para quem já concluiu o 2º grau - o chamado curso técnico especial, por essa entidade.

Com a matrícula separada na parte profissional do curso técnico, Castro esperava que o número de alunos pudesse ser, aí, multiplicado por nove se as oficinas e laboratórios fossem empregados em três turnos, independentemente da sincronia com as disciplinas de caráter geral. Para isso, a gestão dos estabelecimentos de ensino precisaria ser radicalmente alterada. Seus diretores deveriam adotar a figura do “vendedor agressivo de serviços de alta qualidade”, aproximando-se das empresas, de modo a ajustar os cursos às necessidades atuais do mercado de trabalho. Tanto quanto possível, os cursos técnicos seriam ministrados “sob medida” das necessidades das empresas locais.

Embora a preocupação com o aumento da produtividade no uso das instalações das escolas técnicas estivesse presente em todo o texto, Castro não se mostrou partidário da modularização dos currículos dos cursos por elas oferecidos. Disse que, *infelizmente*, as possibilidades de modularizar o currículo de um curso técnico são muito reduzidas. Ademais, essa solução acabaria por levar à tentação de alongar muito o curso, na direção da engenharia convencional, como teria acontecido com os tecnólogos. Já para as ocupações de escritório, o autor mostrou-se entusiasta da modularização. O objetivo do ensino médio “acadêmico” seria criar um sistema de créditos, permitindo o aproveitamento de disciplinas ou módulos cursados em diferentes instituições para a obtenção de certificados profissionais em carreiras “compatíveis” com a preparação para o vestibular. Exemplificou isso com sistemas operacionais e processamento de texto, a seu ver habilidades úteis tanto no mercado de trabalho quanto no ensino superior.

Dualidade normatizada

A aprovação pelo Congresso Nacional do projeto de LDB oriundo do Senado, seguida da sanção presidencial, foi interpretada como dispensadora de nova lei para a educação profissional. Conseqüentemente, foi baixado o decreto 2.208, em 17 de abril de 1997, seguido da portaria ministerial nº 646/97, que determinaram a separação entre o ensino médio, chamado “acadêmico” pelos consultores, e o *ensino* profissional, chamado mais amplamente de *educação* profissional pela LDB-96.

A interpretação do artigo 40 desta lei permite tanto o entendimento de que a articulação entre o ensino médio e a educação profissional se faz entre dois *segmentos distintos*, quanto a compreensão de que são duas *dimensões curriculares*, num sistema não necessariamente segmentado. Mas, o Ministério da Educação preferiu o primeiro entendimento, que o dispensaria de promover a aprovação de mais um projeto de lei. Acerquemo-nos um pouco mais os fundamentos de tal entendimento.

A LDB-96 traz uma concepção marcadamente *profissionalizante* do ensino médio, em oposição à concepção nitidamente *profissional* da educação técnica. Não no sentido lato que se generalizou depois da lei 5.692/71, quando o termo profissionalizante passou a significar ensino profissional sem os preconceitos negativos que lhe eram atribuídos. Tanto assim, que no item II das finalidades do ensino médio, a “preparação para o trabalho” aparece antes da “preparação para a cidadania”. Não bastasse isso, a continuação do item refere-se exclusivamente à profissionalização do aluno: “de modo a ser [ele] capaz de se adaptar com flexibilidade a novas condições de ocupação ou aperfeiçoamento posteriores” - é claro que isso não diz respeito à “preparação para a cidadania” !

Depois de apresentar a finalidade do ensino médio voltada para a formação ética e a autonomia intelectual, o texto da LDB retorna à profissionalização, agora de modo surpreendente: no item IV, o ensino médio é apresentado como tendo a finalidade de propiciar "a compreensão dos fundamentos científico-tecnológicos dos processos produtivos". Acrescenta, ainda, que isso deverá ser feito "relacionando a teoria com a prática, no ensino de cada disciplina".

No mesmo sentido, a lei determina que os conteúdos e as formas de avaliação serão organizados de tal forma que, ao final do ensino médio, o educando demonstre "domínio dos princípios científicos e tecnológicos que presidem a produção moderna". No referente ao currículo, a seção do ensino médio determina que as diretrizes curriculares destacarão "a educação tecnológica básica", "o processo histórico de transformação da sociedade e da cultura".

Destinada pela LDB-96 para os alunos matriculados no ensino médio ou dele egressos, a educação profissional foi configurada pelo decreto 2.208/97 como um sistema paralelo. Com efeito, a articulação entre ambos foi concebida entre dois segmentos distintos. Enquanto segmento distinto do ensino médio, a educação profissional será composta de três níveis, onde a preocupação com os cursos técnicos se expressa na maioria absoluta dos artigos.

O *nível básico*¹² foi destinado à qualificação, requalificação e reprofissionalização de trabalhadores, independentemente de escolarização prévia, em cursos não sujeitos a regulamentação curricular. É aqui que se enquadram os cursos de aprendizagem do SENAI, assim como os cursos mais breves que a instituição ministra, e, também, os cursos que as escolas técnicas da rede federal foram instadas a oferecer, atuando na área típica daquela instituição patronal. A propósito, as instituições de ensino profissional públicas e as privadas sem fins lucrativos, apoiadas financeiramente pelo Poder Público, deverão oferecer, obrigatoriamente, cursos profissionais de nível básico, abertos aos alunos das redes públicas e privadas de educação básica, assim como aos trabalhadores com qualquer nível de escolaridade.

O *nível técnico* foi destinado a proporcionar habilitação profissional aos alunos matriculados no ensino médio ou dele egressos. Os cursos técnicos terão organização curricular própria, independente do ensino médio, sendo ministrados de forma concomitante ou seqüencial a este. Assim, ficou terminantemente proibido oferecer um curso técnico integrado com o ensino médio, a não ser nas escolas agrotécnicas, uma exceção mencionada, mas não definida. A única articulação admitida entre ensino médio e ensino técnico, ainda assim, *a posteriori*, seria o aproveitamento neste de até 25% do total da carga horária mínima, de disciplinas profissionalizantes cursadas naquele. Os currículos das

¹² A nomenclatura será causa de confusão, pois o nível básico da *educação* profissional é bem distinto do *ensino* básico, conforme a LDB-96.

habilitações técnicas poderão ser organizadas em módulos, os quais terão caráter de terminalidade, dando direito a certificados de qualificação profissional específica. Num intervalo de cinco anos, tais módulos poderão ser aproveitados para a composição de um certificado de habilitação profissional de nível técnico, que deverá ser conferido pelo estabelecimento que ministrou o último dos módulos.

O *nível tecnológico*, o mais imprecisamente definido de todos, foi destinado aos egressos do ensino médio e técnico, em cursos de nível superior na área tecnológica. Os diplomas correspondentes serão de tecnólogo nas respectivas especialidades.

A portaria mencionada acima, nº 646/97, destinada exclusivamente às escolas técnicas da rede federal, estabeleceu que estas deverão se constituir em centros de referência, ficando com sua expansão limitada em termos do número de estabelecimentos. A portaria fez referência a artigo de medida provisória¹³ que determina a expansão da oferta de ensino técnico, mediante a criação de novas unidades escolares por parte da União, em parceria com os estados, os municípios, o setor produtivo ou organizações não-governamentais, que serão responsáveis pela manutenção e gestão dos novos estabelecimentos de ensino.

No que concerne ao ensino técnico, a nova legislação realizaria, então, a proposta de Castro: a separação entre este e o ensino médio, de modo que o ensino técnico ficasse desprovido por completo de sua antiga função propedêutica, isto é, preparatória para o ensino superior.

Morfologia da Rede Federal de Ensino Tecnológico

As informações a respeito do ensino técnico são precárias. Quantas escolas, quantos alunos e quais habilitações estudam, são dados que, até 1999, não integraram o Censo Educacional do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais - INEP.

A impossibilidade de conseguir informações adequadas sobre o conjunto das instituições de ensino me fez concentrar a atenção sobre a rede federal. Não só por causa do acesso às informações, mas, também, e principalmente, pelo fato de que ela foi a razão mais forte das políticas do MEC para o setor.

¹³ Trata-se da medida provisória 1.549-29, de 15 de abril de 1997, que reformulou a organização da Presidência da República e dos ministérios. Ela acrescentou parágrafos à lei 8.948/94, que instituiu o Sistema Nacional de Educação Tecnológica, que já se supunha ultrapassada pelos fatos e pela legislação posterior. A lei rediviva transformava todas as escolas técnicas federais em CEFETs e criava um Conselho Nacional de Educação Tecnológica, paralelo ao Conselho Nacional de Educação. A medida provisória suprimiu essa transformação, mas a lei 9.131/95, que criou o CNE, não revogou a lei do ano anterior, nem os artigos que tratam do CNET.

Antes de tudo, uma precisão terminológica. Os documentos legais denominam de rede federal de educação tecnológica ao conjunto das seguintes instituições:

- escolas técnicas federais
- escolas agrotécnicas federais
- escolas técnicas das universidades federais
- centros federais de educação tecnológica.

Essas instituições ministram ensino técnico e tecnológico, além de cursos que o decreto 2.208/97 veio a denominar de básicos, isto é, os que não exigem requisitos de escolaridade formal.

Em 1996, a rede federal de educação tecnológica compreendia 134 instituições - CEFETs, escolas técnicas industriais e escolas agrotécnicas -, com cerca de 110 mil alunos, em cursos técnicos integrados.

Antes mesmo da promulgação do decreto 2.208, em abril de 1997, o governo federal já ordenava o segmento do ensino técnico. Neste sentido, a medida provisória 1.549-29, de 14 de março de 1997, alterou um artigo da lei 8.949/94, já comentada. Pela nova redação, a expansão da oferta de ensino técnico, mediante a criação de novas escolas federais, somente poderia ocorrer em parceria com os estados, os municípios, o Distrito Federal, assim como parcerias que envolvessem empresas ou organizações não governamentais. Numa atitude de abandono do protagonismo que o governo federal sempre teve nesse segmento, desde a "lei" orgânica de 1942, o novo dispositivo dizia que as instituições parceiras da União é que seriam as responsáveis pela manutenção e pela gestão dos novos estabelecimentos de ensino. Para isso, a União ficou autorizada a repassar a suas parceiras recursos financeiros destinados a investimentos em obras e equipamentos.¹⁴

A portaria MEC 646, de 14 de maio de 1997 regulamentou a implantação do decreto 2.208/97 na rede federal de educação tecnológica. Em termos simbólicos, determinou que as instituições dessa rede devessem constituir em centros de referência para as demais, tendo, inclusive, papel relevante na expansão da educação profissional, nos termos da lei 8.949/94, com a mudança da medida provisória 1.549-29/97. Dito de outro modo, elas seriam as instituições com que o governo federal contaria para o estabelecimento das parcerias com as instâncias estaduais e municipais, assim como com entidades privadas.

¹⁴ Em 7 de abril de 1998, a medida provisória 1.651-42 alterou uma vez mais aquela lei, incluindo uma condição para a transferência de recursos financeiros para as instituições parceiras. Elas ficaram obrigadas a prestar contas dos valores recebidos e, caso a finalidade para a qual os recursos foram destinados tenha sido modificada, a União deveria ser ressarcida, com os acréscimos legais, sem prejuízo das sanções penais e administrativas cabíveis.

Foi estabelecido, também, pela portaria, o prazo de quatro anos para a implantação das determinações daquele decreto. Cada escola da rede federal deveria elaborar um plano de implantação que previsse o incremento da matrícula na educação profissional. Elas ficavam autorizadas a oferecer o ensino médio, separadamente do ensino técnico, destinando àquele, em 1998, no máximo 50% das vagas oferecidas para os cursos regulares em 1997. O mesmo plano de implantação deveria prever um incremento de vagas de 50% do número oferecido em 1997, no ensino médio e técnico, num período de cinco anos.

Na oferta de cursos de nível técnico e de qualificação, requalificação e reprofissionalização de jovens, adultos e trabalhadores em geral, deveriam ser levadas em conta as demandas identificadas junto aos setores produtivos, os sindicatos de trabalhadores e sindicatos patronais, bem como junto a órgãos de desenvolvimento econômico e social dos governos estaduais e municipais, dentre outros. Para tanto, cada instituição da rede federal de educação tecnológica deveria implantar, em articulação com a Secretaria do Ensino Médio e Tecnológico e com aqueles órgãos de desenvolvimento, mecanismos permanentes de consulta aos setores interessados na formação de recursos humanos. Os objetivos visados deveriam ser os seguintes: (i) identificação de novos perfis profissionais demandados pelos setores produtivos; (ii) adequação da oferta de cursos às demandas dos setores produtivos. Um sistema de acompanhamento de egressos dos cursos deveria estar incluído nesse mecanismo.

A *cefetização* da rede federal, já comentada como tentada ao fim do governo Itamar Franco, foi retomada no governo Fernando Henrique Cardoso pelo decreto 2.406, de 27 de novembro de 1997, que regulamentou a lei 8.948/94.

Os CEFETs foram definidos como sendo instituições públicas ou privadas com as seguintes características:

- 1 - oferta de educação profissional, levando em conta o avanço do conhecimento tecnológico e a incorporação crescente de novos métodos e processos de produção e distribuição de bens e serviços;
- 2 - atuação prioritária na área tecnológica, nos diversos setores da economia;
- 3 - conjugação, no ensino, da teoria com a prática;
- 4 - integração efetiva da educação profissional aos diferentes níveis e modalidades de ensino, ao trabalho e à tecnologia;
- 5 - utilização compartilhada dos laboratórios e dos recursos humanos pelos diferentes níveis e modalidades de ensino;
- 6 - oferta de ensino superior tecnológico diferenciado das demais formas de ensino superior;
- 7 - oferta de formação especializada, levando em consideração as tendências do setor produtivo e do desenvolvimento tecnológico;
- 8 - realização de pesquisas aplicadas e prestação de serviços;

- 9 - desenvolvimento da atividade docente estruturada, integrando os diferentes níveis e modalidades de ensino, observada a qualificação exigida em cada caso;
- 10 - desenvolvimento do processo educacional que favoreça, de modo permanente, a transformação do conhecimento em bens e serviços, em benefício da sociedade;
- 11 - estrutura organizacional flexível, racional e adequada às suas peculiaridades e objetivos;
- 12 - integração das ações educacionais com as expectativas da sociedade e as tendências do setor produtivo.

O exame das características listadas acima permite a constatação de que elas misturam elementos específicos dos CEFETs, como o oferecimento de cursos superiores, definidos negativamente - “diferenciado das demais formas de ensino superior” -, como elementos muito gerais, como o “desenvolvimento do processo educacional que favoreça, de modo permanente, a transformação do conhecimento em bens e serviços, em benefício da sociedade”.

No caso dos CEFETs privados, seus cursos seriam autorizados e reconhecidos (mormente os cursos superiores de graduação e pós-graduação) segundo a legislação vigente. No caso dos federais, haveria um decreto presidencial para a implantação de cada um, após aprovação pelo MEC do projeto institucional de cada instituição.

Cada CEFET federal deveria contar com um *conselho técnico profissional*, constituído por dirigentes do centro e por empresários e trabalhadores do setor produtivo de suas áreas de atuação, com atribuições técnico-consultivas e de avaliação do atendimento às características e ao objetivo da instituição.¹⁵

Finalmente, o decreto confirmou a lei no que diz respeito à possibilidade de uma escola agrotécnica federal transformar-se em CEFET: isso dependeria de processo de avaliação de desempenho a ser desenvolvido sob a coordenação da SEMTEC.

O projeto institucional de cada instituição da rede federal candidata a se transformar em CEFET foi definido pela portaria MEC 2.267, de 19 de dezembro de 1997. Dentre a lista de itens que tal projeto deveria conter, cumpre mencionar três:

¹⁵ O conselho diretor previsto pela lei 2.406/94, mas suprimido pela medida provisória 1.651-42/98, seria composto de 10 membros (cada um com suplente), todos nomeados pelo ministro da educação. A composição seria a seguinte: um representante do MEC; um representante de cada um das federações da indústria, do comércio e da agricultura do estado onde o CEFET estiver situado; cinco representantes da instituição, incluindo um representante discente; e um representante dos ex-alunos.

- previsão do aporte de recursos financeiros a médio e longo prazos para o atendimento do projeto institucional, especificando estratégias do incremento desses recursos, incluindo os oriundos de parcerias;
- apresentação da proposta pedagógica da instituição, destacando o processo de elaboração e participação de educadores, empresários e trabalhadores na sua definição;
- especificação dos processos de interação com os setores produtivos, objetivando: a avaliação permanente dos egressos dos cursos ministrados; as necessidades de reformulação curricular; a identificação de novos perfis de profissionais demandados; a adequação da oferta de cursos às demandas diagnosticadas.

Uma vez que uma instituição da rede federal de educação tecnológica fosse transformada em CEFET, essa portaria previu que ela passasse a gozar de autonomia para criar e ampliar vagas nos cursos profissionais de nível básico, técnico e tecnológico.

Toda essa complexa legislação revela duas orientações principais. *Primeiro*, a orientação centrípeta, com as instituições que fazem parte da rede federal de educação tecnológica do âmbito exclusivo ou principal do Ministério da Educação para o mercado, no que diz respeito às fontes de financiamento, à avaliação, à definição curricular, etc. As parcerias com as instâncias inferiores do Poder Público e com entidades privadas, assim como a participação de empresários e trabalhadores (em dosagens a serem estabelecidas em cada instituição) em seu conselho técnico profissional seriam os instrumentos privilegiados desse movimento do Estado ao mercado. *Segundo*, a orientação à “cefetização”, de modo que as instituições da rede federal passassem a incluir cursos superiores, sem abrirem mão do ensino básico e técnico. “Cefetizada”, a rede federal passaria a constituir um elemento de referência no campo da educação profissional, além de ser ela própria, elemento de expansão da oferta mediante a criação de unidades descentralizadas e a montagem de parcerias.

Apresentado o quadro normativo que veio a reger a rede federal de educação tecnológica, passemos, agora, a tratar do processo de transição para sua adequação aos novos modelos, em particular a apartação entre o ensino médio e o ensino técnico.

Antes de passar aos dados, vale uma pequena digressão para evocar a questão dos custos, que presidiram a elaboração das propostas dualistas que se fizeram vitoriosas. Dizia-se ser muito caro oferecer um curso técnico integrado porque muitos alunos queriam mesmo é preparar-se para os exames vestibulares aos cursos superiores,¹⁶ nem mesmo trabalhando como técnico durante curto período.

¹⁶ Para a desqualificação dessa possibilidade, dizia-se que os alunos se preparavam para fazer vestibular de direito em escola técnica, o que não é, definitivamente, a verdade.

Cada técnico efetivamente formado e em atuação no mercado de trabalho enquanto tal, custaria, então muito caro. Com a separação entre os cursos, os custos baixariam, pois somente iriam fazer um curso técnico aqueles que efetivamente quisessem ou não tivessem alternativa... No entanto, os efeitos não intencionados dessa política educacional têm sido surpreendentes, apontando uma tendência que poderá levar a um aumento considerável dos custos.

Para começar, as escolas técnicas federais foram quase todas transformadas em CEFETs, e a tendência que todas o sejam, caminho que será seguido por pelo menos parte das escolas agrotécnicas. É claro que os custos das escolas “cefetizadas” aumentarão, tanto o custo global quanto o de cada um dos seus cursos, não só pelo aumento de complexidade organizacional inevitável, como, também, pelo fato de que certos cursos técnicos têm sido *salvos* da apartação determinada pela lei pela sua *promoção* a cursos tecnológicos, portanto, de nível superior. Isso ocorre pela resistência de administradores educacionais à oferta de cursos técnicos sem uma carga substancial de educação geral, que, para muitos, deve aumentar, não diminuir.¹⁷ Essa promoção ou esse disfarce acaba por elevar os custos para as instituições como para os alunos, além de suscitar neles expectativas nem sempre correspondidas pelo mercado de trabalho.

Outras situações que têm ocorrido, no caso das escolas técnicas/CEFETs que implantaram a dualidade de cursos, isto é, a matrícula simultânea do aluno no curso técnico e no curso médio, é o trancamento daquele em proveito deste. Seja porque a dualidade de matrícula exige ampliação do tempo de presença na instituição (implica em custo de alimentação e abrir mão da possibilidade de trabalho), seja porque o motivo da preparação para os vestibulares se sobrepõe a qualquer outro, seja, ainda, pela combinação de ambos, tem havido uma proporção elevada de desistência do curso técnico. O custo se eleva, então, por mais essa via. E mais: a tendência é de aumento do número de candidatos aos exames de seleção para ingresso nos CEFETs: mesmo se um curso técnico é mencionado na hora da inscrição, a possibilidade de trancá-lo, como os alunos concentrando os esforços no curso médio, começa a ser de conhecimento cada vez mais amplo.

Mas, as alternativas que têm sido mesmo enfatizadas pela política cotidiana do MEC, não escrita, para com sua própria rede de educação tecnológica, são os cursos técnicos seqüenciais (para quem já concluiu o ensino médio) e os cursos tecnológicos, estes para as instituições “cefetizadas”. Nesse quadro, qual seria o lugar do ensino médio ? A julgar pelas propostas de apartação, em sua versão inicial, seria, no máximo, uma situação transitória, em que os professores existentes continuariam empregados durante um certo tempo, não se induzindo

¹⁷ Alegam eles que mesmo os alunos dos cursos técnicos pós-médios ressentem-se da educação geral deficiente ou já esquecida - seu curso 2º grau/médio teria sido feito há alguns anos antes do ingresso no curso técnico, e o suprimento acaba por ser aquém do mínimo considerado adequado.

resistências sindicais, previsíveis no caso de sua disponibilização. Durante alguns anos, o ensino médio seria oferecido concomitantemente ao ensino técnico, iria diminuindo o número de vagas, progressivamente, até que somente sobrasse o ensino técnico, então cursado no modo seqüencial. O que algumas instituições estão tentando fazer é *salvar* o curso médio como algo que valha a pena manter. Para tanto, investem nas disciplinas profissionalizantes, de modo que possam ser positivamente aproveitadas no currículo de um curso técnico, caso venha a ser procurado pelo egresso, e até mesmo no currículo de um curso tecnológico.

Passemos, agora, para o exame de alguns dados estatísticos. As tabelas 1, 2 e 3 apresentam o efetivo discente das instituições federais de educação tecnológica nos anos de 1998, 1999 e 2000, justamente no primeiro triênio da transição. Vejamos que tendências podemos perceber nelas.

O primeiro dado que salta aos olhos é a diminuição do número de alunos no ensino médio. De praticamente 14 mil, em 1998, eles passaram a quase 12 mil, em 2000. Essa diminuição precisaria ser corrigida pelo destaque dos alunos que ingressaram no regime do curso técnico integrado. Se isso pudesse ser feito, veríamos que o número de alunos que ingressaram em cursos concomitantes tem diminuído, com a tendência de exclusividade do curso técnico seqüencial. Assim é que o número de alunos dos cursos técnicos quase dobrou nesse triênio: de pouco mais de 15 mil a 30 mil. Os cursos tecnológicos, por sua vez, cresceram muito, de 612 matrículas em 1998, passou-se a quase 6 mil, em 2000, resultado da “cefetização” acelerada por que passou a rede federal. Se, naquele ano, apenas 6 instituições ofereciam cursos tecnológicos, o número delas elevou-se a 19. Vale mencionar o CEFET do Paraná, o de maior efetivo discente em cursos tecnológicos, que conta com quase 2.500 alunos matriculados em 2000.

Os cursos de licenciatura, destinados à formação de formadores, têm sido pouco oferecidos pelas instituições da rede federal, totalizando, em 2000, meio milhão de estudantes, efetivo superado até mesmo pelos cursos de pós-graduação, incluídos na categoria “outros cursos superiores”.

Os 10 CEFETs têm 33 unidades descentralizadas, em geral nos mesmos estados em que estão situados. A unidade de Petrolina está vinculada ao CEFET de Pernambuco, em Recife, ao invés de estar incorporada ao CEFET de sua mesma cidade, recém criado. No Rio de Janeiro, a Escola Técnica Federal de Química foi transformada em CEFET. Mas, como não poderia haver dois CEFETs na mesma cidade,¹⁸ sua sede foi artificialmente transferida para a unidade descentralizada de Nilópolis, na área metropolitana da capital, enquanto as instalações do Rio de Janeiro constituíram uma UNED. É um caso dramático de inversão entre centro e periferia. Ademais, esse é o único CEFET que tem uma especialidade - química - inscrita no seu nome, enquanto todos os demais são genéricos.

¹⁸ Não consegui saber a razão de tal impedimento.

Restaram poucas escolas técnicas industriais depois da ampla “cefetização”: apenas seis, às quais estão afetas quatro UNEDs.

Recursos para reforma e expansão

Antes mesmo da promulgação da LDB, quando o MEC ainda apostava numa lei específica para a educação profissional, começou a ser elaborado o Programa de Expansão da Educação Profissional - PROEP, que contou com a assessoria de técnicos do BID e, ao menos no seu início, com a colaboração direta de técnicos do Ministério do Trabalho.

Sete meses após a promulgação do decreto 2.208/97, foi divulgada a versão traduzida para o português do Regulamento Operativo, por norma do diretor executivo Unidade de Coordenação do Programa¹⁹ e com aprovação do BID. O regulamento traz um resumo do contrato de empréstimo MEC/BID,²⁰ do qual vou fazer um extrato.

O empréstimo montava até 250 milhões de dólares americanos, com o aporte em reais de valor equivalente, recursos estes provenientes em partes iguais do Tesouro Nacional e do Fundo de Amparo ao Trabalhador, administrado pelo Ministério do Trabalho. A previsão de gastos apontava os itens “obras civis” e “mobiliário e equipamentos” como os que teriam mais dispêndios, respectivamente 120 e 200 milhões de dólares. Esses recursos seriam transferidos para as entidades executoras de forma não reembolsável.

O objetivo do Programa, conforme consta do Regulamento Operativo, era o de apoiar a implantação da reforma da educação profissional em execução pelo MEC.

“Através do Programa, procurar-se-á criar um sistema de educação profissional (educação para o trabalho), separado do ensino médio e do ensino universitário. O referido sistema deverá habilitar jovens e adultos para o mercado de trabalho mediante a oferta de cursos pós-médios não universitários, e cursos livres de nível básico e de aperfeiçoamento, com o objetivo de obter uma oferta, dentro do país, de mão-de-obra melhor qualificada.”

¹⁹ A Unidade de Coordenação do PROEP foi criada pela portaria MEC 1.005/97. Seu diretor-executivo seria o diretor de programas da SEMTEC, com estrutura própria.

²⁰ Contrato de Empréstimo no. 1.052 OC/BR, assinado pelo ministro em 24/12/00, e aprovado pelo Senado Federal, com ementa publicada no Diário Oficial da União de 29/12/97. As condições financeiras do empréstimo não foram publicadas.

O mesmo Regulamento estabelece como objetivos específicos do Programa a redução gradual das matrículas no ensino médio das instituições públicas de ensino profissional, de modo que elas se dediquem com exclusividade a sua finalidade própria. O Regulamento deixa claro que essa orientação vale para tanto para as instituições da rede federal quanto para as estaduais que quiserem se beneficiar dos recursos do contrato MEC/BID.

No Regulamento Operativo, os centros públicos de educação profissional tiveram o qualificativo “público” retirado de suas primeiras versões, ao mesmo tempo em que a participação privada foi ampliada, sem menção à gestão tripartite. Com efeito, as características de um centro de educação profissional foram listadas assim:

- a - determinação da oferta de cursos em função dos estudos da demanda;
- b - atualização permanente de currículo de acordo com as características ocupacionais requeridas;
- c - adoção de sistema de estágios supervisionados para estudantes nos locais de trabalho;
- d - treinamento de professores por meio de estágio em empresas;
- e - adoção de sistema de colocação de egressos em empregos;
- f - sistema de acompanhamento de egressos;
- g - integração de representantes do setor privado nas decisões;
- h - integração com os mercados através de convênios (parcerias) com empresas e outros empregadores para efeito de estágio, uso de equipamentos, treinamento de professores, venda ou compra de serviços, etc.;
- i - integração com outras instituições de ensino profissional em relação a oferta, capacitação de professores, assistência técnica e outros;
- j - adoção de sistemas de contabilidade de custos;
- k - geração de receita própria significativa; e
- l - progressiva autonomia de gestão financeira e de recursos humanos.

Embora o Regulamento Operativo seja mais explícito em suas metas financeiras, ele indicou ao menos uma meta física: as escolas técnicas federais, as estaduais e municipais existentes, mais as novas unidades que seriam construídas, constituiriam uma rede de aproximadamente 200 centros de educação profissional. Seria a realização tardia do projeto do governo Sarney ?

A integração de representantes do setor privado nas decisões, a previsão de convênios com empresas e outros empregadores para, inclusive, a compra ou venda de serviços, assim como a geração de receita própria significativa representou uma concepção privatista dos centros de educação profissional, o que fez inteligível a retirada da palavra “públicos”.

Com efeito, os objetivos específicos do Programa foram elaborados de modo a não deixar dúvidas quanto às condições de expansão dessa rede: nada de

exclusividade de financiamento federal. Na letra do Regulamento, um dos objetivos dizia:

“Garantia de que o aumento de estabelecimentos de educação profissional dar-se-á por meio dos Estados, Distrito Federal ou Municípios, isoladamente ou em associação com o setor privado, ou por meio de entidades privadas sem fins lucrativos, isoladamente ou em associação com o setor público.”

Na mesma linha, seriam dados estímulos para que se adotassem formas flexíveis de contratação de pessoal com base na legislação vigente. Decodificando essa expressão, reconhece-se a proibição de contrato de pessoal dentro dos quadros do funcionalismo público.

Antes ainda da publicação no Diário Oficial da União da autorização para a celebração do contrato, foi assinada a portaria interministerial 1.018, de 11 de setembro de 1997, pelos ministros da educação e do trabalho. Ela criou o Conselho Diretor do PROEP, com base no MEC, composto dos seguintes membros: o secretário da SEMTEC, seu presidente; o secretário da SEFOR; o presidente do CODEFAT; o diretor do Departamento de Desenvolvimento da Educação Média e Tecnológica, da SEMTEC; e o diretor do PROEP, que seria o secretário executivo do Conselho.

As atribuições do Conselho Diretor do PROEP foram bastante amplas: deliberar sobre as políticas e diretrizes para implementação da reforma; deliberar sobre os planos operativos globais; analisar os relatórios anuais do Programa, elaborados por sua coordenação; e analisar eventuais propostas de ajustes ou alterações do Programa, a serem submetidas (sic) ao BID.

Passemos, agora, a examinar os textos sobre o PROEP inseridos na página da SEMTEC, portanto, acessíveis ao público em geral.

O projeto foi apresentado como tendo sido executado com o apoio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, e da UNESCO, também da ONU, com o financiamento do BID, cujo lugar foi menos destacado do que o efetivamente ocupado por essa agência financeira.

O PROEP tem como meta a implementação e/ou a readequação (sic) de 200 centros de educação profissional, com a seguinte especificação: 70 na esfera federal, 60 na estadual e 70 no segmento comunitário.²¹ Em termos de número de

²¹ O segmento comunitário é entendido como constituído por entidades tais como sindicatos patronais ou de empregados, de qualquer setor profissional; organizações não governamentais; entidades privadas sem fins lucrativos; instituições filantrópicas, entre outras. É interessante mencionar que, para efeito do projeto, as prefeituras municipais foram consideradas como integrantes do segmento comunitário.

alunos dos cursos técnicos, a pretensão é a de multiplicá-lo por 2,4 de modo que se chegue a 240 mil discentes, de acordo com os padrões estabelecidos pela rede federal. Os concluintes desses cursos deveriam atingir a taxa de inserção no mercado de trabalho da ordem de 70%. No que concerne aos cursos de nível básico, até então oferecidos predominantemente pelo “Sistema S”, deveria ser atingida a meta de 600 mil concluintes por ano.

Até maio de 2000 já teriam sido aprovados 117 projetos: 42 convênios com instituições federais, 27 convênios com instituições estaduais e 48 convênios com instituições do segmento comunitário.

As instituições federais de educação profissional, em geral duas em cada estado, deveriam se transformar em CEFETs, “centros de ensaio, pesquisa e estudo relacionados com o trabalho, emprego e educação, para que possam irradiar seus conhecimentos e experiências às redes estaduais, municipais e privadas, vindo a se constituir em verdadeiros Centros de Referência.”

No que concerne ao segmento comunitário, a construção de novas escolas somente pode receber recursos do PROEP se a entidade beneficiada for de direito privado, mesmo em se tratando de escola municipal. Neste caso, a prefeitura deveria comprovar estar cumprindo com suas responsabilidades no que se refere à educação fundamental. A contrapartida esperada de uma entidade do segmento comunitário é a doação de terreno para construção, a assunção de todas as despesas de custeio, assim como a demonstração de que a escola está em “articulação com comunidade” e com o setor produtivo local.

As escolas pretendentes de financiamento devem indicar, em modelos próprios, uma grande quantidade de informações, inclusive os “modelos de gestão autônoma e progressiva”, que conte com a participação de empresários e de trabalhadores nos órgãos colegiados.²² A “integração com o setor produtivo”, assim como os convênios e parcerias, devem ser listados, com destaque para a geração de receitas próprias, provindas de cursos e serviços. O modelo de gestão atual deve ser apresentado, de modo a contrastá-lo com o novo modelo de gestão, a ser implantado progressivamente.

Os pedidos de financiamento de cada escola são submetidos a uma análise que inclui uma pontuação em diversos itens, de modo a tornar clara a escolha mediante critérios técnicos e não políticos, como, aliás, já se anunciava no Regulamento Operacional do contrato MEC/BID.

O MT NA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL

²² A modalidade dessa participação é de iniciativa de cada escola.

Neste item, vou apresentar a atuação do Ministério do Trabalho - desde 1998 Ministério do Trabalho e Emprego - nas políticas de educação profissional na segunda metade da década de 90. Ao contrário do que fiz com o Ministério da Educação, cujas políticas puderam ser estudadas em maior perspectiva, a atuação do Ministério do Trabalho é recente demais para que pudesse proceder de maneira análoga. Por isso, a análise mais voltada para a atuação recente da secretaria dedicada à educação profissional.²³

Nove meses depois da posse como presidente da República, Fernando Henrique Cardoso baixou o decreto 1.643, de 25 de setembro de 1995, que reestruturou o Ministério do Trabalho. Dentre suas competências, o MT passou a incluir “a formação e o desenvolvimento profissional” para o que passou contou com um “órgão específico singular”, a Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional - SEFOR. Como órgão colegiado, o ministério dispunha do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo do Trabalhador - CODEFAT.

A SEFOR recebeu as seguintes atribuições: a) realizar estudos objetivando a formulação de políticas e diretrizes na área de educação profissional; b) promover a execução de programas de educação profissional de acordo com as necessidades do mercado de trabalho; c) estudar, analisar, orientar, coordenar e supervisionar as atividades relacionadas com a formação e o desenvolvimento profissional para o mercado de trabalho; d) promover a articulação, no campo da educação profissional, com as secretarias do trabalho dos estados, municípios, os conselhos estaduais e municipais do trabalho, as instituições de formação profissional e as escolas técnicas; e) fomentar a execução de ações na área de educação profissional, em articulação com empresários e organizações não-governamentais.

Com todas essas atribuições mais os recursos oriundos do Fundo de Amparo ao Trabalhador, a SEFOR passou a ter uma capacidade de implementar as políticas do novo governo no âmbito da educação profissional, incomparavelmente superior a tudo que o Ministério do Trabalho fizera no passado. Se cotejada com a capacidade do Ministério da Educação, a SEFOR esteve igualmente em melhor situação, já que o MEC contava com os encargos de manutenção da rede federal de escolas técnicas e CEFETs, que limitavam sobremaneira sua possibilidade de atuação, ao passo que o MTE encontrava-se totalmente livre para empreender ações e desenvolver parcerias.

O Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT foi criado pela lei 7.998/90, no âmbito do governo federal, com o fim principal de financiar o seguro desemprego, o abono

²³ Apesar da mudança do nome do ministério, vou me referir a ele sempre com Ministério do Trabalho - MT. O mesmo com a Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional - SEFOR. Vou usar esta sigla a despeito da mudança em 1999 para Secretaria de Políticas Públicas de Emprego - SPPE.

salarial, o crédito popular, as informações sobre o mercado de trabalho, o investimento na criação de empregos e na geração de renda, assim como na educação profissional dos trabalhadores. O FAT veio, então, a ser a principal fonte de recursos para o financiamento das Políticas Públicas de Trabalho e Renda - PPTR . Vale destacar que 40% dos recursos do fundo devem ser repassados ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, por determinação constitucional, na expectativa de que o investimento produtivo resulte na criação de empregos - uma forma bem indireta de “amparo ao trabalhador”.

O FAT foi constituído, principalmente, com recursos gerados pelas contribuições sociais devidas pelas empresas e pelos empregadores governamentais, calculados sobre as respectivas folhas de pagamento - o PIS e o PASEP. Além de contar com essas arrecadações, o fundo é formado também com a remuneração de empréstimos do BNDES, de depósitos especiais, dos saldos remanescentes do pagamento Seguro-Desemprego e Abono Salarial e, por fim, com a contribuição sindical.

O fundo é gerido por um Conselho Deliberativo composto por 12 membros indicados por suas entidades: quatro representantes das centrais sindicais dos trabalhadores (Central Única dos Trabalhadores, Central Geral dos Trabalhadores, Força Sindical e Social Democracia Sindical); quatro representantes das confederações dos sindicatos patronais (Confederação Nacional da Indústria, Confederação Nacional do Comércio, Confederação Nacional da Agricultura e Confederação Nacional das Instituições Financeiras); e quatro representantes do governo federal (Ministério do Trabalho e do Emprego, Ministério da Previdência e Assistência Social, Ministério da Agricultura e Abastecimento e Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social). Assim constituído, o CODEFAT é um fundo de gestão tripartite, de acordo com a constituição do país.²⁴

O CODEFAT determinou que uma parte dos recursos destinados aos programas de qualificação contemplassem, especificamente, os setores econômicos ou as ocupações em expansão, com maior potencial de geração de trabalho e renda; e grupos vulneráveis da População Economicamente Ativa - PEA, em processo de construção e/ou reconstrução de suas condições de empregabilidade, sujeitas a maior seletividade e desigualdade no mercado de trabalho.

Novos conceitos

Na elaboração e implementação do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador - PLANFOR,²⁵ a SEFOR insistiu no “avanço conceitual” em matéria

²⁴ O artigo 10 da Constituição Federal de 1988 determina que: “É assegurada a participação de trabalhadores e empregadores nos colegiados de órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão ou deliberação.”

²⁵ Mais adiante vou apresentar as características desse plano.

de educação profissional, de modo que sua atuação ultrapassasse o mero incremento quantitativo. Enquanto que “a histórica orientação da formação profissional” estaria baseada na oferta de cursos disponíveis no mercado, a educação profissional deveria ser, no entender da secretaria, “orientada pela efetiva demanda do setor produtivo, reunindo interesses e necessidades de trabalhadores, empresários, comunidades”.²⁶

A secretaria insistiu, também, no conceito de “planejamento com foco na demanda”, que só pode ser entendido em contraste com o que foi definido como seu oposto, o existente “planejamento com foco na oferta”, especialmente pelo “Sistema S”²⁷ e pelo Sistema Federal de Escolas Técnicas. A crítica feita aos dois sistemas é o de que eles não estariam sintonizados com as diversidades existentes no Brasil no que diz respeito às diferentes formas de trabalho e emprego e, também, às demandas do mercado de trabalho. Além do mais, ambos os sistemas estariam demasiado viesados pela produção industrial. Com isso, os trabalhadores que se situavam fora do setor industrial ficavam à margem dos benefícios da qualificação profissional.

As escolas técnicas federais e as agências do “Sistema S”, apesar de interlocutores da SEFOR e executores de projetos do PLANFOR, constituíam atores no campo da educação/formação profissional cuja hegemonia foi explícita e formalmente desafiada pela secretaria, como se depreende do trecho abaixo:

“O PLANFOR opera no sentido da reconstrução ou redefinição da institucionalidade hegemônica da educação profissional no Brasil, mobilizando e consolidando uma rede de agências formadoras, fortalecendo novos atores, qualificando equipes profissionais que garantam a gestão, execução, avaliação dos programas. O resultado imediato aparece na própria rede de execução do PLANFOR, que mobilizou 500 entidades em 1996, 830 em 1997 e 1.300 em 1998. Destaca-se, nesse conjunto, a presença da universidade pública e privada (incluindo fundações e institutos), de centrais e sindicatos de trabalhadores e ONGs, trazendo a competência e a perspectiva de novos atores para um campo que, historicamente, é tido como ‘reserva de mercado’ de entidades tradicionais de formação profissional (Sistema S, escolas técnicas).”²⁸

²⁶ O sentido disso é que a SEFOR levou a que os projetos das secretarias estaduais do trabalho e dos parceiros visassem o aproveitamento das oportunidades de trabalho e de geração de renda. Assim, parte dos projetos deveria estar associada a mecanismos de crédito popular, também com recursos do FAT, para financiar a criação de pequenos negócios, no setor informal ou não.

²⁷ Além das entidades voltadas diretamente para a formação profissional - SENAI, SENAC, SENAT e SENAR - o “Sistema S” inclui as entidades respectivas de assistência social, assim como o SEBRAE, o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas.

²⁸ Avaliação gerencial 1995/98 - balanço de um projeto para o desenvolvimento sustentado, MTB/SEFOR, Brasília, março 1999.

As escolas técnicas e o “Sistema S” teriam uma distorção em seu modo de atuar baseado em um paradigma de trabalho e de qualificação em crise e estruturada pela oferta de cursos, com crescente dificuldade de resposta a demandas do setor produtivo e da sociedade. Esse paradigma em crise foi caracterizado como: formação única, terminal, para empregos estáveis, no setor industrial urbano, com predominância do trabalho assalariado masculino.

Com efeito, o SENAI venceu a disputa hegemônica dos anos 40 e 50, que levou praticamente à extinção do 1º ciclo do ensino industrial, em proveito de suas escolas de aprendizagem. Meio século depois, a iniciativa de nova disputa hegemônica já não lhe pertencia. A disposição inicial da SEFOR nessa disputa pode ser avaliada pela proposição de um de seus primeiros documentos de trabalho, no qual a secretaria se refere, especificamente, à legislação trabalhista e sindical: "Em uma palavra, trata-se de superar a ideologia e instituições nascidas do neofascismo e do autoritarismo, 'passando a limpo a Era de Vargas'." ²⁹ Estaria o SENAI, como todo o “Sistema S”, também produto dessa era resultado direto da intervenção de Vargas nas disputas do campo educacional - compreendido nessa definição dos oponentes ?

Cada sistema foi objeto de uma crítica específica. As escolas técnicas federais foram discretamente adjetivadas de muito dispendiosas para o pequeno número de profissionais formados, os quais acabavam por se dirigir para os cursos superiores - uma perfeita sintonia com as críticas que lhes foram dirigidas no âmbito do MEC. Já o “Sistema S” foi criticado pelo uso de recursos públicos de forma pouco transparente, por sua gestão exclusiva pelo patronato, além do fato de que haveria uma espécie de inércia na oferta de cursos, baseada na capacidade instalada.

Se a gestão do “Sistema S” é patronal e do Sistema Federal de Escolas Técnicas estatal, na nova conceituação a direção geral do processo deveria contar com a participação dos trabalhadores, isto é, deveria ser tripartite. O governo, o patronato e os trabalhadores deveriam participar em igualdade de condições na gestão dos programas, como já acontecia na gestão dos recursos do FAT.

Ao invés de qualificação, como no “Sistema S”, a educação profissional que a SEFOR pretendeu implementar estava orientada pelo conceito de competência. Ao invés da capacidade de realizar determinadas tarefas repetitivas, o trabalhador deveria ser capacitado para saber atuar em situações de imprevisto, para diagnosticar situações imprevisíveis, elaborar soluções e tomar decisões. Os trabalhadores precisariam ampliar seu âmbito de ação, não apenas fazendo funcionar os equipamentos, mas garantindo seu máximo rendimento, com um mínimo de defeitos e paradas. Sua qualificação deixaria de ser indicada

²⁹ Educação Profissional - um projeto para o desenvolvimento sustentado, Brasília, Ministério do Trabalho/SEFOR, 1995.

meramente pela destreza operacional, traduzida em gestos e movimentos, passando a traduzir-se cada vez mais na capacidade de julgamento, decisão e intervenção diante do imprevisto. Para tanto, mais do que executar tarefas, eles precisariam ser capazes de refletir sobre os problemas que aparecem em seu ambiente de trabalho, agindo com iniciativa perante situações novas.

Para a educação profissional orientada para competências, os programas deveriam visar três habilidades complementares: as habilidades básicas, as habilidades específicas e as habilidades de gestão, as quais foram definidas pela resolução 194/98 do CODEFAT da seguinte maneira:

as habilidades básicas compreendem competências e conhecimentos gerais, essenciais para o mercado de trabalho e para a construção da cidadania, como comunicação verbal e escrita, leitura e compreensão de textos, raciocínio, saúde e segurança no trabalho, preservação ambiental, direitos humanos, informação e orientação profissional e outros eventuais requisitos para as demais habilidades;

as habilidades específicas compreendem competências e conhecimentos relativos a processos, métodos, técnicas, normas, regulamentações, materiais, equipamentos e outros conteúdos específicos das ocupações; e

as habilidades de gestão compreendem competências e conhecimentos relativos a atividades de gestão, autogestão, melhoria da qualidade e da produtividade de micro e pequenos estabelecimentos, do trabalho autônomo ou do próprio trabalhador individual, no processo produtivo.

Ao invés de visar um adestramento para o desempenho de ocupações específicas, a educação profissional deveria contemplar o desenvolvimento do trabalhador, integrando as habilidades básicas, as específicas e as de gestão.

A educação profissional deveria ser pensada em bases contínuas e complementares à educação básica, “que é direito de todo cidadão e dever do Estado”, nunca substitutiva a ela. Mas, se for levada em conta a definição das habilidades básicas, a educação profissional deve conter algum elemento de educação geral. O que, aliás, não seria de se estranhar, dada a reduzida escolaridade da população a que se destina.³⁰

Finalmente, uma característica atribuída à educação profissional seria o de “superar o viés branco, masculino, urbano-industrial” presente na oferta tradicional de formação profissional. Em conseqüência, deveria ser garantida preferência a projetos que beneficiassem pessoas social e economicamente mais vulneráveis,

³⁰ Neste sentido, certos projetos associaram a qualificação profissional a cursos de alfabetização ou ao ensino supletivo de 1º e 2º graus.

levando em conta sua especial situação de pobreza, baixa escolaridade, raça/cor, sexo, necessidades especiais (notadamente as deficiências auditivas, visuais e mentais leves) e outros fatores de discriminação do mercado de trabalho.

A educação profissional, de acordo com seu novo paradigma, deve estar atenta a esse novo perfil de trabalhador que pretende formar. Assim, não adianta oferecer um curso único que pretenda a entrada imediata no mercado de trabalho. Ela deveria estar preocupada apenas com a *empregabilidade* do trabalhador, por meios de cursos complementares à educação básica e contínuos, no que diz respeito a sua constante qualificação e atualização.

A empregabilidade foi definida como sendo a competência que o profissional de qualquer nível de escolaridade tem para trabalhar em qualquer tipo de organização. Desse modo, é fundamental que o trabalhador mantenha-se competitivo no mercado de trabalho, tornando-se empregável para uma grande diversidade de situações de trabalho. Esse conceito reveste-se de especial importância quando a estabilidade no emprego é uma característica decrescente para os trabalhadores. A situação que se pode prever para parcela crescente dos trabalhadores é a mudança de emprego várias vezes durante sua vida profissional, ao contrário do que acontecia no passado, quando era freqüente alguém estar empregado numa empresa durante décadas.

Esse par de conceitos - competência e empregabilidade - foi objeto de diverso entendimento, mesmo dentro do âmbito do campo de atuação da SEFOR. A propósito, um texto divulgado pela própria secretaria, de autoria de Pedro Demo,³¹ trouxe a versão dotada de melhor articulação, razão pela qual será retomado aqui.

Demo parte da constatação de que, na vigência do capitalismo, não é possível a inserção de toda a população economicamente ativa no mercado. Isso, por duas razões. *Primeiro*, porque esse sistema não é capaz de pôr os direitos humanos acima do mercado, mesmo no *welfare state*. *Segundo*, porque o uso dos conhecimentos científicos e tecnológicos na produção acarreta a redução da capacidade de empregar, especialmente pela substituição da força de trabalho mediante processos informatizados.

“O mesmo conhecimento de que precisamos para tocar a economia é aquele que acaba com os empregos. Ou seja, melhorando a qualificação do trabalhador, este mesmo trabalhador reduz as chances dos não-qualificados e estabelece uma concorrência impiedosa entre os qualificados. Essa é a razão principal do recuo preocupante da atividade sindical, que se vê encurralada de todos os lados, levando-a a aceitar coisas antigamente

³¹ Pedro Demo, “Educação profissional: desafio da competência humana para trabalhar”, in Educação Profissional: o debate da(s) competência(s), Brasília, MT/SEFOR, 1997.

impensáveis, como a desoneração do capital, a revisão das leis trabalhistas, a provisoriedade dos contratos de trabalho, etc.” (Demo, 1997, p. 7-8)

A despeito disso, Demo considera possível uma concepção de educação profissional que, sem iludir os trabalhadores, seja capaz de instrumentá-los para seu confronto com o mercado, que é, na realidade, o confronto entre o capital e o trabalho. No seu entender, a educação profissional talvez possa melhorar a competência para esse confronto, embora seja menos exitosa na inserção no mercado do que se imagina.

Como, de um lado, haverá cada vez menos emprego e, de outro, a maioria da população brasileira já atua no mercado informal de trabalho, a solução seria “inventar” oportunidades de trabalho. Para isso, é preciso competência humana, que não é outra coisa senão a cidadania, que, por sua vez, aponta para o processo emancipatório, o qual significa o processo histórico de conquista da condição de sujeito coletivo e autônomo.

Nas condições atuais, Demo considera ter sentido o uso do termo educação profissional, em oposição a treinamento, pois aquele permite ressaltar vários componentes cruciais da modernidade. Esses componentes seriam os seguintes:

- o caráter educativo do processo profissionalizante precisa predominar sobre todos os outros aspectos, porque não se trata apenas de inserir o trabalhador no mercado, mas de envolvê-lo no contexto da cidadania;
- saber pensar e aprender a aprender denotam não só habilidades propedêuticas de estilo formal e inovador, mas, sobretudo, a qualidade política de quem, ao mesmo tempo, maneja bem conhecimento e o humaniza;
- o centro de uma profissão não é “fazer”, mas “saber fazer”, e o centro deste é o “refazer”, ou seja, a competência inovadora permanente;
- como todo exercício profissional envelhece, sua recuperação constante é parte essencial de sua competência;
- a formação básica pode ser mais decisiva para a qualidade do profissional do que o domínio disciplinar ou curricular, devido à necessidade de se buscar a renovação permanente no saber pensar e no aprender a aprender;
- profissional de verdade não é aquele que adquiriu uma profissão, mas aquele que estuda sempre, para poder acompanhar e mesmo se antecipar a uma realidade em permanente mudança;
- embora o esforço educativo no campo profissional corra sempre o risco de subordinar-se ao mercado ou de cair no vazio por desvinculação, o trabalho só tem a ganhar se o processo profissionalizante centrar-se na qualidade educativa para poder retirar daí tanto a capacidade de inserir-se no mercado quanto, sobretudo, de poder confrontar-se a ele;
- em nome do enfoque integrado, é substancial não desconectar meios e fins, ou qualidade formal e política, o que levaria a cuidar tanto da qualidade educativa do processo de profissionalização quanto das condições de inserção no mercado.

Com base nessas premissas, Demo defende a união do princípio da empregabilidade com o da invenção do trabalho, mais este do que aquele, num contexto de “realismo duro”.

“A educação profissional que realmente se interessar por resultados concretos no mercado, precisa garantir muito mais condições de ‘inventar’ trabalho, do que de empregabilidade. A tese da empregabilidade é correta no sentido de que é mister dar conta do processo inovador competitivo, que impõe ritmos desconstrutivos constantes, obrigando o empregado a tornar-se mais capaz de enfrentar novos desafios ou mesmo de se recapacitar. Mas é enganosa, à medida que vende a idéia que, voltando o trabalhador a estudar, recupera-se o emprego. Ora, de um lado a lógica competitiva não segue a expectativa do trabalhador de refazer empregos desfeitos, mesmo vindo a crescer. Ao contrário, segue a lógica capitalista moderna de substituir por vias informatizadas. De outro, tornando-se a chance de empregar-se cada vez mais restrita, seria o caso de apelar para a ocupação de espaços de trabalho, inclusive nos setores informais. Assim, sem abandonar, de maneira alguma, a tese da empregabilidade, é decisivo conceber um tipo de educação profissional que habilite o trabalhador a criar condições de trabalho, em particular de estilo autônomo e associativo, conjugando cidadania com o manejo da sobrevivência. Pode-se criticar que isso é muito pouco. É mesmo. Entretanto, se observarmos o número muito pequeno de pessoas que consegue empregar-se após os cursos profissionalizantes de sentido geral, a tática de formar para o trabalho não poderia ser desprezada. Ao mesmo tempo, há aqui uma questão de realismo duro: a população que mais necessita trabalhar é aquela marcada pela desqualificação gritante. Assim, essa população estará cada vez mais alijada de processos produtivos modernos, até porque sequer teria tempo de dedicar-se a um tirocínio mais apurado de estudos, por conta da premente sobrevivência. Colocando as coisas desse modo, parece imprescindível considerar que a educação profissional, por mais que deva cuidar de seu núcleo formativo, não pode afastar-se do mercado. O afastamento do mercado, ao contrário de manter mais pura a doutrina educativa, leva-a à irrelevância.” (Demo, 1997, p. 16, grifos meus)

Essa reorientação da educação profissional, que visa colocar os direitos humanos acima do lucro, não poderia se pôr de costas para o mercado, mas, sim, “olha-lo de frente e dentro dele”.

Passemos, agora, a outra dimensão do “avanço conceitual” proposto pela SEFOR, que foi além dos processos de educação profissional, atingindo até mesmo a dimensão institucional.

Entre as instituições existentes ou por existir, que a SEFOR se propôs a apoiar, estavam os *centros públicos de educação profissional*, não se sabe se por inspiração direta do substitutivo Jorge Hage ao projeto de LDB da Câmara (aliás, rejeitado pelo MEC, que preferiu o do Senado) ou se por inspiração da CUT, que participava de seu "grupo de diálogo".³²

Se a imagem que a central sindical tinha desses centros era difusa mas substantiva, a da secretaria era específica mas adjetiva. Ou seja, a CUT pretendia que fossem criadas novas instituições, denominadas centros públicos de ensino profissional, enquanto que a SEFOR qualificou com esse termo instituições existentes ou a serem criadas, dotadas de características não claramente definidas. Em primeira aproximação, os centros pareciam se encaixar na redefinição da rede federal de ensino técnico, as quais resultariam de uma parceria entre o Ministério do Trabalho e o Ministério da Educação.

Por outro lado, sugeria-se que esses centros constituíssem uma categoria genérica, que abrangesse diversos tipos de instituições. Assim é que na "operacionalização", o programa previa que os centros desenvolvessem atividades que incluíssem as previstas pelo MEC para as escolas técnicas "flexibilizadas" e incluíssem outras, destinadas a trabalhadores em qualquer grau de escolaridade, para desempregados e inseridos no mercado informal, especialmente em condições de trabalho precário: educação acadêmica e técnica de curta, média e longa duração; programas de qualificação e requalificação em bases contínuas e modulares; extensão cultural e tecnológica; assessorias e serviços (laboratórios, oficinas, fazendas); serviço de orientação, acompanhamento e avaliação; serviço de intermediação, geração de renda, orientação trabalhista e seguro desemprego.

Um elemento que indica que esses centros não seriam apenas formados pela rede federal estava numa das metas para 1996: "apoiar técnica e financeiramente a implantação do programa de Centros Públicos de Educação Profissional em pelo menos três estados." O que fica corroborado pela inclusão, na lista dos candidatos a receberem financiamento da SEFOR, de projetos do Distrito Federal (Centros Públicos de Educação Profissional da Fundação Educacional), de São Paulo (escolas técnicas estaduais) e do Piauí (Centro de Treinamento da Secretaria do Trabalho).

³² Faziam parte desse grupo, pela ordem em que aparecem no texto: Ministério da Educação, Central Única dos Trabalhadores, Força Sindical, Central Geral dos Trabalhadores, Confederação Nacional da Indústria, Confederação Nacional da Agricultura, Confederação Nacional do Comércio, Confederação Nacional dos Transportes, Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial, Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial, Serviço Nacional de Aprendizagem Rural, Associação Brasileira de Organizações não Governamentais, Fundação Educacional do Distrito Federal. (Programa Nacional de Centros Públicos de Educação Profissional, Brasília, MTB/SEFOR, outubro de 1995)

O exame dos diversos textos permitiu identificar as características dos Centros Públicos de Educação Profissional idealizados pela SEFOR. Encontrei apenas duas características: caráter público e gerenciamento tripartite. A primeira não esclarecia o significado desse termo, se sinônimo de estatal ou marcado da ambigüidade das universidades comunitárias. Já a segunda característica, a da gestão tripartite é implicitamente entendida como o rebatimento da composição do CODEFAT na direção de cada centro.

A promoção dos Centros Públicos de Educação Profissional encontrou grandes dificuldades em sua conceituação, operacionalização e implementação.³³ Não teve seguimento, mas os que foram reconhecidos como tais, permaneceram recebendo os incentivos pactuados. Enquanto isso, entravam em cena na política educacional, por iniciativa do MEC, os *centros de educação profissional* (sem o qualificativo *público*), para os quais foram designados vultosos recursos do FAT, para compor a contrapartida brasileira de um empréstimo internacional, como vimos anteriormente.

O PLANFOR

O Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador - PLANFOR almejava propiciar, gradativamente, a oferta de educação profissional permanente para qualificar ou requalificar, a cada ano, pelo menos 20% da População Economicamente Ativa.³⁴ Considerando que a PEA brasileira é da ordem de 71 milhões de pessoas, ocupadas e desocupadas, tanto no mercado formal quanto no informal, isso implicava em ofertar algum tipo de educação profissional a quase 15 milhões de pessoas, anualmente.

Não dispondo o Ministério do Trabalho de uma rede própria de instituições que pudessem ministrar a educação profissional, o PLANFOR operou mediante o apoio à capacidade existente em diversos tipos de instituições:

- universidades, especialmente seus órgãos de extensão;
- escolas técnicas federais, estaduais e municipais;
- fundações e organizações empresariais, especialmente as do “Sistema S”;
- sindicatos e organizações de trabalhadores;

³³ Ainda em julho de 1999, na oficina de trabalho “História, concepção e metodologia dos centros públicos de educação profissional”, realizada em Belo Horizonte, com o patrocínio da SEFOR, a conclusão foi a de que “a questão dos centros públicos é um tema que comporta, no momento, mais dúvidas do que certezas.”

³⁴ A despeito do nome da secretaria ser, inicialmente, de “formação profissional” e do plano ser de “qualificação profissional”, a SEFOR optou pelo conceito de “educação profissional”. Aliás, o nome do Plano também mudou: no biênio 1996/97 foi chamado de Plano Nacional de *Educação Profissional* para, desde então, ser denominado Plano Nacional de *Qualificação do Trabalhador*.

- escolas profissionais privadas que atuavam fora do ensino regulamentado (ditas livres);
- entidades comunitárias e outras organizações não governamentais, laicas ou confessionais.

As secretarias municipais e estaduais de trabalho, até então pastas de pouco prestígio político, por não terem poder de decisão nem orçamento significativo, tampouco tinham pessoal dotado de competência técnica na identificação das demandas de qualificação profissional em sua área de competência, nem na elaboração dos planos concernentes. A indução da SEFOR começou a mudar esse quadro. As secretarias passaram a poder dispor de recursos, na medida de sua capacidade de elaboração de planos e da realização das licitações. A qualificação de seu pessoal tendeu a aumentar, tanto pela importância política resultante dos planos e dos orçamentos agora significativos quanto, também, do desenvolvimento pela SEFOR de um arrojado projeto nacional de qualificação dos técnicos das secretarias e respectivas comissões tripartites de emprego/trabalho.³⁵ O resultado dessas mudanças foi a ascensão das secretarias de trabalho na hierarquia política de estados e municípios.³⁶

Os objetivos de médio e longo prazo foram definidos assim: a educação profissional deveria ser complementar e não alternativa nem substitutiva à educação básica (fundamental e média); a educação profissional deveria estar focalizada na geração de trabalho e renda, sem a ilusão de que qualificação, em si, pudesse gerar emprego; a educação profissional deveria estar orientada pela efetiva demanda do setor produtivo (reunindo interesses e necessidades de trabalhadores, empresários, comunidades), e não pela “oferta de cursos disponíveis na praça”; a educação profissional deveria ser capaz de absorver a diversidade da PEA, levando em conta variáveis como sexo, idade, raça/cor, escolaridade, deixando de funcionar como reforço da desigualdade; a educação profissional deveria ser entendida como direito do trabalhador, fundamental para uma nova modalidade de relações capital-trabalho, fundado na negociação e não em benesses do Estado ou da empresa; a educação profissional deveria ser instrumento para elevar a produtividade e a qualidade do trabalho, melhorar a empregabilidade do trabalhador, construir a cidadania e melhorar as condições de

³⁵ As comissões tripartites mostraram-se especialmente capazes de integrar os planos de qualificação com outros planos de governo. É possível que isso se deva ao fato de que a representação governamental incluiria, além da Secretaria do Trabalho, a da Educação e a do Planejamento, isto é, de pastas diretamente envolvidas com a questão da qualificação, o que não acontece no plano federal.

³⁶ Para a melhoria da qualificação dos conselheiros das CETs, a SEFOR elaborou um programa especial, realizado pela Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais - FLACSO, Sede Brasil, visando formar as pessoas que iriam atuar na gestão das diferentes Políticas Públicas de Trabalho e Renda, cuja experiência em seu próprio campo de atuação (sindical, patronal ou laboral) e governamental não propicia, necessariamente, a competência para a compreensão do alcance e do funcionamento das PPTR e dos PEQs, especificamente.

vida da população - o que implicaria em superar o viés assistencialista (enfrentamento da pobreza) ou contencionista (alternativa à marginalidade social) historicamente associado à profissionalização.³⁷

Para a realização dessas metas, a SEFOR pretendia, inicialmente, obter a adesão preferencial do “Sistema S”, especialmente do SENAI e do SENAC, que, no entanto, recusaram-na devido à definição prévia de suas *missões*, que priorizavam os trabalhadores já integrados na produção. Diante disso, a secretaria optou por induzir as secretarias estaduais e municipais de trabalho a organizarem planos de qualificação, para os quais receberiam recursos, planos esses que deveriam ser homologados pelas respectivas comissões de trabalho/emprego,³⁸ de composição tripartite e paritária. Os projetos resultantes desses planos foram implementados com recursos do FAT, mas executados de forma terceirizada, mediante licitações (ou sem essa exigência, nos casos previstos na lei 8.666/93). Além dos planos estaduais, a SEFOR estabeleceu parcerias com organizações não governamentais, sindicatos de trabalhadores, fundações, universidades e outras entidades, com o mesmo propósito.³⁹ Cada uma dessas entidades participava dos projetos com algum tipo de contrapartida, de caráter financeiro ou não.

Os dados da tabela 4 mostram a distribuição dos recursos do FAT destinados à educação profissional, segundo entidades executoras, tanto as que atuaram nos PEQs quanto as entidades parceiras da própria SEFOR.

Vemos aí que, no biênio 1997/98, as universidades/fundações/institutos públicos usaram de 21% a 25% dos recursos, uma proporção elevada, quando se leva em conta a orientação governamental predominante de privilegiar as instituições privadas e as ditas comunitárias. Chama a atenção, também, a destinação de 20% a 24% dos recursos aos sindicatos de trabalhadores e suas centrais, proporção superior à dos “Sistema S”, controlado pelo patronato, que foi de 17% a 18%.

Quando comparamos os dados desse biênio com os de 1999, percebemos mudanças bastante significativas, que talvez possam ser atribuídas à reorientação, senão política do ministério, depois da mudança de seu titular, pelo menos de sua operacionalização.

³⁷ PLANFOR, Balanço 1995/98, perspectivas 1999/2002, Brasília, MTB/SEFOR, julho 1998.

³⁸ As comissões funcionam em regime tripartite e paritário. , com representantes do governo, dos trabalhadores e dos empresários. Seu papel no desenvolvimento das PPTR é de grande importância, pois eles são encarregados da formulação, da gestão e da avaliação das políticas implementadas com os recursos do FAT. Cabe a elas consentir e homologar os Planos Estaduais de Qualificação, através dos quais se dá a implementação do PLANFOR nos diversos estados. Por outro lado, a implementação do PLANFOR teve uma grande responsabilidade na reestruturação das CETs, provocando uma reflexão por parte dos conselheiros sobre as suas atribuições no âmbito das PPTR.

³⁹ Entre as parceiras nacionais encontravam-se a CUT e a Fundação Roberto Marinho, a Agência Espacial Brasileira e a Fundação Palmares.

Assim é que as universidades/fundações/institutos públicos receberam um volume de recursos proporcionalmente inferior à metade de 1999, ao passo que aumentou em medida equivalente a de seus homólogos privados e das ONGs.

Cumpram-se mencionar que o segmento sindical laboral e o “Sistema S” permaneceram em 1999 com a mesma participação relativa do ano anterior.

Para a implementação de suas políticas, a SEFOR contou com a possibilidade de montar uma rede com cerca de 20 mil entidades que atuam na educação profissional, em todo o país, compreendendo instituições de todos os tipos.⁴⁰ A implementação dos Planos Estaduais de Qualificação é realizada por instituições locais de educação profissional, públicas ou privadas, pertencentes aos municípios, aos estados ou ao Governo Federal, podendo, ainda, ter fins lucrativos ou não.

A supervisão dos PEQs fica sob responsabilidade das secretarias estaduais de trabalho ou organismos parceiros, devendo constar de acompanhamento por meio de visitas que visem orientar as ações planejadas, difusão e informações dos planos estaduais para a comunidade e a sistematização dos dados coletados, por meio de relatórios e criação de banco de dados. Os recursos financeiros para o acompanhamento e supervisão são provenientes do FAT ou são recursos próprios das secretarias estaduais. Já o acompanhamento gerencial é realizado pela SEFOR, por meio também de visitas e do desenvolvimento de programas nos estados, como seminários e oficinas de trabalho.

Como os textos do SENAI, os da SEFOR entendem que as mudanças no setor produtivo levam à redução do número de trabalhadores, que precisarão ter mais e melhor educação geral, além de habilidades que não eram requeridas anteriormente, como o trabalho em equipe e a polivalência. Mas, diante da mesma situação, o posicionamento é bem diferente. Enquanto o SENAI definiu a indústria e o mercado como seu padrão de ajustamento, a SEFOR orientou-se preferencialmente pelos excluídos, tanto os que não conseguem entrar nesse mercado constringente, quanto os que foram dele afastados.

Portanto, o público alvo do PLANFOR foi definido como sendo constituído por desempregados, especialmente os que recebem o seguro-desemprego, por pessoas que estão em busca do primeiro emprego e por aquelas que podem vir a perder o emprego devido às privatizações, modernizações tecnológicas e reorientação de política econômica. Pequenos e micro-produtores também foram alvo do Plano Nacional de Qualificação, particularmente os que faziam parte dos programas de crédito financiado pelo FAT, como o PROGER e o PRONAF. Além

⁴⁰ Até o fim de 1998 já haviam sido cadastradas 14 mil dessas entidades.

dessas, também foram incluídas no público alvo do PLANFOR as pessoas que não possuem ocupação definida nem renda estável .

A tabela 5 apresenta a proporção de treinandos atendidos pelo PLANFOR, em 1999, em diversas categorias de “pessoas mais vulneráveis”. A tabela mostra, também, a participação das pessoas em cada situação, tomando a PEA como referência.

Podemos constatar que o PLANFOR atinge uma proporção aproximada à composição da PEA de “residentes na área rural”, de “pessoas negras/pardas/índias”, sendo que a percentagem de mulheres com estas características étnicas supera um pouco o perfil da PEA. O PLANFOR ultrapassou significativamente a proporção observada na PEA no caso das mulheres das “pessoas sem renda” ou “com renda até um salário mínimo”. Por outro lado, essa proporção mostrou-se significativamente inferior no caso das “pessoas com menos de 7 anos de estudo”.

Embora não houvesse dados disponíveis para comparação com o perfil da PEA, vale a pena mencionar que 15,2% dos treinandos do PLANFOR são “jovens em busca do primeiro emprego” e quase 10% do total são constituídos de “jovens em situação de risco social”.

Ademais, cerca de 1,5 milhão dos 2,6 milhões de treinandos atendidos pelo PLANFOR em 1999 eram “pessoas desocupadas”, ou seja, 58% do total.⁴¹ Apenas 7% dos que iniciaram os cursos não chegaram até o fim. Dos que estavam desocupados, 53% foram encaminhados ao mercado de trabalho. Embora não se soubesse quantos conseguiram colocação, o fato de terem sido encaminhados foi muito valorizado:

“Encaminhamento e colocação no mercado de trabalho devem ser, cada vez mais, a verdadeira ‘festa de formatura’ para os treinandos do PLANFOR !”⁴²

Mas, isso já nos remete à avaliação do PLANFOR, que será o tema do próximo item.

Avaliação

O MT estimou que todas as instituições de formação profissional do país⁴³ atingiam cerca de 5 milhões de pessoas em 1995. A avaliação do PLANFOR estimou em 7 milhões de pessoas o número de atingidas, em 1998, pelas

⁴¹ PLANFOR - Relatório de Avaliação Gerencial 1999, Brasília, MTE/SPPE, 2000.

⁴² Idem, p. 14, grifos no original.

⁴³ Abrangia o “Sistema S”, as escolas técnicas públicas e privadas, o ensino profissional “livre”, as ONGs, os sindicatos, as fundações e as universidades.

agências “tradicionais” mais a ativadas pelo plano, ou seja, o equivalente a 10% da PEA - metade da meta gradativa estabelecida. Para isso, o volume de recursos do FAT alocados no plano subiu de R\$ 28 milhões, em 1995, para R\$ 409 milhões, em 1998. Em 1999 foram gastos R\$ 356 milhões. Neste ano, 70% dos recursos foram destinados aos PEQs, e 30%, às parcerias. Nesses quatro anos foram empregados cerca de R\$ 1,4 bilhão, repassado às secretarias estaduais de trabalho (que, por sua vez, transferiram esses recursos às agências executoras dos projetos específicos) e às entidades parceiras, que atingiram, diretamente, cerca de 8,3 milhões de pessoas.⁴⁴

Os relatórios da SEFOR apresentam dados que indicam serem os projetos do PLANFOR de custo (menos de R\$ 200 por treinando) mais baixo do que os do “Sistema S”, além do que foi observada uma tendência a queda,⁴⁵ o que seria resultado do aumento da capacidade de negociação das secretarias estaduais de trabalho com as entidades que se credenciavam a executar os projetos específicos.

A duração média dos programas de qualificação foi de 102 horas por treinando, no biênio 1996/97, valor esse próximo ao que os sindicatos europeus reivindicam para seus associados, ou seja, 5% das horas trabalhadas por ano destinadas a programas de formação continuada. A redução para 87 horas, em 1998, foi justificada pelo relatório do PLANFOR como refletindo a ênfase em cursos voltados para as habilidades gerenciais, em geral com duração média mais curta. Mesmo assim, o relatório não deixou escapar a oportunidade de uma comparação com os cursos rápidos do “Sistema S”, que têm, no geral, 40 horas. Em 1999, a duração média dos cursos apoiados pelo PLANFOR elevou-se para 94 horas.

Respondendo a críticas surgidas ao início da implementação do PLANFOR, e ainda recorrentes, a Avaliação Gerencial do período 1995/98 contém o seguinte axioma, aliás contradito recorrentemente pela propaganda governamental e empresarial:

“Escolaridade e educação profissional, por si, não criam empregos. Mas agregam valor à produção e potencializam a criação e o aproveitamento de oportunidades de trabalho, constituindo, ademais, a base de relações de trabalho modernas, fundadas na negociação.”

Se a avaliação do PLANFOR não deve ser feita pela criação de empregos, que solução foi aventada para isso ?

⁴⁴ É preciso chamar a atenção para um fato importante: as estatísticas registram o número de matrículas, de modo que não foram abatidas as múltiplas contagens, caso de treinandos que se inscrevem em mais um curso, simultânea ou sucessivamente.

⁴⁵ Em 1999, o custo médio chegou a R\$ 134,4 por treinando.

As diretrizes do PLANFOR estabeleceram que a avaliação deve ser desenvolvida em quatro níveis: a supervisão local, realizada pelas secretarias do trabalho; a avaliação estadual, realizada por universidades ou institutos de pesquisa; o acompanhamento gerencial, realizado pela própria SEFOR; e a avaliação nacional que foi contratada com a UNITRABALHO.

A avaliação dos PEQs é feita preferencialmente por órgãos externos aos responsáveis pela qualificação, como universidades e institutos de pesquisas públicas. Procura-se por meio dela verificar se os planos estão sendo eficientes, eficazes e possuidores de uma efetividade social. De acordo com o Termo de Referência dos Projetos Especiais (1996), esses conceitos foram definidos da seguinte maneira:

- ⇒ *Eficiência*: entendida como o grau de aproximação entre o visto e o realizado, em matéria de treinandos, matrículas, carga-horária, abrangência espacial e setorial, aplicação de recursos – entre outras variáveis. Pode-se, em princípio, considerar satisfatório um nível de realização que se situe em faixa igual ou superior a 80% do previsto, desde que garantido o repasse de recursos nos prazos e volumes solicitados. Esse indicador poderá ser adaptado às diferentes realidades regionais ou mesmo às variáveis em foco;
- ⇒ *Eficácia*: expressa pelo benefício das ações de educação profissional para os treinandos, em matéria de empregabilidade, melhoria do desempenho profissional, geração ou elevação de renda, integração ou reintegração social. Não há indicadores padronizados a esse respeito, devendo ser construídos e devidamente justificados para as diferentes realidades regionais ou mesmo às variáveis em foco;
- ⇒ *Efetividade Social*: abrange os mesmos aspectos da eficácia, mas do ponto de vista mais amplo das populações, comunidades ou setores beneficiados pelos programas.

O PLANFOR considera-se um dos programas mais avaliados de todo o governo federal, seja por órgãos internos ao próprio Governo (como o IPEA), seja de entidades externas. Destaquei duas delas:

- (i) A Fundação Interuniversitária de Estudos e Pesquisa sobre o Trabalho - UNITRABALHO, que, além de avaliar os planos estaduais de qualificação, propôs uma metodologia geral de avaliação, incluindo parâmetros, critérios, indicadores e procedimentos considerados adequados às políticas sociais.
- (ii) O Fórum Permanente das Relações Universidade-Empresa - UNIEMP, que analisou 51 projetos específicos, integrantes de 16 planos estaduais de qualificação, ouvindo os parceiros envolvidos e discutindo os resultados em colóquios regionais, que culminaram num seminário nacional.

Assim, pelo lado da UNITRABALHO e pelo lado da UNIEMP as universidades, notadamente as universidades públicas, sobre as quais não recai dúvida alguma quanto a sua independência, atuaram na avaliação de um projeto governamental de educação, condição que só é facultada pelo Ministério da Educação aos grupos que soletram sua cartilha. Em resumo, a SEFOR se gaba de ter envolvido em projetos de avaliação externa e em outros projetos especiais dos planos estaduais de qualificação cerca de 300 mestres e doutores em áreas como educação, ciências sociais, economia e psicologia.

O processo de avaliação externa do PLANFOR, em 1998, foi realizado de um modo institucionalmente complexo. A SEFOR contratou a Fundação UNITRABALHO que, por sua vez, contratou a Universidade Federal de São Carlos para executar o trabalho. Em cada unidade da federação, foram contratadas equipes de universidades para realizarem a avaliação dos respectivos PEQs, no ano de 1997.⁴⁶ Assim, além da avaliação de cada PEQ-97, a SEFOR dispôs de um relatório geral, realizado a partir das avaliações estaduais. É esse relatório que será a fonte das observações que se seguem.

A avaliação dos relatórios sobre os PEQs-97 foi realizada em função dos parâmetros do próprio PLANFOR, a saber: a eficiência, a eficácia e a efetividade social. Mas, a equipe da UNITRABALHO foi além e fez uma série de recomendações. Vou apresentar, em primeiro lugar, um apanhado sintético das avaliações estaduais para, em seguida, comentar os pontos que considere mais relevantes para este trabalho.

Um dos pontos chave do PLANFOR é a adequação dos cursos e programas às necessidades dos destinatários. Foi notada a existência de um esforço nesse sentido, por parte de certos estados, em apresentar como justificativa da oferta uma apreciação sobre a transformação produtiva e o mercado de trabalho. Em particular, sobre o desemprego, a abertura e o fechamento de postos de trabalho. Mas, o relatório julgou que não havia muita clareza nas relações esperadas entre os “dados sócio-econômicos do contexto”, as possibilidades de emprego, trabalho e renda, as necessidades dos trabalhadores e os planos estaduais de qualificação. Dito de outro modo, haveria uma dissociação entre essas informações e as decisões sobre que cursos e programas implementar.

⁴⁶ Os PEQs foram realizados, em 1997, em 26 unidades da federação. Somente o Estado de Alagoas não firmou convênio com o Ministério do Trabalho para qualificação profissional nesse ano. Por diferentes razões, não foram realizados relatórios de avaliação em cinco estados. Assim, 21 unidades da federação constituíram, efetivamente, o objeto da avaliação realizada pela UFSCar. Em nove unidades da federação as avaliações dos PEQs foram feitas por equipes de universidades federais nele situadas: Ceará, Bahia, Piauí, Espírito Santo, Rio Grande do Sul, Distrito Federal, Mato Grosso do Sul, Goiás e Roraima. No Paraná, o trabalho foi realizado por um consórcio de cinco universidades estaduais. Nos demais sete estados, a avaliação foi feita por instituições privadas. A UNITRABALHO participou diretamente da avaliação do PEQ de São Paulo e, no Rio de Janeiro, efetuou o acompanhamento de egressos.

A identificação da demanda de qualificação dos trabalhadores foi feita com a participação de diversos protagonistas, como se vê na lista abaixo:

- SINE + comissões municipais e/ou estaduais: ES, SC, MS
- encontros ou fóruns estaduais de educação profissional: RS, SC, TO
- relevante participação de sindicatos: MS
- ampla consulta aos segmentos: PB
- pouca participação dos sindicatos: RS, RR, CE
- sindicatos não se envolveram: GO
- SINE convida executoras: PI
- experiência das executoras: SP

Mesmo sabendo que os dados não eram conclusivos, já que não foram objeto específico de pesquisa, o relatório levantou pistas sobre a diversidade dos resultados nos casos em que a participação dos sindicatos, em especial, foi alta ou baixa ou mesmo nenhuma. Em Goiás, onde os sindicatos não se envolveram na elaboração do PEQ, os cursos não se adequaram às necessidades da “clientela”. Em Mato Grosso do Sul, por outro lado, onde houve relevante envolvimento das entidades de trabalhadores na elaboração e até na execução do PEQ, houve grande aceitação dos cursos, e até mesmo se conseguiu superar a meta estabelecida.

No que concerne à evasão, os resultados foram também muito sugestivos. No Rio Grande do Sul, onde as entidades de trabalhadores pouco participaram do PEQ, houve o maior índice de evasão, enquanto que, na Paraíba, estado a demanda foi construída de forma participativa, a evasão foi a menor de todos os estados avaliados.

Se o dimensionamento da demanda foi um problema não resolvido, o mesmo ocorreu com a estruturação dos cursos no que diz respeito às habilidades. O relatório verificou que houve com frequência um entendimento incorreto sobre o que elas eram. Assim, em certos estados, cada treinando estava matriculado num curso que oferecia apenas uma habilidade, e não uma articulação entre as habilidades básicas, específicas e de gestão. Embora na maioria dos estados os treinandos tenham se matriculado em cursos que ofereciam apenas habilidades específicas, no Rio de Janeiro, em Tocantins e em Sergipe predominaram as habilidades básicas, enquanto que em São Paulo, predominaram as habilidades de gestão.

A respeito dessa importante questão, a Tabela 6 apresenta dados interessantes. Ela não inclui o número de inscritos em 1995, porque a classificação dos cursos por habilidades só começou no ano seguinte.

Vemos que para pouco mais de 7 milhões de treinandos (ressalvadas as inscrições simultâneas ou sucessivas de uma mesma pessoa), houve cerca de 13,5 milhões de matrículas nas três habilidades, o que dá uma relação de, praticamente, 2 para 1. Isso quer dizer que, no período 1996/99, em média, cada curso apresentou-se com duas habilidades. Por exemplo: um curso que oferece uma habilidade específica + de gestão; ou básica + específica. De todo modo, a compreensão dessa média deve levar em conta o fato, observado na avaliação dos PEQs, de que, em geral, os cursos primaram por apresentar-se como propiciadores de apenas um dos três tipos de habilidades.

Ora, se a oferta dos cursos estivesse efetivamente de acordo com os princípios do “avanço conceitual” do PLANFOR, seria de se esperar que houvesse uma coincidência entre o número de treinandos (com a ressalva já feita) e o número de cada uma das habilidades oferecidas.

Num julgamento severo do que deveria constituir a população alvo dos PEQs, o relatório da equipe da UNITRABALHO considerou excessiva a proporção de 30% de jovens de 14 a 21 anos de idade no contingente de treinandos. Para os avaliadores, esses jovens representam apenas 25% da PEA, inferior, portanto, ao do contingente dos cursistas. Ademais, isso contrariaria um dos princípios do PLANFOR, que é de oferecer educação profissional de forma complementar, não substitutiva à educação geral. Para os avaliadores, apesar de já estarem fora da faixa de escolaridade obrigatória, deveria ser feita (não se diz por quem) um esforço para que mais jovens entre 14 e 18 anos permanecessem na escola, ao invés de procurarem cursos de qualificação ou requalificação profissional.

O exame dos diferentes pontos mostrou que existiu uma ambigüidade nas conclusões da avaliação dos relatórios estaduais dos PEQs-97. Se o PLANFOR foi visto como positivo para os trabalhadores, especialmente para os excluídos do mercado formal de trabalho e da escolarização básica, sem acesso aos níveis mínimos de renda para a sobrevivência, ele foi considerado, ao mesmo tempo, “uma política compensatória num quadro sócio-econômico que penaliza os setores mais pobres da população”, cujo sentido somente poderia ser negativo. Apesar dessa ambigüidade, as recomendações oferecidas pela equipe de avaliação foram de reforço do PLANFOR, mediante a indicação de pontos que deveriam ser melhorados.

Em seguida, vamos dar um panorama sobre os treinandos do PLANFOR no período 1996/97, egressos dos PEQs de 20 estados: Amapá, Amazonas, Rondônia, Roraima, Tocantins, Brasília, Goiás, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Bahia, Ceará, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte, Espírito Santo, Rio de Janeiro, Paraná, Rio Grande do Sul.

Os dados permitiram concluir que existiu uma melhoria na situação dos treinandos, em quase todos os estados. A principal razão apontada para a

desocupação foi a “falta de vagas” ou “falta de procura pela atividade/serviço”. Já a segunda principal razão de desocupação foi a falta de experiência exigida pelo mercado de trabalho; a terceira e a quarta razões foram, respectivamente, a “falta de qualificação profissional ou de conhecimento da área de trabalho” e a “falta de escolaridade demandada pelo mercado de trabalho”. Com exceção dos inativos e dos proprietários de pequenas e micro-empresas, mais de 15% dos treinandos apontaram a amizade como um fator importante na obtenção de uma ocupação, o que revela uma fraca institucionalização dos mecanismos de intermediação.

Na maioria dos estados, os treinandos afirmaram que realizaram curso de qualificação na área de ocupação ou em setores relacionados com o trabalho que desempenhavam. No entanto, os egressos não consideraram que os cursos realizados tenham sido responsáveis por alterações em sua remuneração, seja por ganhos seja por perdas salariais. Acreditam que essas alterações, quando houve, foram conseqüência de variações que ocorreram no mercado de trabalho.

No entanto, as expectativas dos egressos era a possibilidade de, através da realização do curso, “ter mais chance para conseguir trabalho”. Em segundo lugar, os egressos citaram “aprender uma atividade” e, por fim, apontaram como expectativa “melhorar o desempenho na atividade já conhecida”.

Sobre as vantagens obtidas na realização dos cursos, foi elaborada a seguinte lista em ordem decrescente de indicações nos relatórios dos estados:

- melhorou a eficiência e a qualidade do trabalho realizado;
- melhorou o relacionamento pessoal;
- melhoraram as chances de conseguir trabalho;
- aumentaram a auto-confiança, a iniciativa, o auto-desenvolvimento;
- melhorou o rendimento;
- conheceu mais pessoas, aumentou a integração social;
- aumentou as informações sobre mercado de trabalho (inclusive sobre procura de trabalho);
- melhorou o relacionamento no trabalho;
- foi promovido;
- aprendeu um trabalho, adquiriu uma profissão;
- qualificou-se, especializou-se;
- aumentou, atualizou conhecimento;
- ajudou a organizar o próprio negócio.⁴⁷

Como pontos negativos dos cursos freqüentados, os egressos apontaram a limitação ou a desatualização dos conteúdos, a duração reduzida, a ausência de estágio e o fato do curso não acrescentar nada à vida profissional.⁴⁸

⁴⁷ Ministério do Trabalho e do Emprego (1998). O que está acontecendo com os treinandos dos PEOs? – Síntese de resultados do acompanhamento de egressos em 1996/1997. MTE / SEFOR, Brasília.

Em que pese e o empenho das equipes de avaliação do PLANFOR, a própria maneira de implantação do plano, mediante entidades tão variadas e contratadas por secretarias estaduais e municipais, assim como por parcerias nacionais tão variadas, tudo isso dificulta enormemente a montagem de um mecanismo avaliador que seja, também ele, eficiente e eficaz.

Mais do que no caso da educação profissional ministrada por redes de entidades dotadas de maior grau de centralidade e institucionalização, uma avaliação pertinente fica na dependência da continuidade do processo e da progressiva qualificação das próprias equipes normativas e executivas do ministério e das secretarias estaduais e municipais.

ANÁLISE COMPARATIVA E CRÍTICA

Depois de apresentar a divisão de trabalho entre os Ministérios da Educação e do Trabalho, no que diz respeito à educação profissional, vou me deter, neste item final, a fazer uma análise comparativa e crítica. Para isso, vou me valer de minhas próprias reflexões,⁴⁹ assim como da de outros autores.⁵⁰ Neste caso, eles contribuirão para este texto com sua crítica e/ou sua rejeição às políticas de educação profissional na segunda metade da década de 90. Adianto que não vou levar em conta as críticas que adotam como ponto de partida uma posição político-pedagógica que levaria a rejeitar em bloco ambas as políticas, por exemplo, as que as avaliam do ponto de vista da concepção da educação politécnica. A lógica implícita a estas críticas é a da comparação das políticas dos ministérios com o formato esperado como válido para os trabalhadores, que seria o da educação politécnica. Em conseqüência, as concepções e as práticas de educação profissional são definidas como o que falta para se chegar ao modelo idealizado. Contrariamente a isso, a lógica aqui adotada é a da análise interna às políticas, de modo a ressaltar semelhanças, diferenças e incongruências, em cada uma e de uma comparada a outra, sem um modelo prescritivo, implícito ou explícito. Não descartarei, evidentemente, a avaliação das políticas de educação profissional naquilo que se refere a suas possíveis conseqüências para o sistema educacional, em especial sobre a dualidade estrutural.

Este texto também não se contentará em enquadrar as políticas de ambos os ministérios como resultando de um mesmo movimento das agências internacionais

⁴⁸ Idem.

⁴⁹ Essas reflexões foram apresentadas em Cunha (1998 a, 1998 b, 2000).

⁵⁰ Dentre os textos publicados, que contêm críticas às políticas de educação profissional, selecionei os seguintes: Ferretti (1997 e 2000), Ferretti e Silva Junior (2000), Fogaça (1999), Frigotto (1999), Kuenzer (1997 a, 1997 b, 1998), Salm e Fogaça (1999), além dos Anais do Seminário Nacional sobre Avaliação do PLANFOR, de março de 1999, promovido pela UNITRABALHO.

de impor ao governo brasileiro padrões comuns aos demais países latino-americanos. Isso não quer dizer que não desconheça o protagonismo dessas agências no Brasil. No caso do MEC, exemplo relevante, o contrato com o BID prevê que essa agência tenha poder de confirmar ou não determinadas ações, além de supervisionar os projetos financiados com seus recursos (e os do governo brasileiro, bem entendido). Este texto não desconhece, também, que o BID tem sido origem e destino de importantes detentores de cargos de direção nos ministérios em foco, como aliás já foi mostrado. No entanto, os elementos que serão levados em conta aqui são os internos, até porque é assumido como axioma que a atuação das agências financeiras internacionais somente existe por causa das conjunturas políticas e da prevalência de determinadas configurações ideológicas, todas elas cambiantes em função da correlação de forças internas ao país.

Passemos, então, à análise comparativa e crítica.

A despeito das diferenças entre as políticas de educação profissional de ambos os ministérios, eles têm algo em comum. Antes de tudo, ambos têm a mesma posição no que diz respeito à manutenção de redes públicas de ensino profissional, isto é, preferem que essas redes, se existirem, sejam mantidas apenas pelos níveis inferiores do Estado, no que, aliás, o MEC e o MT estão sintonizados com a posição do Banco Mundial a respeito. Para todos, ministérios e agência financeira internacional, melhor seria se o governo federal não tivesse a seu cargo nenhuma escola. No caso do MEC, não se conhece uma política de transferência das escolas da rede federal para o setor privado, tampouco de sua “estadualização”. O que o ministério tem feito é incentivar a expansão do segmento privado, do comunitário (que inclui a instância municipal), assim como a progressiva adoção de práticas privadas pelas instituições da rede federal. No caso do MT, não existe rede própria nem existe movimento para se crie uma.

Outro elemento comum às políticas dos dois ministérios, em matéria de educação profissional, é sua aceitação das habilidades básicas (no caso do MT) e dos módulos (no caso do ensino técnico, MEC), “parcelas” que poderiam ser “acumuladas” pelos trabalhadores no rumo de sua qualificação ou da formação de sua competência. No entanto, os textos que expressam as políticas de ambos os ministérios são enfáticos na indicação do rumo das mudanças da força de trabalho: a necessidade de um novo tipo de trabalhador, não monovalente, como no modelo fordista-taylorista, mas, sim, polivalente. Ora, essa concordância implícita de ambas as políticas educacionais não permite resposta a uma pergunta chave: como formar um trabalhador polivalente a partir da mera acumulação de habilidades específicas ou de módulos ?

Em termos propriamente curriculares, a crítica da separação entre o ensino médio e o ensino técnico, acrescida da orientação para que este último seja organizado em módulos, que podem ser cursados em mais de um estabelecimento, tem

incidido sobre vários pontos. Um deles é o da ruptura entre a teoria e a prática, vital na formação de um técnico de nível médio. Outro ponto é o da modularização como uma impropriedade de organização curricular, aliás, desorganização, já que cada aluno poderia cursar cada um deles em estabelecimento de sua escolha, obtendo o certificado na escola onde realizou a última escala. Esse percurso errático propicia o reforço da crítica ao ponto anterior, que, por sua vez, reforça a crítica apresentada no parágrafo anterior, a respeito da sua impropriedade para a formação dos profissionais requeridos para os padrões atuais da produção.

Diferenças e incongruências

Uma primeira grande diferença entre as políticas de educação profissional dos dois ministérios é o seu grau de institucionalização. As políticas do MEC possuem um *alto grau de institucionalização*, talvez até mais elevado do que a orientação geral do ministério gostaria que existisse. Há uma Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional que, mesmo sendo uma “lei minimalista”, como a qualifiquei em outro texto, (Cunha, 1997) fornece um quadro de referência amplo e sistematizado, a que se pode recorrer até mesmo para efeito de evocação de direito, inclusive de direito público subjetivo. Ainda que, no caso que interessa diretamente a este texto, o decreto 2.208/97 tenha sido viesado, impondo uma concepção parcial do que seja a articulação entre a educação geral e a educação profissional, especialmente entre o ensino médio e o ensino técnico, esse diagnóstico da parcialidade e suas conseqüências deletérias, bem como a defesa da posição contrária, se fazem no âmbito da LDB-96. Ademais, o MEC dispõe de uma grande e importante rede de instituições educacionais, que está sendo transformada em referência para todo o setor. Para essa rede, as portarias ministeriais possuem um poder de determinação que não encontra paralelo em todo o campo da educação profissional.

As políticas do MT, por outro lado, dispõem de um *baixo grau de institucionalização*, que expressa a orientação geral do governo federal desde o início do primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso. O ministério traça linhas gerais, fornece recursos mediante convênios para os níveis inferiores do Estado (unidades da federação e administrações municipais) e para instituições privadas, entidades sindicais, universidades, ONGs e outras, assim como avalia os resultados mediante a convocação de organizações externas ao aparelho governamental. Sem dispor de uma instituição de ensino sequer, o ministério aciona um grande número delas, muito diferentes entre si, sobre as quais não possui competência normativa, mas apenas de cooptação - mesmo assim apenas no que diz respeito às atividades de educação profissional.

Esse grau diferenciado de institucionalização tem diversas conseqüências, também elas diferentes, das quais vou mencionar duas.

Antes de tudo, a grande flexibilidade das políticas do Ministério do Trabalho, quando comparadas com as do Ministério da Educação. Pelo fato de que a rede deste possui uma normatização estrita, em termos dos funcionários, dos alunos, dos docentes, dos currículos, dos graus, etc, as possibilidades de mudança são mais reduzidas. Isto, mesmo se tiverem sucesso as medidas preconizadas pelo PROEP, de inclusão de membros do empresariado nos conselhos de gestão das instituições beneficiadas com os recursos para construção, equipamentos e qualificação de pessoal. Como o MT não dispõe de rede própria, uma norma interna ao PLANFOR pode induzir as ofertas numa ou noutra direção, como resultado do incentivo financeiro. O leque muito variado de instituições pode propiciar mudanças mais rápidas, umas substituindo outras no aproveitamento das oportunidades oferecidas. Por exemplo, se o “Sistema S” não tem sido o principal executor dos projetos do PLANFOR, sua participação poderia aumentar sobremaneira (ao menos hipoteticamente) sem mudança institucional alguma.

A maior previsibilidade dos resultados das políticas do MEC quando confrontadas com as do MT é outra consequência do grau diferenciado de institucionalização das políticas ministeriais. A maior rigidez do segmento dirigido diretamente por aquele ministério permite prever que os resultados serão alcançados, ainda que parcialmente, por pelo menos uma parte da rede. Já no caso do MT, a variedade das instituições, que seguem orientações muito diferentes, não permite prever resultados, até mesmo devido à intermediação das secretarias do trabalho estaduais e municipais, dotadas, por sua vez, de quadros técnicos muito distintos em experiência e qualificação.

Outra grande diferença entre as políticas de educação profissional dos dois ministérios resulta de seus destinatários preferenciais. O MEC tem como destinatários preferenciais os incluídos no mercado formal de trabalho, atual ou previsivelmente, enquanto que o MT tem os excluídos: jovens em busca do primeiro emprego, adultos que perderam seus empregos por efeitos conjunturais ou por mudanças estruturais, e os que estão ameaçados de perdê-lo por causa das privatizações das empresas estatais ou das mudanças tecnológicas. Após os cursos, essas pessoas são (ou deveriam ser) encaminhadas para outras ocupações ou, então, espera-se que partam para gerar sua própria renda, via empreendimentos de pequeno porte. Para o MEC, que define os destinatários nos termos do decreto 2.208/97, os destinatários de sua própria rede - referência para as demais - abrangem jovens com escolaridade completa de oito anos ou mais, que são os alunos dos cursos técnicos (simultâneos ao ensino médio ou sucessivos a ele) e dos cursos tecnológicos, cujos egressos (ainda ?) vão trabalhar no mercado formal. Como destinatários necessários, mas não preferenciais, as instituições da rede de educação técnica e tecnológica do MEC estão sendo instadas a tomarem os excluídos como alvo dos cursos profissionais básicos, caminho que é apontado, também, para todas as demais instituições que vierem a se beneficiar do PROEP.

Os recursos para a educação profissional constituem diferença relevante entre as políticas educacionais dos dois ministérios. O Ministério do Trabalho tem no Fundo de Amparo ao Trabalhador a fonte principal de recursos, embora algum tipo de participação, senão financeira, ao menos econômica, é esperada das entidades parceiras. Já o Ministério da Educação tem como fonte predominante de recursos o orçamento da União, com o que paga o pessoal e cobre os demais gastos de sua vasta rede. O FAT e mais uma vez o orçamento da União são também fontes de reais para a contrapartida aos recursos em dólares norte-americanos do BID para o PROEP. É o FAT, ainda, fonte de recursos para que as instituições da rede de CEFETs e escolas técnicas, bem como de universidades federais (diretamente ou por intermédio de suas escolas técnicas), do âmbito do MEC, ofereçam cursos básicos profissionais, na linha do que chamei de *senaiização* dessa rede. (Cunha, 1998 b) Não se pode esquecer que esses recursos do FAT têm, nessa rede, uma contrapartida originária do orçamento da União, dificilmente contabilizada, que entra no custo desses cursos na forma de salários de pessoal, instalações, etc.

Uma outra diferença está na concepção dos centros de educação profissional, que o MT deseja que fossem públicos, desde o início do período examinado aqui. O MEC, por sua vez, que começou a mencionar esses centros com aquela adjetivação, inclusive em documentos do PROEP, retirou-a logo para mencionar os centros de educação profissional simplesmente, já que o viés privatizante predominou.

Na mesma linha divergente está a gestão das redes de educação profissional. O Ministério do Trabalho insiste no rebatimento para baixo do formato tripartite e paritário do CODEFAT, já conseguido nas comissões estaduais de emprego e esperadas para os centros públicos de educação profissional. Para isso, O MT evoca tanto a Constituição Federal de 1988 quanto as resoluções da Organização Internacional do Trabalho, de que o Brasil é signatário. O MEC, por outro lado, embora mencione a presença de representantes dos trabalhadores nos órgãos colegiados das instituições beneficiárias dos recursos do PROEP, deixa a cargo de cada uma delas a determinação da forma e da intensidade dessa participação, enquanto que insiste na participação privada na direção dessas instituições. Enquanto que o MT não faz questão do formato institucional das instituições que prestam serviços aos planos estaduais de qualificação, nem do formato das instituições parceiras, que são os mais variados, com grande participação de instituições estatais e sindicais, o MEC exige que, ressalvadas as instituições de sua própria rede, as beneficiárias de projetos de construção sejam entidades de direito privado. Todas, inclusive as de sua própria rede, deverão propor-se a diminuir a participação do orçamento da União em sua manutenção, substituindo-o pelos recursos do FAT, pela prestação de serviços a empresas, pelo pagamento dos cursos pelos alunos e outras fontes.

O destino dos recursos é outro elemento de diferenciação das políticas educacionais. Para o MT, esse destino é externo, tanto ao próprio ministério

quanto às secretarias estaduais e municipais, que os transferem a entidades executoras, que não fazem parte de redes próprias, a não ser por exceção. Para o MEC, o destino dos recursos é mais interior a sua própria rede, assim como às redes estaduais e municipais, apesar de escolas e até redes privadas estarem sendo beneficiadas, a exemplo do SENAI e do SENAC, no caso do PROEP.

Outro ponto importante que distingue as políticas dos dois ministérios é a relação com as universidades públicas e os sindicatos. No MT verifica-se uma busca das universidades públicas para que participem do PLANFOR inclusive naquilo que existe de mais estratégico - a avaliação do plano. No MEC, ao contrário, existe uma rejeição explícita à participação das universidades públicas (inclusive das que integram a rede federal de ensino superior) na formulação, na implementação e na avaliação das políticas de educação profissional, como, aliás, nas demais. O mesmo se dá com os sindicatos e centrais sindicais. Se o MT tem as centrais como parceiras, que até mesmo recebem uma parcela importante de recursos para executarem parte do PLANFOR, o MEC tem uma relação conflituosa com os sindicatos, a começar com os de docentes e de servidores da sua própria rede de instituições de educação profissional e de ensino superior. Nessa oposição, cumpre destacar a avaliação do PLANFOR pela Fundação UNITRABALHO, que reúne grupos de pesquisadores de várias universidades públicas.

O que foi dito acima diz respeito a articulações *pretendidas* e oposições *observadas*. Mas, não se pode deixar de mencionar as incongruências. Vou explicar o que quero dizer com isso.

A mínima articulação esperada entre as políticas educacionais consistiria na divisão geral de trabalho entre o MEC e o MT, na medida em que primeiro atuaria na área da educação geral, enquanto que o segundo, na educação profissional. No entanto, o MEC tem priorizado o ensino fundamental para os jovens de 7 a 14 anos, que foi objeto do FUNDEF, o imaginativo mecanismo de redistribuição de recursos entre as redes estaduais e municipais, proporcionalmente ao alunado de cada uma delas. Mas, o MEC deixa em plano secundário a modalidade educação de jovens e adultos, para os maiores de 14 anos, que são justamente os destinatários preferenciais dos programas que integram o PLANFOR - na categorização do decreto 2.208/97, os cursos profissionais básicos. Assim, o que seria uma articulação entre dois ministérios, transforma-se numa desarticulação relevante, pois o grosso dos destinatários do PLANFOR fica desprovido de um programa de porte equivalente de educação geral. Infelizmente, programas como o Alfabetização Solidária não são suficientes para suprir o vazio deixado pelas políticas elaboradas e implementadas no eixo MEC/Secretarias de Educação.

Incongruência análoga foi verificada no âmbito das políticas de educação profissional do Ministério do Trabalho. O que seria de se esperar, a partir da leitura dos textos de divulgação do “avanço conceitual”, é que cada programa de educação profissional oferecesse, em alguma medida, habilidades básicas,

específicas e de gestão. As habilidades básicas consistiriam naquilo que se entende por educação geral, enquanto que as demais estariam mais próximas ou coincidiriam com a educação propriamente profissional. Embora as habilidades básicas não se prestassem a substituir a educação geral, nem a suprir as deficiências de educação geral, aquelas convergiram com esta. No entanto, as estatísticas mostram que são as habilidades específicas as que, de longe, mais são oferecidas. Constituem uma raridade os cursos que contemplam de modo adequado as três dimensões das habilidades.

Desse modo, acabam por ser, na prática, palavras vazias as que integram o discurso governamental e até mesmo a de membros do Conselho Nacional de Educação, de que a educação profissional deve se desenvolver *sobre* a educação geral, e será tão mais pertinente e proveitosa quanto esta for melhor e mais estendida.

Críticas às políticas do MEC

O exame dos argumentos utilizados pelo relatório do Banco Mundial, pelos assessores ministeriais e pelo próprio ministro da educação para justificar o conceito das escolas técnicas da rede federal como perdulárias é que seus alunos, além de provirem dos setores de mais alta renda, vão em massa para o ensino superior. Como não se pode proibir sua entrada, as medidas preconizadas foram várias, incluindo a cobrança de anuidades, o esvaziamento do conteúdo profissional do currículo do curso técnico até a solução vitoriosa, isto é, a separação entre esse conteúdo e a parte geral, confinada esta no curso médio. O que se pretende é que os alunos que só buscam nas escolas técnicas o curso médio de alta qualidade sejam em número reduzido e, no limite, sejam suprimidos, resumindo-se estas a oferecerem o ensino técnico no sentido estrito. Para elas só iriam os que concluíram o ensino médio ou o estejam fazendo, em escola pública ou privada, e que desejam, efetivamente, seguir a profissão técnica.

É incrível como os propagandistas dos mecanismos de mercado como solução para os mais variados problemas sociais, só conseguem imaginar medidas contenedoras dos fluxos dos estudantes. Por que não levar em conta, na formulação das políticas educacionais, as explicações já disponíveis, que mostram a estreiteza dos mecanismos de mercado, determinados pelo controle monopolista dos profissionais de nível superior, via organismos do tipo CFEA/CREAs ? Não é difícil ver que os engenheiros freqüentemente ocupam o lugar dos técnicos, não por causa da raridade desses profissionais, mas porque faltam postos de trabalho para engenheiros, e estes vencem aqueles na competição pelos postos de nível intermediário. E não é por outra razão que grande parte dos concluintes dos cursos técnicos industriais (justamente os mais prestigiados) acabam se candidatando a um curso superior, mesmo fora de sua área de atuação direta, atrás de um diploma (mais do que de uma qualificação) que os habilite a disputar

em melhores condições os cargos formalmente destinados aos técnicos. Em outras áreas, como na da saúde, a situação é ainda mais dramática.

A comparação dos custos das escolas técnicas federais com os das escolas de nível médio dos sistemas estaduais revela uma diferença tão grande que pretende - e consegue - levar à aceitação de que aquelas devem reduzir suas despesas até a igualarem os padrões de funcionamento destas. Não se comparam os custos das escolas técnicas com as escolas privadas de boa qualidade, não para fazer destas o parâmetro das políticas públicas, mas para se mostrar que qualquer ensino de boa qualidade é caro, seja público seja privado (embora neste último o preço supere de muito o custo). E mais, não se articula o aumento da procura das escolas técnicas, que oferecem educação geral de boa qualidade, com a deterioração da educação dos sistemas estaduais, desde a promulgação da LDB-61, que definiu o formato para a participação dos empresários do ensino e seus prepostos nos conselhos de educação, participação essa que chegou até a exclusividade nos anos 70, em muitos estados. Enquanto isso, as escolas técnicas da rede federal permaneceram a salvo dessa deterioração, pelos mais altos salários pagos aos seus professores, pelas melhores condições de trabalho que usufruíam e pelas muito especiais características de funcionamento e auto-imagem. Se os mecanismos de mercado fossem evocados pelos formuladores das políticas do MEC, eles veriam ou pelo menos admitiriam a possibilidade de que, restaurada a qualidade do ensino nas escolas públicas das redes estaduais, os estudantes de mais alto nível de renda as procurariam, em busca do preparo para os exames vestibulares, abrindo a possibilidade para que os alunos de fato interessados numa carreira técnica, qualquer que fosse o nível de renda de seus pais, encontrassem mais vagas disponíveis.

A imposição às escolas técnicas do oferecimento de cursos profissionais básicos é uma medida que revela um completo desconhecimento da prática pedagógica específica prevalecente naquelas instituições e nas que vêm se dedicando com sucesso aos cursos de aprendizagem industrial e aos cursos de qualificação para adultos, a exemplo do SENAI. Para as pessoas desprovidas de conhecimento e experiência nessa matéria, o fato de as escolas técnicas disporem de oficinas e laboratórios significa estarem elas capacitadas a ministrarem cursos profissionais de natureza tão diversa. Será que essa tarefa seria também estendida às escolas de engenharia ? O que se esquece - ou não se conhece -, é que os métodos de ensino são muito diferentes, como são diferentes os agentes do ensino.

Uma crítica que tem sido feita à política do MEC de separação entre o ensino médio e o ensino técnico, complementada pela ênfase no ensino técnico pós-médio, é que ela visa desempenhar uma função contenedora da demanda de ensino superior. Ao invés de os concluintes do ensino médio procurarem os cursos superiores, eles seriam desviados para os cursos técnicos pós-médios, uma espécie de formação profissional parcial, que serviria para atenuar suas insatisfações. Assim, ao invés do efeito anti-elitização propalado pela política de

separação entre o ensino médio e o ensino técnico, o resultado seria um reforço da elitização, ao contrário do que foi anunciado como o objetivo principal dessa política educacional.

Críticas às políticas do MT

Uma crítica que tem sido dirigida às políticas de educação profissional do Ministério do Trabalho é a de que ele estaria reeditando o PIPMO dos anos 60 e 70, cujos resultados foram muito modestos, a despeito do volume dos recursos nele dispendidos. A relevância dessa crítica obriga a dar-lhe especial atenção.

Com efeito, o modo de operar do PLANFOR sugere, à primeira vista, tratar-se de um programa similar ao PIPMO. Mas, ambos diferem em diversos aspectos. Vejamos alguns elementos em apoio a essa afirmação.

O PIPMO atuou sobretudo mediante a canalização de recursos para as entidades que constituíam o núcleo denso do campo da formação profissional, isto é, as escolas técnicas, o SENAI e o SENAC, principalmente. Além do mais, tinha um viés industrialista, o que explica sua primeira denominação, que tinha a ver com a incorporação de trabalhadores num parque fabril que expandia o emprego.

Já o PLANFOR nasceu e se desenvolveu numa conjuntura totalmente diferente, quando o parque industrial brasileiro passou a reduzir expressivamente a força de trabalho nele empregada, por causa dos seguintes fatores, que se reforçavam mutuamente: a súbita abertura do mercado interno para empresas estrangeiras, cujos produtos, mais baratos, levaram à desativação de numerosas empresas brasileiras, de que é exemplo dramático a produção de tecidos; a incorporação de novas tecnologias de processos e de produtos pelas empresas sobreviventes, de modo a enfrentarem a concorrência internacional, tecnologias essas poupadoras de força de trabalho; e as privatizações de empresas estatais nos setores de transporte (inclusive estradas de ferro, justamente onde teve início a aprendizagem sistemática no Brasil), energia, telecomunicações, siderurgia e outros, cujos novos proprietários desenvolveram formas selvagens de “racionalização” no uso dos recursos humanos.

A segunda diferença do PLANFOR, quando comparado ao PIPMO é a tentativa daquele de combater a hegemonia das instituições tradicionais (SENAI e SENAC), justamente as que este último preferia para a execução de seus projetos.

Uma das conseqüências do contexto em que o PLANFOR atuou é, portanto, a pequena importância do setor industrial em sua pauta de atividades, a não ser enquanto fornecedora de desempregados em busca de condições que lhes permitissem encontrar ocupação em outras áreas, o que em geral acontece nos serviços. Ademais, prevalecem no PLANFOR os serviços e as atividades rurais, sendo que estas últimas estão associadas a uma importante característica da

economia da força de trabalho brasileira quando comparada às de outros países: a possibilidade de retorno ao campo, onde a capacidade de geração de emprego tem sido incomparavelmente superior à de setores industriais que têm merecido os mais generosos subsídios governamentais, como, por exemplo, a indústria automobilística.

Uma crítica que o PIPMO recebeu tem sido estendida ao PLANFOR, que é a de propiciar a formação de uma reserva de força de trabalho de grandes dimensões e mais qualificada. Se bem que isso possa contribuir para a elevação da produtividade, influirá, também, na redução do nível dos salários pagos aos trabalhadores, assim como na diminuição da criação de empregos.

Mas, sem embargo dessas críticas de caráter geral, outras têm sido direcionadas para os procedimentos internos ao PLANFOR, das quais vou apresentar as que me pareceram mais relevantes.

A concepção do planejamento da educação profissional “com foco na demanda” tem sido rejeitada como inadequada, já que demanda e oferta não deveriam ser tomadas como instâncias independentes nos processos econômicos. No dimensionamento de cursos de educação profissional deveria se levar em consideração o movimento de cada setor econômico, cujas dinâmicas são distintas. De outra forma, poderia continuar existindo um fenômeno que tem sido observado: a procura recorrente de cursos, um depois do outro, de conteúdos não cumulativos, pelas mesmas pessoas. Esse fenômeno, não devidamente compreendido pela avaliação interna e externa, leva à suposição errônea da existência de uma demanda de dimensão e natureza muito diversa da efetivamente existente.

O conceito de empregabilidade tem sido outro alvo de críticas severas, pois ele teria embutida a idéia de que o desemprego é resultado da incapacidade de cada indivíduo em se empregar. Com isso, o conceito de empregabilidade dissimularia o fato de que o desemprego é o resultado da política econômica recessiva e da abertura da economia para a competição indefesa, levando à falência um grande número de empresas brasileiras. Neste caso, a estrutura descentralizada do PLANFOR permite que entendimentos do conceito de empregabilidade - que cupabilizam o próprio desempregado - persistam e se difundam no âmbito das entidades executoras, a despeito das orientações explícitas da SEFOR.

Convergente com esse viés dissimulador, a ênfase do PLANFOR na habilidade de gestão visaria formar pessoas que se empenhem na geração de oportunidades de ocupação para si próprias, já que os empregos formais estão cada vez mais difíceis de se obter. Na medida em que uma multidão de pequenos empresários - empresários de si próprios - deixe de engrossar as fileiras de desempregados, as políticas que os produziram deixariam de receber a pressão social e política, e, por isso mesmo, se tornariam mais fortes.

Por fim, a ênfase do PLANFOR nos cursos de curta duração - visando o desenvolvimento de habilidades específicas - revelaria um anacronismo, pois o que os empregadores têm manifestado como a principal deficiência da força de trabalho brasileira é na educação formal, de caráter escolar. Dito de outra forma, o que faltaria aos trabalhadores brasileiros não seria tanto a qualificação propriamente técnica, mas, sim, a educação geral, justamente o que o PLANFOR não tem oferecido. Neste sentido, a “ótica na demanda” estaria sofrendo de uma distorção essencial.

TABELA 1**No. de alunos das instituições federais de educação tecnológica, segundo tipo de curso, 1998**

Instituições	Ensino Médio	Ensino Técnico	Ensino Tecnológico	Licenciatura	Outros Superiores
CEFET Alagoas	1.039	1.301	---	---	---
ETF Amazonas	395	---	---	---	---
CEFET Campos	555	422	32	---	---
CEFET Ceará	480	425	---	---	---
CEFET Espírito Santo	1.080	150	---	---	---
CEFET Goiás	480	805	---	---	---
ETF Mato Grosso	240	700	---	---	---
ETF Ouro Preto	360	570	---	---	---
CEFET Pará	385	1.016	---	---	---
CEFET Paraíba	240	265	---	---	---
CEFET Pelotas	898	1.413	---	---	---
CEFET Pernambuco	740	730	---	---	---
CEFET Piauí	660	520	---	---	---
CEFET Química de Nilópolis	340	488	---	---	---
CEFET Rio Grande do Norte	510	1.030	35	---	---
ETF Santa Catarina	916	1.861	---	---	---
CEFET São Paulo	474	268	---	---	---
ETF Sergipe	360	781	---	---	---
ETF Roraima	221	244	---	---	---
CEFET Rio de Janeiro	400	842	320	---	360
CEFET Minas Gerais	962	962	105	---	176
CEFET Paraná	840	---	100	50	440
CEFET Maranhão	380	300	20	60	120
CEFET Bahia	800	50	---	---	130
CEFET Petrolina	160	297	---	---	---
TOTAL	13.915	15.440	612	110	1.226

TABELA 2**No. de alunos das instituições federais de educação tecnológica, segundo tipo de curso, 1999**

Instituições	Ensino Médio	Ensino Técnico	Ensino Tecnológico	Licenciatura	Outros Superiores
CEFET Alagoas	835	1.666	---	---	---
ETF Amazonas	280	990	---	---	---
CEFET Campos	760	1.840	72	--	---
CEFET Ceará	520	530	160	---	---
CEFET Espírito Santo	810	738	---	---	---
CEFET Goiás	400	870	40	---	---
ETF Mato Grosso	160	330	---	---	---
ETF Ouro Preto	360	674	---	---	---
CEFET Pará	420	1.215	---	---	---
CEFET Paraíba	280	400	60	---	---
CEFET Pelotas	1.043	1.324	---	---	---
CEFET Pernambuco	500	1.505	25	---	---
CEFET Piauí	465	920	32	---	---
CEFET Química de Nilópolis	252	497	---	---	---
CEFET Rio Grande do Norte	520	1.110	75	---	---
ETF Santa Catarina	598	1.798	54	---	---
CEFET São Paulo	468	1.008	---	---	---
ETF Sergipe	360	1.065	---	---	---
ETF Roraima	215	509	---	---	---
CEFET Rio de Janeiro	400	740	440	---	360
CEFET Minas Gerais	450	1.440	142	88	223
CEFET Paraná	760	---	2.810	50	440
CEFET Maranhão	340	330	40	324	80
CEFET Bahia	720	840	---	---	130
CEFET Petrolina	88	209	---	---	---
TOTAL	12.004	22.548	3.950	462	1.233

TABELA 3**No. de alunos das instituições federais de educação tecnológica, segundo tipo de curso, 2000**

Instituições	Ensino Médio	Ensino Técnico	Ensino Tecnológico	Licenciatura	Outros Superiores
CEFET Alagoas	715	1.411	180	---	---
ETF Amazonas	260	1.030	40	---	---
CEFET Campos	545	2.380	144	---	---
CEFET Ceará	480	720	325	---	---
CEFET Espírito Santo	1.080	1.278	172	---	---
CEFET Goiás	360	755	670	---	---
ETF Mato Grosso	315	566	30	---	---
ETF Ouro Preto	360	766	---	---	---
CEFET Pará	485	2.100	280	---	---
CEFET Paraíba	340	645	180	---	---
CEFET Pelotas	640	1.182	100	60	---
CEFET Pernambuco	500	2.540	110	---	---
CEFET Piauí	324	1.490	192	---	---
CEFET Química de Nilópolis	300	679	--	---	---
CEFET Rio Grande do Norte	520	1.270	160	---	---
ETF Santa Catarina	641	1.854	---	---	---
CEFET São Paulo	468	1.098	112	---	---
ETF Sergipe	360	1.425	---	---	---
ETF Roraima	165	461	---	---	---
CEFET Rio de Janeiro	400	1.207	325	---	360
CEFET Minas Gerais	757	1.877	246	88	343
CEFET Paraná	760	---	2.480	25	440
CEFET Maranhão	295	835	25	360	120
CEFET Bahia	700	2.210	80	---	130
CEFET Petrolina	78	274	---	---	---
TOTAL	11.848	30.053	5.851	533	1.393

TABELA 4

PLANFOR – 1997-99: Distribuição dos recursos do FAT segundo grupos de entidades executoras dos PEQs e Parcerias

Entidades	1997	1998	1999
universidades/fundações/institutos públicos	21%	25%	11%
centrais/sindicatos de trabalhadores	20%	24%	24%
universidades/fundações/institutos privados	18%	15%	22%
Sistema S	17%	18%	18%
ONGs	12%	12%	19%
escolas técnicas públicas	6%	1%	2%
escolas técnicas privadas	5%	2%	4%
outras entidades (empresariais, internacionais)	1%	3%	*
total	100%	100%	100%
total de recursos do FAT investidos (R\$ milhões)	348,2	408,8	313,1

* Participação inferior a 1%

OBS: Os dados de 1999 não incluem os projetos especiais.

Fonte: Avaliação gerencial 1995/98: Balanço de um projeto para o desenvolvimento sustentado. FAT –Fundo de Amparo ao Trabalhador. Brasília, março de 1999 e Relatório de Avaliação Gerencial 1999. FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador, Brasília, fevereiro de 2000.

TABELA 5

PLANFOR 1999: Atendimento a pessoas mais vulneráveis, em comparação com a PEA

SITUAÇÃO	% PLANFOR	% PEA
Residentes em área rural	20,0	22
Pessoas negras/pardas/índias	40,0	45
Mulheres	50,0	40
Mulheres chefes de família	12,0	...
Mulheres negras/pardas	19,0	17
Menos de 7 anos estudo	42,0	62
Sem renda	25,0	18
Renda até um SM	23,0	19
Em busca 1º. emprego	15,2	...
Jovens em risco social	9,6	...
Necessidades especiais	6,0	...

Fonte: Fonte: PLANFOR: Relatório de Avaliação Gerencial 1999, Brasília, MTE/SPPE, 2000

TABELA 6

PLANFOR/PEQs – 1996-99: Matrículas segundo habilidades ofertadas nos cursos (em milhares)

HABILIDADES	1996	1997	1998	1999	1996/9
Básicas	769	1.019	1.123	1.353,7	4.264,7
Específicas	976	1.429	1572	1.797,6	5.774,6
Gestão	528	786	971	1.229,2	3.514,2
Total	2.273	3.234	3.666	4.380,5	13.553,5
Total de treinandos	1.193	1.885	2.013	2.015,1	7.106,1

Fonte: Avaliação gerencial 1995/98: Balanço de um projeto para o desenvolvimento sustentado. FAT –Fundo de Amparo ao Trabalhador. Brasília, março de 1999 e Relatório de Avaliação Gerencial 1999. FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador, Brasília, fevereiro de 2000.

BIBLIOGRAFIA

- Anais do Seminário Nacional sobre Avaliação do PLANFOR: uma política pública de educação profissional em debate, São Carlos, 4 e 5 de março de 1999, São Paulo, UNITRABALHO, 1999.
- D' Avila, José Luiz Piôto (1996), Determinantes sociológicos na redefinição do perfil de instituições de ensino técnico - o caso da ETFES, Tese de doutoramento em Educação, Rio de Janeiro, PUC/RJ.
- Castro, Cláudio de Moura (1997), "O secundário: esquecido em um desvão do ensino ?", Textos para discussão MEC/INEP (Brasília), v. 1, n° 2, abril.
- _____ ; Assis, Milton Pereira de; e Oliveira, Sandra Furtado de (1972), Ensino Técnico - desempenho e custos, Rio de Janeiro, IPEA/INPES.
- _____ ; e Mello e Souza, Alberto de (1974), Mão-de-obra industrial no Brasil - mobilidade, treinamento e produtividade, Rio de Janeiro, IPEA/INPES.
- Corrêa da Costa, Roberto Hermeto (1968), Técnicos industriais de nível médio - da escola ao trabalho, Rio de Janeiro, TECMO.
- Cunha, Luiz Antônio (1973), Política educacional no Brasil: a profissionalização no ensino médio, Rio de Janeiro, Eldorado.
- _____ (1982), "A reforma da reforma da reforma", Boletim de Documentação & Informação Técnica SENAI/SP (São Paulo), n° 519, maio.
- _____ (1991), Educação, Estado e Democracia no Brasil, São Paulo/Brasília/Niterói, Cortez, FLACSO/EDUFF.
- _____ (1995), Educação Brasileira - projetos em conflito (Lula X FHC na campanha eleitoral), São Paulo, Cortez.
- _____ (1997) "Nova reforma do ensino superior: a lógica reconstruída", Cadernos de Pesquisa (São Paulo), no. 101, julho.
- _____ (1998 a) "Ensino médio e ensino técnico: de volta ao passado", Revista Educação e Filosofia (Uberlândia), no. 24, julho/dezembro.
- _____ (1998 b) "Ensino médio e ensino profissional: da fusão à exclusão", Tecnologia & Cultura (Rio de Janeiro), ano 2, no. 2, julho/dezembro.
- _____ (2000), O ensino profissional na irradiação do industrialismo, São Paulo/Brasília, Editora da UNESP/FLACSO-Brasil, *no prelo*.
- _____ ; e Góes, Moacyr de (1985), O golpe na educação, Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor.
- Demo, Pedro. Educação Profissional: "Desafio da competência humana para trabalhar", in Ministério do Trabalho (1997). Educação Profissional - O debate da(s) competência(s), Brasília, MTb/SEFOR.
- Fausto, Ayrton; Garcia, Cid; e Ackermann, orgs (2000). Planejando com Foco na Demanda do Mercado de Trabalho, São Paulo, Editora da UNESP (no prelo).
- Ferretti, Celso J. (1997), "Formação profissional e reforma do ensino técnico no Brasil: anos 90", Educação e Sociedade (Campinas), no. 59, agosto.
- (2000), "Mudanças em sistemas estaduais de ensino em face das reformas no ensino médio e no ensino técnico", Educação e Sociedade (Campinas), no. 70, abril.

- e Silva Junior, João dos Reis (2000), "Educação profissional numa sociedade sem empregos", Cadernos de Pesquisa (São Paulo), no. 109, março.
- Fogaça, Azuete (1999), "Educação e qualificação nos anos 90: o discurso e o fato", in Dalila A. Oliveira e Marisa R. T. Duarte (orgs), Política e trabalho na escola: administração dos sistemas públicos de educação básica, Belo Horizonte, Autêntica.
- Franco, Maria Laura P. B. (1983), "O ensino de 2º grau: democratização? profissionalização? ou nem uma coisa nem outra?", Cadernos de Pesquisa (São Paulo), nº 47, novembro.
- _____ (1974), Ensino médio: desafios e reflexões, Campinas, Papirus.
- Frigotto, Gaudêncio (1999), "Globalização e crise do emprego: mistificações e perspectivas da formação técnico-profissional", Boletim Técnico do SENAC (Rio de Janeiro), vol. 25, no. 2, maio/agosto.
- Fundação Interuniversitária de Estudos e Pesquisas sobre o Trabalho (1997). Relatório Global: Avaliação da Política Nacional de Educação Profissional - Análise dos Planos Estaduais de Qualificação Profissional, 1996, primeira parte, Brasília.
- Góes Filho, Joaquim Faria (1976), Cursos superiores de duração reduzida, Rio de Janeiro, FGV/IESAE, 2 vols.
- (1981), O SENAI - traços do seu passado e perspectivas emergentes, Rio de Janeiro, FGV/IRH.
- e Costa, Roberto Hermeto Corrêa da (1964), O trabalho de engenheiros e técnicos na indústria e sua formação, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas.
- (1966a), Mão-de-obra empregada na indústria de fundição, FGV/CETRHU, Rio de Janeiro.
- (1966b), Mão-de-obra industrial, Rio de Janeiro, SENAI.
- (1969), Tipologia da escola industrial brasileira, Rio de Janeiro, FGV/CETRHU.
- IPEA (1999). Análise dos Relatórios de avaliação do PLANFOR, Rio de Janeiro, IPEA/DEPS (mimeo).
- Kuenzer, Acacia (1997 a), "O ensino médio no contexto das políticas públicas de educação no Brasil", Revista Brasileira de Educação (São Paulo), nº 4, janeiro/abril.
- (1997 b), Ensino médio e profissional: as políticas do Estado neoliberal, São Paulo, Cortez.
- (1998), "A reforma do ensino técnico no Brasil e suas consequências", Ensaio - Avaliação e Políticas Públicas (Rio de Janeiro), vol. 6, no. 20, julho/setembro.
- Leite, Elenice Monteiro (1979), O papel do SENAI no processo de formação de mão-de-obra, São Paulo, SENAI/DR-SP.
- (1996), El rescate de la calificación, Montevideo, CINTERFOR.
- Lopes, Stenio (1992), SENAI - 50 anos, retrato de uma instituição brasileira, Campina Grande, s. ed.

Mãos à obra no Brasil - proposta de governo Fernando Henrique Cardoso, Brasília, s. ed., 1994.

Miceli, Paulo (1992), Além da fábrica - o projeto industrialista em São Paulo, 1928/1948, São Paulo, SENAI-SP.

Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento (1991), Observações sobre o Relatório: "Brasil - Issues in Secondary Education" - Report nº 7723-BR, Brasília, março.

Ministério da Educação (1995), Planejamento Político-Estratégico 1995/1998, Brasília.

Ministério do Trabalho (1995), Questões Críticas da Educação Brasileira, Brasília, MTb.

Ministério do Trabalho (1995), Orientação para Elaboração do Plano de Trabalho 96/99 - Qualificação Profissional, Brasília, MTb/SEFOR (mimeo).

Ministério do Trabalho (1996 a), PLANFOR - Termo de Referência dos Projetos Especiais: Avaliação, Acompanhamento e Cadastro de Executores, Brasília, MTb/SEFOR (mimeo).

Ministério do Trabalho (1996 b), Termo de Referência dos Programas de Educação Profissional, Brasília, MTb/ SEFOR.

Ministério do Trabalho (1996 c), Habilidades: Uma Questão de Competências?, Brasília, MTB/SEFOR (mimeo).

Ministério do Trabalho (1997 a), Programa de Qualificação de Comissões Estaduais de Emprego - Termo de Referência, Brasília, MTb/SEFOR (mimeo).

Ministério do Trabalho (1997 b), Políticas Públicas de Emprego e Renda: Ações do Governo, Brasília, MTb/Assessoria de Comunicação Social.

Ministério do Trabalho (1997 c), PLANFOR 1996/99 - Avaliação Gerencial 1996, Brasília, MTb/SEFOR.

Ministério do Trabalho (1997 d), PEQs 1996 - Perfil da Clientela e Avaliação de Foco dos Programas, Brasília, MTb/SEFOR.

Ministério do Trabalho (1997 e), Avanço Conceitual - Termo de Referência, Brasília, MTb/SEFOR.

Ministério do Trabalho (1998 a), Balanço 1995/98 e Perspectivas 1999/2002, Brasília, MTb/ SEFOR (mimeo).

Ministério do Trabalho (1998 b), PLANFOR - Avaliação Gerencial 2º Ano do Triênio, Brasília, MTb/SEFOR

Ministério do Trabalho (1998 c), PLANFOR - Catálogo de Projetos: Experiências Inovadoras, Brasília, MTb/SEFOR.

Ministério do Trabalho (1998 d), PLANFOR - A Experiência para Jovens e Adolescentes, Brasília, MTb/SEFOR (cadernos temáticos).

Ministério do Trabalho (1998 e), PLANFOR - Educação e Trabalho: Um projeto para Jovens e Adultos de Baixa Escolaridade, Brasília, MTb/SEFOR (cadernos temáticos).

Ministério do Trabalho (1998 f), PLANFOR - Catálogo de Produtos, Brasília, MTb/SEFOR.

- Ministério do Trabalho e do Emprego (1998), O que está acontecendo com os treinandos dos PEQs ? - Síntese de resultados do acompanhamento de egressos em 1996/1997, Brasília, MTE/SEFOR (mimeo).
- Ministério do Trabalho e do Emprego (1999 a), Guia do PLANFOR 1999-2002, Brasília, MTE/SEFOR (mimeo).
- Ministério do Trabalho e do Emprego (1999 b), Avaliação Gerencial 1995/98 - Balanço de um Projeto para o Desenvolvimento Sustentado, Brasília, MTE/SEFOR.
- Ministério do Trabalho e do Emprego (2000 a), Guia de Avaliação - PEQS e PARQS, Brasília, MTE/SPPE (mimeo).
- Ministério do Trabalho e do Emprego (2000 b), PLANFOR - Relatório de Avaliação Gerencial 1999, Brasília, MTE/SPPE.
- Ministério do Trabalho e do Emprego (2000 c), PLANFOR - Termo de referência para educação e qualificação profissional de trabalhadores rurais submetidos a regime de trabalho escravo e degradante ou potencialmente vítimas dessas situações, Brasília, MTE/SPPE.
- Moraes, Carmen Sylvia Vidigal de (1994), "O Sistema Nacional de Educação Tecnológica e a cefetização: questões a serem resolvidas pelos educadores", Educação e Sociedade (Campinas), nº 49, dezembro.
- Oliveira, João Batista Araújo e (1995), "Repensando o ensino de segundo grau: subsídios para discussão", Ensaio - avaliação e políticas públicas em educação (Rio de Janeiro), vol. 3, nº 8, julho/setembro.
- Planejamento Político-Estratégico 1995/1998, Brasília, Ministério da Educação, 1995.
- Reestruturação do(s) modelos de formação profissional no SENAI - Documento Consulta, Rio de Janeiro, SENAI/Departamento Nacional/Assessoria de Planejamento, agosto de 1994.
- Salm, Claudio e Fogaça, Azuete (1999), "A propósito do seminário sobre educação, força de trabalho e competitividade", in Velloso, João Paulo dos Reis e Albuquerque, Roberto Cavalcanti de (orgs), Um modelo para a educação no século XXI, Rio de Janeiro, José Olympio.
- SENAI-SP (1991), De homens e máquinas - Roberto Mange e a formação profissional, São Paulo - Campinas, SENAI/SP - UNICAMP, 2 vols.
- SENAI-SP (1992), O giz e a graxa - meio século de educação para o trabalho - Projeto Memória, São Paulo.
- Suckow da Fonseca, Celso (1961), História do ensino industrial no Brasil, Rio de Janeiro, Escola Técnica Nacional, 2 vls.
- UFSCar - Fundação Unitrabalho (1998). Avaliação do Plano Nacional de Formação Profissional - Relatório de Análise das Avaliações dos PEQs/97, parte I, São Carlos, UFSCar/FAI (mimeo).
- Vogel, Arno e Yannoulas, Sílvia C., orgs (2000). Políticas Públicas de Trabalho e Renda e Controle Democrático - A qualificação dos Conselheiros Estaduais de Trabalho no Brasil, São Paulo, Editora da UNESP (no prelo)
- The World Bank, Brazil - Issues in Secondary Education, Sector Memorandum, Washington DC, novembro 1989 (Report no. 7723-BR), 2 vols.

AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS SOCIAIS

CONCEITUAÇÃO e ABORDAGENS METODOLÓGICAS

Regina M. B. Faria¹

São Paulo, Outubro de 2000

INTRODUÇÃO

Este texto tem propósitos didáticos e é destinado a leitores de três grupos diferentes.

O *primeiro*, compreende um conjunto de professores e pesquisadores envolvidos com a tarefa de capacitar profissionais do setor público e da sociedade civil responsáveis pelo gerenciamento e implementação dos programas sociais que compõem o PLANFOR (Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador) - Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional (SEFOR) do Ministério do Trabalho.

Estes profissionais, eles mesmos *capacitadores*, são funcionários das Secretarias Estaduais de Trabalho e/ou membros de instâncias de representação (Conselhos, Comissões) nas esferas estadual e local da federação e constituem nosso *segundo* grupo de leitores.

¹ Regina Marta Barbosa Faria é formada em Sociologia pela Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais. Mestrado em Sociologia – Escuela Latinoamericana de Sociología, ELAS/FLACSO, Santiago de Chile. Especialista (consultora-docente e pesquisadora) na temática de Avaliação de Programas Sociais, em diversas instituições como FLACSO/Brasil e NEPP/UNICAMP.

O *terceiro* compreende o grupo de profissionais de avaliação encarregados de avaliar os programas implementados pelo segundo grupo.

Considerando-se que os três grupos conhecem bem o PLANFOR e sua carteira de programas, deixo de entrar no detalhe de seu conteúdo, estrutura e organização, exceto nos momentos em que estas considerações forem imprescindíveis para a compreensão do tema tratado.

Feitos estes esclarecimentos, entendemos que os leitores deste trabalho são, por um lado, gestores e implementadores de programas sociais e, por outro, especialistas em avaliação deste tipo de programas.

Não creio que o texto possa atender, com a mesma intensidade e com os mesmos níveis de motivação, aos interesses dos três grupos. Conhecer esta limitação pode, por um lado, ajudar a bem dosar os conteúdos e a abordagem metodológica deste trabalho e, por outro, estimular a busca de um espaço de interseção no qual aqueles que implementam devem ser capazes de avaliar e aqueles que avaliam devem ser capazes de implementar.

A abordagem desta questão na fase inicial deste trabalho não é gratuita e relaciona-se com a discussão sobre a objetividade dos estudos de avaliação. É freqüente, entre especialistas, o argumento que atribui apenas às avaliações externas o mérito de contar com os necessários distanciamento e imparcialidade dos avaliadores. Ao longo deste texto veremos como as fronteiras rígidas entre o fazer e o julgar são inoportunas e como a separação rígida entre gerenciar um programa e avaliá-lo pode diminuir o conhecimento que o gestor tem, ou poderá vir a ter, do programa que coordena.

Dito de outra forma, a avaliação de diferentes aspectos de um programa social é uma etapa importante do processo de sua implementação, permitindo o

conhecimento das dificuldades enfrentadas e das alternativas mobilizadas para solucioná-las. Ao mostrar os caminhos mais adequados para o alcance das metas desejadas, a avaliação é inquestionavelmente um instrumento gerencial que deve ser mobilizado e utilizado para aprimorar o desempenho dos programas. Neste sentido, é uma das tarefas de sua equipe gestora. O reconhecimento de que a equipe gestora pode (e deve) avaliar e, conseqüentemente, aprimorar os programas que gerencia é o reconhecimento da ética do exercício profissional. Ao aceitarmos que os profissionais que concebem e/ou gerenciam a implementação de um programa são capazes de avaliá-lo e detectar suas falhas, bem como seus méritos, não estamos prescindindo da colaboração essencial de avaliadores externos. Estamos dizendo que a qualidade de uma avaliação depende muito mais de padrões éticos e rigores metodológico e substantivo do que da origem espacial ou do vínculo institucional do avaliador. Afinal, os diferentes tipos de avaliação, seus estilos e formatos, seus custos e ambições garantem espaços para atribuições e responsabilidades concorrentes ou cooperativas subordinadas, ambas, à conduta ética de todo profissional. O trabalho cooperativo entre avaliadores externos e gestores de programas amplia consideravelmente as possibilidades de introduzir as modificações detectadas pela atividade de avaliação e ajuda a consolidar a visão adequada de sua função precípua: aprimorar ao invés de testar e comprovar.

ESTRUTURA DO TEXTO

Este trabalho objetiva, por um lado, examinar o crescimento da avaliação como área de estudo com identidade própria, seu âmbito de atuação, estilos e estratégia. Por outro, trata de aspectos metodológicos e técnicos das pesquisas avaliativas. Em poucas palavras, trata de responder a questões do tipo: o que é avaliação, em que se difere de outros estudos, para que serve, como pode ser feita, quais são os seus limites e seu alcance. A abordagem destas questões está organizada em cinco tópicos.

O *primeiro tópico* trata do contexto no qual ocorreram discussões e debates destinados a conceituar e caracterizar os estudos de avaliação, na busca de sua identidade como área específica de conhecimento e investigação. Ao recuperar um breve histórico do crescimento da metodologia dos estudos de avaliação, estamos tentando delimitar seu campo de atuação, sua especificidade e a importância que tem, hoje, na agenda pública e governamental.

No *segundo tópico* tratamos de conceituar avaliação, em função de seu papel e seus objetivos.

O *terceiro tópico* aborda diferentes estratégias e desenhos de pesquisa para implementar projetos de avaliação, seus limites e alcances.

O *quarto tópico* – uma reflexão introdutória sobre técnicas e instrumentos de coleta de dados, posto que este tema exaustivo caracteriza manuais de metodologia de pesquisa suficientemente conhecidos dos especialistas – trata de demonstrar o alcance e os limites de alguns instrumentos clássicos e outros mais recentes neste campo de trabalho.

O *quinto tópico* fala das limitações e do alcance dos resultados oriundos dos estudos de avaliação e menciona algumas questões fundamentais da teoria do conhecimento: ética, neutralidade, subjetivismo, objetividade e o caráter fático ou ideológico de certos “achados” de pesquisas. Polêmico e infundável este tema é apenas tratado como um aviso. A controvérsia existe, às vezes incomoda, mas lança luzes e permite avançar.

AValiação como Área de Conhecimento

Síntese do Debate e da Consolidação dos Modelos

Lendo recentemente um trabalho atualizado de Carol H. Weiss² encontrei, no prefácio, a seguinte abertura: “evaluation was a new kid on the research block when my first book, *Evaluation Research*, was published in 1972”. Ao resumir o debate que precedeu o pioneirismo da autora durante os anos 60 – período em que eu mesma, em companhia de outros quatro pesquisadores da quinta promoção da Escuela Latinoamericana de Sociologia ELAS/FLACSO em Santiago do Chile, realizamos nosso primeiro estudo de avaliação³ - estou tentando delimitar o contexto que circundou o fortalecimento desta área de trabalho e estudos, como área de conhecimento específica e especializada, com identidade própria. Até então, especialmente na América Latina, a dimensão “fática” das ciências sociais, os resultados de estudos baseados em surveys ou desenhos experimentais eram periféricos e o interesse predominante e “nobre” estava direcionado para as controvérsias do método histórico-estrutural.

O debate que teve por resultado o crescimento e a consolidação dos estudos de avaliação pode ser abordado a partir de dois eixos estruturantes.

O *primeiro* eixo refere-se às características das estratégias de avaliação no contexto de uma discussão antiga: estudos qualitativos e quantitativos; rigor metodológico e possibilidades de “medir” os resultados esperados. O conteúdo dessa discussão encontra respaldo nas “ciências sociais experimentalistas” da década de sessenta capitaneadas por um conjunto de cientistas norte americanos

² Carol H. Weiss (© 1998) *Evaluation – Methods for Studying Programs and Policies*. Second Edition. Harvard University. Prentice Hall, Upper Saddle River, New Jersey. USA

³ Barbosa, Regina Faria; Hasenbalg, Carlos; Ochoa, Jorge Moreno; Pádua, Jorge Nesrala y Quevedo, Santiago Reyes - *Evaluación del Programa de Asistencia Alimentícia de la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas*. Ministério de la Educación y ELAS/FLACSO-UNESCO. Santiago, Chile. 1967

vindos, primordialmente, da área educacional e cujos trabalhos podem ser considerados estudos clássicos que, ainda hoje, nos orientam⁴.

O *segundo* eixo refere-se ao papel específico e prioritário da avaliação e sua diferenciação de outras práticas assemelhadas. É muito difícil separar os aspectos principais deste debate, ainda que apenas para efeitos didáticos, como veremos ao longo desta síntese. Além disso, é importante assinalar que esta distinção é, ainda hoje, objeto de controvérsia.

⁴ Campbell, Donald T. & Stanley, Julian C. (1969) - Experimental and Quasi-Experimental Designs for Research. Rand McNally & Co. Chicago, Ill.; ⁴ Glass, Gene V. (1969) - The Growth of Evaluation Methodology. Laboratory of Educational Research, no. 27. Boulder, Colorado. Mimeo; Bloom, Benjamin S. (1969) - Taxonomy of Educational Objectives (The Classification of Educational Goals) - Handbook I: Cognitive Domain. David McKay Co. Inc., N.York; Tyler, Ralph

A Ênfase nos Processos

As experiências de avaliação em princípios dos 60's estavam referidas basicamente aos programas educacionais e predominantemente fundamentadas pelos trabalhos de *auditoria* e *credenciamento*⁵, suas formas mais antigas e menos sofisticadas.

O modelo de *auditoria-credenciamento*, como usado então, refletiu o interesse de administradores e a convicção de que os fatores organizacionais influíam decisivamente no desempenho dos alunos. Neste contexto, os aspectos dos *processos* educacionais foram enfatizados em detrimento das conseqüências do ensino no desenvolvimento dos alunos. São considerados *aspectos processuais* os recursos disponíveis e mobilizados para a implementação dos programas: qualidade do ambiente físico da escola, perfil do corpo docente, estrutura curricular, recursos pedagógicos, materiais didáticos, sofisticação tecnológica e outras dimensões assemelhadas. Com o uso de instrumentos desenhados para avaliar estes aspectos, instituições e programas de ensino foram amplamente auditados, credenciados ou vetados pelas condições disponíveis para ensinar, *sem avaliação dos resultados de seu ensino*.

Segundo seus críticos, este modelo tem pelo menos três deficiências importantes. A primeira consiste em transferir, para as conseqüências, as qualidades detectadas no processo; a segunda consiste em avaliar muito mais as potencialidades dos atores (institucionais ou pessoais) para alcançar os objetivos do programa avaliado do que o seu alcance propriamente dito; a terceira consiste em fundamentar o julgamento dos especialistas em suas visitas e observações, sem a interferência de medidas mais rigorosas. Neste caso, o impacto das dimensões observadas no resultado esperado é duvidoso: “ (...) às vezes as

W. (1964) Some Persistent Question on the Defining of Objectives. University of Pittsburgh Press, Pittsburgh.

escolas não recebem reconhecimento porque empregam poucos orientadores, apesar de ser impossível apontar qualquer evidência válida de que a baixa proporção orientador/aluno causa educação inferior. ”⁶

A discussão destinada a detectar a importância e o sentido dos estudos de avaliação, assim como os estudos conduzidos nesta área, como já dissemos, foram liderados pelos educadores. O exame da literatura e a identificação do paradigma que agregou os profissionais preocupados com este tema nos levam a crer que isto se deu, por um lado, porque os educadores são os profissionais que, por excelência, têm consciência de estar transmitindo um legado conceitual, ético e valorativo que define e definirá rumos muito amplos da própria humanidade. Por outro, e em função do primeiro, entendem ser necessário avaliar o que estão fazendo e relacionam profundamente a necessidade de bem avaliar aos objetivos daquilo que se avalia.

⁵ Também chamados, no Brasil, de “acreditação”.

Ênfase nos Objetivos e Resultados

A abordagem da dicotomia “auditores ou credenciadores educacionais x pesquisadores educacionais” assim como a discussão em torno do estilo de trabalho e do papel de cada um tiveram o mérito de introduzir uma segunda questão mais relevante que colocou face a face os pesquisadores e os avaliadores educacionais.

Antigas proposições ganham importância: a convicção da necessidade de definir objetivos em termos comportamentais e o esforço para desenvolver uma adequada tipologia destes objetivos definem as linhas mestras das pesquisas educacionais nos EUA. Os programas, no entender dos pesquisadores, devem conter metas claramente determinadas, objetivos que possam ser mensurados e indicação de situações que mostrem o seu alcance ⁷. Os pesquisadores educacionais passam a fundamentar seus estudos em aspectos que dão maior consistência aos julgamentos e maior rigor aos procedimentos de medida, por um lado, e indicação do alcance das metas dos programas educacionais, por outro.

As críticas mais freqüentes a esta proposição enfatizam dois aspectos: por um lado, entram nos meandros da definição de comportamentos que são observáveis e daqueles que não o são; por outro, sugerem que os fins da educação não se medem (porque não são alcançados), *durante* o processo educacional formal. A avaliação do desempenho, dizem, por comparação com objetivos previamente fixados, é apenas uma evidência circunstancial de que o aluno adquiriu e poderá manter um comportamento que é *objetivo final* do processo educacional. Como costuma acontecer, a crítica reforçou a posição dos defensores da proposta de medir comportamentos, com rigor. Segundo Tyler (1973): “*a situação real de ensino supõe inúmeras variáveis representadas pelas diferenças individuais entre*

⁶ Glass, Gene V. (1969) – The Growth of Evaluation Methodology. Laboratory of Educational Research, no. 27. Boulder, Colorado. Mimeo

os alunos, os ambientes onde se desenvolve o ensino, a capacidade do professor para desenvolver os planos pré-fixados, sua própria personalidade. (...) Tudo isto dificulta a correspondência entre o programa planejado e o programa efetivamente realizado. Consequentemente é imprescindível uma aferição mais rigorosa para estabelecer se os planos traçados orientam verdadeiramente o implementador na direção de obter os resultados previstos. Tal é o propósito da avaliação e a razão de sua necessidade”⁸ (grifos meus).

A maioria da reflexão metodológica sobre avaliação bebeu na fonte Tyleriana preocupada, tanto com o rigor na produção dos dados quanto com a utilização precisa de conceitos *“I have chosen the topic Changing Concepts of Educational Evaluation because it seems to me to deal with a problem likely to be faced in many areas of educational research as larger support enables us to move more rapidly and more comprehensively in developing scientific knowledge about education. My thesis is – the accelerating development of research in the area of educational evaluation has created a collection of concepts, facts, generalizations, and research instruments and methods that represent many inconsistencies and contradictions because new problems, new conditions, and new assumptions are introduced without reviewing the changes they create in the relevance and logic of the older structure” (Tyler, 1966).*

⁷ principalmente, Bloom, Benjamin S. (1969) e seus seguidores.

Ênfase na Meta e nos Papéis da Avaliação

Os principais *seguidores* de Tyler deram, pelo menos, três contribuições importantes para o debate sobre metodologia de avaliação. A primeira consistiu em considerar a utilidade dos resultados para informar a *decisão*; a segunda consistiu em abordar a dimensão formativa dos resultados; e a terceira consistiu em separar resultados formativos de resultados comparativos.

A proposição de separar resultados formativos de resultados comparativos foi feita inicialmente por Cronbach⁹, que definiu as bases para a modelagem realizada mais tarde por Scriven¹⁰ e significou, claramente, o avanço metodológico delimitador do campo de atuação das pesquisas de avaliação. Ao afirmar que “ (...) *a avaliação usada para aprimorar um curso ou currículo quando ele ainda está em uma etapa fluida [em desenvolvimento] contribui mais para o aprimoramento da educação do que a avaliação usada para examinar um produto já colocado no mercado*” (...) Cronbach reforçou a importância de focalizar a dimensão formativa da avaliação, considerada um de seus principais papéis, em detrimento dos estudos que, objetivando examinar os *resultados* da educação, avaliavam, comparativamente, produtos acabados, programas implementados e em uso.

Scriven tenta elucidar os problemas levantados pelos opositores à hegemonia dos estudos comparativos implementados com o uso de estratégias experimentais. Entende que o esforço feito para responder a questões vinculadas aos *papeis* da avaliação acabou por obstaculizar a importância de seus *fins*. Sua contribuição para a consolidação da área de avaliação não foge aos padrões usuais de

⁸ Tyler, Ralph W. (1964) op. cit. e (1973) – Princípios Básicos del Currículo. Ed. Troquel. Buenos Aires.

⁹ Cronbach, Lee J.(1964) – Evaluation for Course Improvement. *Teachers College Record*, 64 no. 8, reprinted in *New Curricula*, R. Heath Ed. Harper & Row, N.Y.

¹⁰ Scriven, Michael (1967) – The Methodology of Evaluation. *AERA Monograph Series on Curriculum Evaluation*. Rand McNally & Co., Chicago, Ill. Este trabalho também foi publicado em

produção de conhecimento: é a síntese de um longo processo de trabalho coletivo que, longe de encerrar o assunto, mantém o espaço democrático da discordância. A grande contribuição de seu trabalho foi distinguir os *fins/meta* dos *papeis* da avaliação.

(...) “The function of evaluation may be thought of in two ways. At the methodological level, we may talk of the **goals** of evaluation; in a particular sociological or pedagogical context, we may further distinguish several possible **roles** of evaluation. Failure to make this rather obvious distinction between the roles and goals of evaluation, not necessarily in this terminology, is one of the factors that has led to the dilution of the process of evaluation to the point where it can no longer serve as a basis for answering the questions which are its goal” (Scriven, 1967).¹¹

Segundo este autor, o *papel* da avaliação é pedagógico e formativo. Examina questões que podem ser modificadas durante a elaboração e implementação do programa, de modo a aprimorá-lo. Trata-se de testar, rever e redefinir as condições e os aspectos necessários para o seu funcionamento adequado. Que aspectos [*conteúdo, metodologia, treinamento e desempenho das equipes, recursos, configuração dos materiais adotados, focalização, tempo ideal para implementação etc.*] não estão funcionando bem e em que direção devem ser remanejados para o sucesso do programa?

A *meta* da avaliação, ainda segundo Scriven, é julgar, comparativamente, produtos acabados de modo a justificar e validar instrumentos, procedimentos e conteúdos, atribuindo-lhes valor para alcançar os propósitos prioritários do

Weiss, Carol H. (1972) – *Evaluating Action Programs*. Allyn & Bacon Inc., Boston, Mass. USA.: 123-136.

¹¹ A função da avaliação pode ser concebida em dois níveis. No nível metodológico, podemos falar de metas; no contexto pedagógico ou sociológico, podemos falar de papeis. A dificuldade para proceder a esta diferenciação óbvia é um dos fatores que dispersam o processo de avaliação, em detrimento de seu papel básico para responder a questões características de suas metas.

programa (ou projeto) avaliado. Qual dos programas avaliados é melhor; qual tem um impacto mais eficaz sobre o público-alvo em termos de alcance dos objetivos.

Avaliação e Pesquisa: Afinidade e Especificidade

Embora os trabalhos descritos tenham ficado restritos à área educacional, onde a avaliação é uma atividade rotineira, Scriven deixou clara a possibilidade e a intenção de transferir sua concepção para outros tipos de avaliação. Quando a discussão saiu do circunscrito campo dos programas educacionais e passou ao campo dos programas sociais e das políticas públicas em geral, o esforço para caracterizar a avaliação como atividade de pesquisa diferente de outras práticas de investigação foi redobrado.

Do ponto de vista metodológico, de seus objetivos e papel, as atividades de avaliação e pesquisa têm algumas afinidades e marcadas diferenças. Dentre as afinidades, podemos destacar o objeto de estudo, o conteúdo dos fenômenos estudados e as técnicas de coleta, organização e análise de dados.

A especificidade das áreas é marcada, principalmente, em função do principal usuário de seus resultados.

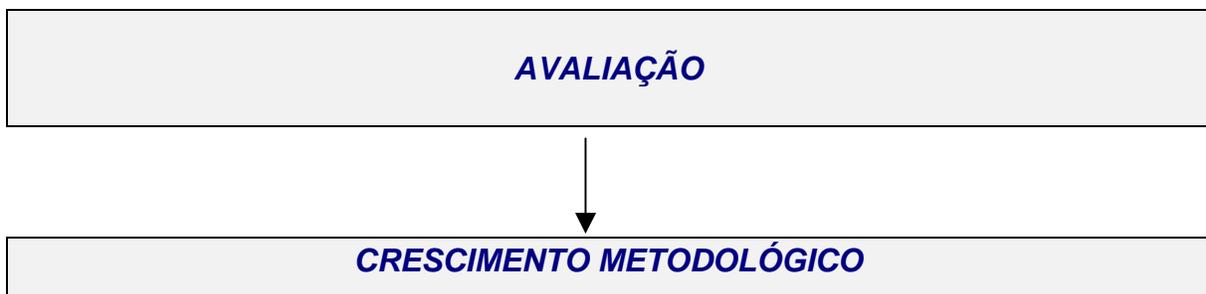
A motivação do *pesquisador social* e a contribuição de seus “achados” apontam para a formulação e a comprovação de hipóteses que confirmam, ou não, abordagens teóricas que lhes dão sustentação. Resultados com estas características são resultados orientados para a *conclusão*.

O *avaliador* tem sua principal motivação na possibilidade de oferecer, aos decisores e formuladores dos programas, recomendações e pareceres que justifiquem a prioridade de metas, a utilização de recursos e o estabelecimento de fluxos e procedimentos de implementação; que permitam redimensionar ou confirmar as ações planejadas; que viabilizem a manutenção ou correção do curso das ações implementadas ou em elaboração. Resultados assim caracterizados são voltados para a *decisão*.

Nos dois casos – é desnecessário dizer, mas vale a pena recordar para evitar equívocos – o rigor metodológico e a fundamentação substantiva são essenciais para o alcance de resultados confiáveis, válidos e fidedignos.

Os *Esquemas 1 e 2*, apresentados nas páginas que se seguem, resumem os principais pontos abordados neste tópico.

Esquema 1



- ***CONTEXTO 60'S & 70'S***
(Ciências Sociais e Avaliação Educacional)

- ***ÊNFASE NO PROCESSO***
(Recursos de Implementação)

- ***ÊNFASE NOS RESULTADOS***
(Objetivos Comportamentais em Educação)

- ***ÊNFASE NOS FINS/META E NOS PAPÉIS DA AVALIAÇÃO***

Esquema 2

AVALIAÇÃO E PESQUISA

- **AFINIDADES**
- **ESPECIFICIDADES**

	<i>Avaliação</i>	<i>Pesquisa</i>
<i>Dimensão Metodológica</i>	RESULTADOS X OBJETIVOS HIERARQUIZADOS COMPARABILIDADE	RESULTADOS X HIPÓTESES TESTE DE HIPÓTESES
<i>Papel e Meta</i>	CONHECER FORMAR APRIMORAR	CONHECER COMPROVAR
<i>Função</i>	DESCRITIVA INFORMATIVA	DESCRITIVA ANALÍTICA
ORIENTAÇÃO DO RESULTADO	DECISÃO	CONCLUSÃO

CONCEITO E TIPOLOGIA

Avaliação, em sentido amplo, é uma atividade metodológica que produz e compara dados de desempenho com um conjunto de objetivos hierarquizados; justifica e valida instrumentos e metas e atribui valores ao programa para alcançá-las.

Em sentido específico, levando-se em consideração seu papel, seus fins e o usuário privilegiado de seus resultados, avaliação assume diferentes conotações e conceitos.

Vamos tratar primeiramente das *avaliações destinadas a responder questões relacionadas a processos e a programas em desenvolvimento*, destinados à população em geral, ou focalizados.

A primeira situação contemplada neste conjunto diz respeito à etapa de concepção do programa, quando o público alvo e suas características ainda não são suficientemente conhecidos dos formuladores. Muitas vezes os formuladores dispõem de perfis gerais da população-alvo do programa - obtidos a partir de dados secundários disponibilizados por censos, outras pesquisas ou fontes assemelhadas. Assim mesmo, na maioria das vezes desconhecemos os efeitos que a introdução de inovações poderá causar na população, na comunidade, nas condições sócio-econômicas da região, nas condições ambientais, no mercado de trabalho etc. Entre a alternativa de administrar efeitos não antecipados e a possibilidade de minimizá-los, havendo recursos e tempo, é útil avaliar as condições do cenário face à introdução da mudança. Os resultados deste tipo de avaliação ajudam a redirecionar o foco, redefinir o conteúdo, os fluxos de implementação, o montante de recursos e outros fatores, antes de iniciar o programa. Esta avaliação é chamada de *diagnóstico* ou *avaliação ex-ante*.

A segunda situação diz respeito aos aspectos operacionais de implementação de um determinado programa. Consideramos aspectos operacionais todos os recursos, fluxos e procedimentos que devem ser supridos, cumpridos e adotados para que o programa chegue adequadamente ao seu destino: recursos materiais (alimentos, móveis, materiais de construção, equipamentos), recursos financeiros, transporte, recursos humanos (treinamento, habilitação), cronograma e tempo, documentação (contratos, convênios, projetos). Acompanhar as etapas de implementação do programa, desde este ponto de vista executivo, tem o propósito de corrigir eventual defasagem entre o plano e sua execução, entre o previsto e o realizado. Avaliar e ajustar a adequação do plano à sua execução ou da execução ao plano, dependendo do problema detectado, significa julgar e aprimorar a *eficiência* gerencial. Este acompanhamento gerencial ou esta pilotagem é o que chamamos de *monitoramento*.

A terceira situação diz respeito à implementação do programa ou ao processo de sua elaboração. Como vimos anteriormente esta ação responde ao *papel* da avaliação e tem pelo menos dois objetivos básicos (a) averiguar os aspectos do programa que podem ser ou que precisam ser aprimorados; (b) confirmar os aspectos do programa que funcionam satisfatoriamente em direção aos objetivos propostos. Retomo a colocação de Cronbach¹² feita anteriormente, agora com os comentários de Scriven¹³ para a definição deste terceiro (e posteriormente de um quarto) tipo de avaliação. (...) *“Evaluation, used to improve the course while it is still fluid, contributes more to improvement of education than evaluation used to appraise a product already placed on the market”* ao que Scriven agregou (...) *“Fortunately we do not have to make this choice. Educational projects, particularly curricular ones, clearly must attempt to make best use of evaluation in both these roles. (...) I propose to use the terms*

¹² Cronbach, Lee J. (1963)

¹³ Scriven, Michael (1967)

“formative” and “summative” to qualify evaluation in these roles¹⁴. Assim, a avaliação formativa feita enquanto o programa está em uma etapa fluida ajuda a introduzir as correções necessárias no seu conteúdo, método, foco, procedimentos, etc. permitindo avaliar sua eficácia.

O quarto tipo de avaliação que estamos focalizando neste texto *responde a questões sobre um produto acabado, sobre um programa implementado e o compara com programas concorrentes*. Por se tratar de uma avaliação de impacto (ou resultado) entendemos ser necessário o decurso de um certo tempo para aferir corretamente as parcelas de mudança que são, de fato, devidas ao programa. As recomendações resultantes deste tipo de avaliação indicam a manutenção ou substituição de partes ou do todo. Traduzem julgamento e escolha: qual dos programas atinge melhor, com mais efetividade, as metas ambicionadas. A avaliação da *efetividade* é a que conhecemos como *avaliação somativa*.

O *Esquema 3* e o *Quadro 1*, a seguir apresentados, resumem os pontos abordados neste tópico.

¹⁴ “A avaliação usada para aprimorar um curso ainda fluido, em sua etapa de desenvolvimento, contribui para o aprimoramento da educação muito mais do que as avaliações de produtos acabados. (...) Felizmente, nós não temos que fazer esta escolha. Os projetos educacionais, principalmente os curriculares, devem fazer o melhor uso possível destes dois tipos de avaliação. Proponho o uso dos termos “formativa” e “somativa” para definí-los”.

Esquema 3

DIAGNÓSTICO E PROSPECÇÃO	<p><i>Avaliações ex-ante que orientam a formulação, o desenho e o desenvolvimento do programa.</i></p> <p><i>Parâmetro da factibilidade.</i></p> <p><i>O que fazer, como fazer, por quê fazer e impactos</i></p>
MONITORAMENTO GERENCIAL	<p><i>“Follow-up” para fazer as coisas como planejadas e recolocar o carro nos trilhos.</i></p> <p><i>Avaliação da eficiência.</i></p> <p><i>Fazer certo as coisas</i></p>
AVALIAÇÃO FORMATIVA	<p><i>Confirmar os acertos e corrigir os erros do programa em desenvolvimento. Avaliação da eficácia.</i></p> <p><i>Fazer as coisas certas</i></p>
AVALIAÇÃO SOMATIVA	<p><i>Avaliação da efetividade.</i></p> <p><i>Fazer o melhor</i></p>

Quadro 1 - SÍNTESE

Dimensão Examinada	Ex-Ante Diagnósticos Cenários Previsão	Monitoramento Plano Processo	Avaliação Formativa Implementação Processo	Avaliação Somativa Ex-Post Resultado
Caracterização	Levantamento de dados prévios para a concepção do programa. Dado fundamental para executar ou vetar partes do programa ou seu todo.	Acompanhamento de ações e tarefas previstas no plano de execução. Avaliação da eficiência	Avaliação de ações e tarefas referentes ao conteúdo, método recursos, fluxos, instrumentos e procedimentos durante a etapa de desenvolvimento do programa. Avaliação da eficácia	Exame e análise de objetivos, impacto e resultados de um programa desenvolvido, pronto. Avaliação do alcance das metas; da efetividade.
Momento Tempo	Antes da formulação do programa	Processo contínuo durante a execução	Coleta e registro de dados específicos durante a implementação e desenvolvimento	Coletas pontuais antes, durante e após o “tratamento”, podendo contar com séries históricas e dados secundários antes e durante
Objetivo	Definir o cenário de implementação do programa e prever seus impactos	Identificar o progresso com respeito ao plano de trabalho	Identificar os aspectos do programa que devem ser melhorados	Analisar o impacto do programa e suas relações com o processo, os resultados e os objetivos visados
Atitude	Prospectiva	Gerencial	Descritiva, clínica e corretiva	Análítica, normativa, prescrita
Recomendações	Características do Programa à luz do cenário	Ajuste do plano, das condições operacionais e correção de rumos	Aprimoramento do programa: conteúdo, foco, método, objetivos	Revisão ou confirmação de ações, recursos e metas

ESTRATÉGIAS E DESENHOS DE AVALIAÇÃO

São muitas as estratégias disponíveis para a implementação de projetos de avaliação e podemos mencionar algumas das mais conhecidas e utilizadas.

A *utilização de dados secundários* para avaliações retrospectivas tem sido procedimento difundido em conclusões características de avaliações somativas. É comum encontrar estudos que disponibilizam indicadores e índices amplamente utilizados por pesquisadores e avaliadores objetivando detectar o impacto de políticas e programas implementados. Um exemplo conhecido e difundido na atualidade é o índice de desenvolvimento humano desenvolvido pelo PNUD para um conjunto de países. Seu correspondente para o nível municipal (IDHM) está disponibilizado, no Brasil graças a estudo conduzido em associação pelo PNUD-IPEA e Fundação João Pinheiro. Os resultados deste tipo de análise apresentam limitações quando não atendem as exigências metodológicas necessárias para sua sustentação: há um tempo de maturação necessário para detectar o impacto dos programas; é importante trabalhar com séries históricas, de modo a detectar a tendência do comportamento avaliado; é fundamental definir, com precisão, um ponto inicial (linha de base) para avaliar a importância e a tendência da evolução; é fundamental controlar o impacto de outras inovações externas, que podem estar ajudando a obter os efeitos que estamos atribuindo a determinados programas isoladamente; é essencial utilizar indicadores adequados para a construção das variáveis analisadas. Usualmente, os analistas de dados sociais, econômicos e demográficos se apóiam em técnicas estatísticas que lhes permitem controlar a contribuição de diferentes causas para um determinado efeito.

A segunda estratégia, atual e resultante dos avanços tecnológicos de nosso tempo, utilizada para avaliações prospectivas é a *simulação*. Os estudos de cenários, a previsão dos impactos e do comportamento de inovações que estamos introduzindo, ou que pretendemos introduzir, o acompanhamento da

mudança apresentam resultados cada vez mais seguros e cada vez mais próximos dos resultados obtidos com estudos de campo com amostras representativas ou, se possível, com o próprio universo de beneficiários dos programas. Em certos tipos de avaliação (ex-ante, por exemplo) esta é inquestionavelmente a estratégia cada vez mais adequada. Um exemplo desse tipo de estratégia de avaliação ex-ante consiste em examinar o impacto do aumento do salário mínimo (diferentes % de aumento) na distribuição da renda no país. As simulações são estudos prospectivos realizados através de diferentes ferramentas metodológicas e recursos analíticos, dentre os quais mencionamos a análise de custo-efetividade (ACE), que compreende, em linhas gerais, as seguintes etapas¹⁵:

- *Definição do problema* feita mediante a comparação da situação real com um padrão politicamente desejável. O resultado deve ser quantificado e expressa o déficit atual e sua evolução num determinado tempo. Uma vez definido o problema, algumas questões cruciais sobre o desenho do programa deverão estar respondidas, quais sejam – entre outras e no caso exemplificado – que necessidades da população serão satisfeitas com uma ou outra porcentagem de aumento; quem são os principais beneficiários de uma ou outra decisão; que montante dos recursos disponíveis serão consumidos; quais são as alternativas de implementação face aos recursos disponíveis;
- *Diagnóstico e alternativas de decisão*. Etapa absolutamente essencial das avaliações ex-ante, o diagnóstico descreve a situação atual e projeta seu desdobramento *com* e *sem* a implementação do projeto; com um tipo ou outro de decisão, examinando o impacto de uma ou outra alternativa e elegendo a melhor na relação custo-efetividade;
- *Desenho e implementação do projeto*. Uma vez escolhida a melhor alternativa de ação e considerando-se que a avaliação ex-ante antecipa as características do desempenho do programa, a ação programada deve

¹⁵ Cohen, Ernesto e Franco, Rolando. Avaliação de Projetos Sociais. Ed. Vozes, Petrópolis, RJ. 1993

considerar a probabilidade de erro, “*determinando as faixas de variação possível dos parâmetros básicos do projeto, a fim de explicitar o grau de incerteza resultante da avaliação*”.¹⁶

A terceira estratégia que desejamos mencionar refere-se a um conjunto de procedimentos e técnicas denominados, muitas vezes imprecisamente, *estudos qualitativos*¹⁷. Nesta cesta multidisciplinar estão incluídos: estudos de caso; estudos etnográficos; estudos biográficos; numa perspectiva filosófica, os estudos fenomenológicos; e numa perspectiva de construção teórica, os “grounded theory studies”. As ferramentas para a realização de estudos qualitativos incluem observação participante, entrevista em profundidade, dinâmica de grupo e um grande acervo de técnicas e procedimentos característicos, principalmente, de avaliações terapêuticas, estudos de motivação e atitudes. As disciplinas que desenvolveram mais amplamente as estratégias qualitativas de coleta de dados são a antropologia, a psicologia clínica e, mais recentemente, os estudos de marketing.

Uma ferramenta metodológica bastante usada para este tipo de estudo é o levantamento de dados através de discussão em “grupos focais”. O uso rigoroso deste recurso exige¹⁸

- *Focalização do grupo*, o que significa definir seu perfil e escolher participantes que possam contribuir para responder a determinadas questões (hipóteses) do pesquisador. A tarefa de elucidar questões de pesquisa, através do trabalho com grupos focais, muitas vezes inclui a

¹⁶ Cohen et al. op cit.

¹⁷ A imprecisão reside no fato de se considerar como estudos qualitativos todo e qualquer trabalho que não apresenta resultados numéricos, tratados estatisticamente. Assim, e injustamente para os referidos estudos qualitativos, é comum encontrar enquetes, bateria de entrevistas ou observação assistemáticas, reivindicando status de estudos científicos e possibilidade de generalizar seus resultados.

¹⁸ Reproduzimos alguma informação proveniente de excelente revisão da literatura em: Miranda-Ribeiro, Paula. “Telenovelas and the Sexuality Transition among Teenagers in Brazil”. Tese de Doutorado apresentada à Graduate School of Arts, The University of Texas at Austin, December, 1997 (mimeo): 50 e segs.

necessidade de constituir grupos comparáveis, identicamente heterogêneos.¹⁹

- *Recrutamento dos participantes*, tarefa que exige negociação e persuasão, além do uso de instrumento para cadastrar os participantes e caracterizá-los, em função das variáveis relevantes para a elucidação do problema de pesquisa. O número de participantes de um grupo focal deve variar entre seis e doze pessoas.
- *Estabelecimento da agenda*, o que inclui a organização do cronograma de reuniões; definição de locais adequados (necessariamente neutros, de modo a não constranger nenhum dos participantes); preparação da equipe de moderadores e anotadores; elaboração e teste do roteiro de entrevista; obtenção e disponibilização dos recursos materiais necessários (fitas, gravadores, papéis, etc).
 - o *roteiro* é um guia que ajuda a manter a objetividade da discussão e a comparabilidade dos seus resultados;
 - o *moderador* conduz a reunião, com o objetivo de garantir a participação de todos os membros. Seu envolvimento depende dos níveis de controle que deseja ter sobre os resultados. É recomendável, sempre, a não-indução de respostas;
 - o *anotador* registra dados que facilitam o tratamento da informação. Como as reuniões devem ser sempre gravadas (a menos que este procedimento seja inibidor da discussão), é sua tarefa preencher as planilhas dos participantes e identificá-los registrando o início de cada fala e o nome do respectivo orador;

¹⁹ O impacto de um determinado material didático no grupo-alvo de alunos para o qual foi concebido, pode incluir discussões de conteúdo com grupos idênticos (série, natureza da escola, horário, faixa etária, gênero, classe social, etc), sendo um grupo submetido e outro não submetido ao aprendizado com o material que está sendo avaliado. Ou ainda: um estudo destinado a avaliar o impacto do Programa de Saúde da Família (PSF) na qualidade dos serviços oferecidos na esfera municipal pode verificar os níveis de satisfação dos beneficiários do sistema único de saúde em municípios que contam e que não contam com equipes do PSF, respeitada a homogeneidade dos grupos no referente às demais variáveis que caracterizam seus membros e as condições do município no referente aos sistema de saúde (dentre muitas outras podemos mencionar: localização do município, tamanho, equipamentos de saúde

- *Análise etnográfica dos dados*, em que as opiniões (transcritas literalmente) são utilizadas para ilustrar o tópico analisado (hipótese testada).

A quarta estratégia - a *quantitativa* - agrega diferentes técnicas de coleta e análise de dados. As características do desenho e a forma de tratamento dos dados são o divisor de águas entre as estratégias de tipo quantitativo ou qualitativo. Ambos estão sujeitos ao cumprimento de rigores metodológicos se desejarem credibilidade, validade e confiabilidade para os seus resultados. As disciplinas que desenvolveram e utilizaram mais amplamente as estratégias e técnicas quantitativas para coleta e análise de dados são a economia (especialmente nos estudos econométricos); a sociologia e a ciência política (nos estudos por amostragem denominados “survey”); a psicologia e educação (nos estudos experimentais).

Vamos nos deter um pouco mais nos “desenhos experimentais”, uma vez que o fortalecimento da área de avaliação foi totalmente subordinado à hegemonia destes estudos nos anos sessenta. Originalmente publicado no livro de N. L. Gage²⁰, o trabalho de Donald T. Campbell²¹ transformou-se num clássico e foi o responsável pela introdução da estratégia experimental nas avaliações de programas educacionais. A possibilidade de manipular variáveis e observar seu efeito sobre outras (...) “*By experiment we refer to that portion of research in which variables are manipulated and their effects upon other variables observed*” tiveram e têm tido muito glamour entre os avaliadores de programas educacionais. Algumas assertivas dos estudos experimentais podem ser assim resumidas:

- A estratégia adotada deve comparar grupos que estão submetidos ao programa avaliado com grupos que não estão submetidos ao mesmo

existentes, faixa etária dos participantes, gênero, classe social, consultas nas especialidades básicas por habitante, cobertura vacinal de rotina por DPT etc.).

²⁰ Gage, N. L. (1963) – Handbook of Research on Teaching – Rand McNally & Co.

²¹ Campbell, Donald T. & Stanley, Julian C. (1969)

programa, respeitados os requisitos para constituir dois grupos (experimental e controle) identicamente heterogêneos;

- É necessário conhecer e medir as condições de entrada no programa, comumente chamadas de pré-teste ou linha de base.
- Entre o momento inicial (pré-teste ou linha de base) da implementação de um programa e o momento de sua avaliação (intermediária ou final) ocorrem mudanças. As mudanças ocorridas (definidas abaixo) são consideradas fatores internos e externos de invalidação dos resultados.

De maneira muito simplificada, mas que atende aos propósitos didáticos deste texto, os fatores ocorridos entre a linha de base e a coleta de dados após a introdução do programa ou, dito em linguagem experimentalista, entre o pré e o pós teste são assim definidos:

- (a) *História* - tempo cronológico decorrido
- (b) *Maturação* – maturidade biológica ocorrida
- (c) *Teste* – contaminação do resultado pelo efeito do aprendizado com o pré-teste
- (d) *Instrumentação* – mudanças autônomas no instrumento de medida, que dependem das condições de sua aplicação (fadiga, stress)
- (e) *Regressão estatística* – efeito devido a uma correlação imperfeita entre a medida inicial e a medida final
- (f) *Seleção* – efeito devido a problemas com o recrutamento das pessoas entrevistadas ou testadas que compõem o grupo e podem já ter tido algum contato com o tratamento (programa)
- (g) *Mortalidade* – efeito devido à deserção de membros do grupo
- (h) *Interação* – entre duas ou mais variáveis das mencionadas acima

O *Quadro 2* resume a possibilidade que diferentes estratégias de estudos pré-experimentais e experimentais têm de controlar as fontes (interna e externa) de invalidação dos resultados:

Quadro 2 – Desenhos Experimentais e Fontes de Invalidação²²

TIPO DE DESENHO	a	b	c	d	e	f	g	h
1. <i>Pré Experimental - Estudo de Caso</i> X 0	-	-				-	-	
2. <i>Pré Experimental – Um Grupo Pré – Pós</i> 0 X 0	-	-	-	-	?	+	+	-
3. <i>Pré Experimental – Comparação de Um Grupo Estático²³</i> X 0 0	+	?	+	+	+	-	-	-
4. <i>Experimental: Pré/Pós com Grupo de Controle</i> 0 X 0 0	+	+	+	+	+	+	+	+
5. <i>Experimental: Quatro Grupos Solomon</i> 0 X 0 0 0 X 0 0	+	+	+	+	+	+	+	+
6. <i>Experimental: Só Pós com Grupo de Controle²⁴</i>								

²² Campbell, Donald T. & Stanley, Julian C. (1969)

²³ Desenho pré-experimental no qual um grupo submetido ao tratamento X é comparado com outro grupo não-submetido ao referido tratamento.

²⁴ Frequentemente confundido com o desenho 3, o estudo 6 – no qual os grupos comparados são constituídos aleatoriamente – está contido nos dois últimos grupos do desenho 5 (Solomon Four Groups). Seu uso, em que pese a importância da aleatoriedade na constituição dos grupos, não é recomendado prioritariamente pelos textos especializados.

X	0	+	+	+	+	+	+	+	+
	0								

Legenda: o sinal menos (-) indica fraqueza absoluta; o sinal mais (+) indica controle do fator; o sinal de interrogação (?) indica uma possível fonte de preocupação e a ausência de sinal indica que o fator não é relevante; [a=história; b=amadurecimento; c=teste; d=Instrumentação; e=regressão estatística; f= seleção; g= mortalidade; h=interação entre seleção e amadurecimento]

Tomando um caso como exemplo, vemos que o estudo experimental “Pré-Pós Teste com Grupo de Controle” apresenta possibilidade de controlar todas as fontes de invalidação citadas, o que significa dizer que – a juízo dos experimentalistas – os fatores de invalidação (mudanças) ocorridos com o grupo submetido ao tratamento (programa) tiveram a mesma possibilidade de ocorrer no grupo não submetido ao tratamento. Portanto, com segurança pode-se afirmar que os resultados atribuídos ao programa não estão contaminados pelos efeitos daqueles fatores. Os limites desta postura cientificista estão abordados, embora superficialmente, no item cinco deste trabalho.

O *Esquema 4* resume a informação tratada neste tópico.

Esquema 4

PRINCIIPAIS ESTRATÉGIAS E ALGUMAS APLICAÇÕES

<p>UTILIZAÇÃO DE DADOS SECUNDÁRIOS <i>Avaliações Retrospectivas: Indicadores e Índices</i></p>
<p>SIMULAÇÕES <i>Avaliações Prospectivas: Análise de Custo Efetividade</i></p>
<p>ESTUDOS QUALITATIVOS <i>Grupos Focais</i></p>
<p>ESTUDOS QUANTITATIVOS <i>“Desenhos Experimentais” e Survey</i></p>

COLETA DE INFORMAÇÕES E ORGANIZAÇÃO DE DADOS

Fonte Documental

Nos estudos de avaliação, a produção de resultados tem duas fontes básicas: *documental e pessoal*.

A informação *documental* permite, por um lado, conhecer as características do desenho do programa (por exemplo, marco jurídico-institucional; natureza do financiamento; interações dos atores sociais; estratégia de implementação; objetivos; metas) e, por outro, avaliar as condições básicas para sua implementação. Para caracterizar um programa, ou para avaliar os recursos disponíveis para sua implementação, todos os documentos relacionados com ele são, em princípio, importantes. Mas é tarefa do avaliador localizar as informações mais diretamente relacionadas com a elucidação dos problemas que deseja investigar.

Avaliação Reflexiva

Uma das ferramentas metodológicas utilizada para analisar fontes documentais, objetivando responder a indagações do avaliador, é a *avaliação reflexiva*. A avaliação reflexiva é um exercício analítico que visa detectar a adequação das diretrizes expressas nos documentos que consubstanciam o desenho do projeto aos objetivos pretendidos, bem como aos recursos disponíveis para sua implementação.

Para exemplificar, vamos trabalhar com uma situação hipotética: uma avaliação reflexiva destinada a examinar as características do projeto institucional de ensino de algumas instituições que pretendem obter autorização e financiamento para implementar programas de capacitação de gestores sociais. Nesta situação hipotética, a avaliação reflexiva da missão e programação das instituições baseia-se no exame de seu projeto pedagógico. O propósito desta

análise é, principalmente, julgar o mérito de uma programação de ensino, ou de determinados cursos isoladamente, para atender adequadamente às necessidades do grupo de aprendizagem. Os resultados devem permitir a escolha das instituições que melhor preenchem os requisitos do projeto de capacitação de gestores sociais proposto pela instituição financiadora: um ensino ativo reflexivo abrangente, que incorpora uma visão ampla das relações sociais e valoriza o trabalho em grupo, interação, parceria, capacidade de introduzir a mudança e os princípios básicos da gestão transformadora: intersectorialidade, qualidade do resultado, parceria, interação social e controle social em detrimento da departamentalização, normatização do processo, hierarquia, isolamento, auditoria e controle.

Com o objetivo de alcançar - com os diferentes avaliadores - uma abordagem objetiva e homogênea dos dados, foram definidas as características do ensino adequado aos objetivos do projeto, bem como os critérios de avaliação da programação de ensino com base na seguinte hipótese norteadora: *o ensino ativo reflexivo proporciona a oportunidade para formar gestores comprometidos com a gestão transformadora, objetivada pelo projeto.*

A matriz de interação destas variáveis é o roteiro-guia da avaliação reflexiva. Os valores reproduzidos na matriz estão representados num contínuo cujo limite inferior é **(A)** um ensino tradicional, com restritas possibilidades de aplicação, transmitido de forma expositiva, baseado em atividades individuais e leituras, valorizando a eficiência, hierarquia e estruturas rígidas. O limite superior **(Ff)** apresenta um ensino ativo-reflexivo, com possibilidade de aplicação alta, com conteúdo extensivo e formação geral transmitidos por questionamentos, formulação de problemas, pesquisa e processamento de informação, valorizando a utilidade social, as relações inter-institucionais e capacidade para promover a mudança social.

A tarefa do avaliador, necessariamente um especialista no assunto – durante a avaliação reflexiva – consiste em examinar todos os documentos coletados (programação de ensino, programas dos cursos, material didático, formação do corpo docente, proposta pedagógica, diretrizes, folhetos de divulgação, avaliação dos cursos e dos egressos, etc) de modo a classificar a instituição em algum ponto do contínuo apresentado pela matriz-guia.

Quadro 3 – Matriz Guia

Matriz de Interação: Características da Proposta de Ensino Orientação Programática - Base Conceitual e Operacional para Avaliação

		(c)	
		Ensino	
		Tradicional	Ativo Reflexivo
		Exposição	
		Leitura	
		individuais	
		Baixa \leftarrow APLICAÇÃO \Rightarrow	
Alta	Ensino	Questionamento	Pesquisa
	Atividades	Processamento	informações

(a) Ênfase	(b) Característica	↓	↓
"Task oriented"; técnicas voltadas para o aumento da eficiência; especialização; Valores: hierarquia e estrutura rígidas; atividades individuais.	Conteúdo específico Especialização	A	Aa
	Conteúdo extensivo Formação geral	B	Bb
"Personal Interaction" técnicas voltadas para o aprimoramento das relações sociais; Valores: atividades de grupo; satisfação, estímulo à liderança e aceitação de estruturas dinâmicas.	Conteúdo específico Especialização	C	Cc
	Conteúdo extensivo Formação geral	D	Dd
"Social Interaction" técnicas voltadas para a Qualificação; legitimidade das dimensões social e	Conteúdo específico Especialização	E	Ee
		F	Ff

política; Valores: utilidade social, relações interinstitucionais, capacidade alta de incorporação da mudança social.	Conteúdo extensivo Formação geral		
--	---	--	--

Instituição: Programa ou Curso: Classificação : A B C D E F Aa Bb Cc Dd Ee Ff
--

Fonte Pessoal

As informações *pessoais* são declaradas ou observadas, podendo ser coletadas com o uso de instrumentos estruturados ou flexíveis; com informantes isolados ou em grupo.

Os instrumentos (tanto os estruturados, quanto os flexíveis), devem ser pré-testados, de modo a garantir (por procedimentos estatísticos) sua capacidade para medir as dimensões pretendidas e a consistência de seu comportamento na mensuração. A capacidade de medir o que realmente se pretende garante a validade do instrumento e a consistência dos resultados, obtidos em sucessivas medidas, garante sua fidedignidade.

A construção e validação de instrumentos é uma das atividades mais complexas e difíceis dos estudos de avaliação. De sua qualidade e da qualidade de sua aplicação dependem os resultados confiáveis.

Uma vez organizadas e processadas as informações se transformam em dados, que são valores de variáveis. Os dados analisados constituem os resultados da avaliação e respondem às indagações do avaliador.

A forma de recolher informações está relacionada com as características dos informantes e seu contexto, assim como com o tipo de estratégia adotada para a realização do estudo.

Instrumentos Estruturados e Flexíveis Orientados para Informantes Individuais

Consideramos instrumentos estruturados aqueles que guiam o entrevistador, cobrindo todas as dimensões objetivadas e que minimizam as possibilidades de divagação do entrevistado. São exemplos destes instrumentos: as *entrevistas com questionários fechados* com alternativas de respostas pré-codificadas, ainda que deixem alguma margem para os comentários espontâneos do entrevistado; os *testes* de avaliação de desempenho, sejam eles de múltipla escolha ou de livre redação, estruturados por disciplina, assunto ou tema, com critérios claros (gabaritos) para tabulação dos resultados. A seguir, um exemplo de questão de um questionário estruturado, no qual as alternativas de resposta são indicadas, com instruções claras para o seu preenchimento²⁵.

²⁵ Fonte: Questionário Auto- Aplicado para Prefeitos e Secretários Municipais de Saúde utilizado no projeto: 'Descentralização dos Serviços de Saúde no Brasil: A Efetividade do Gerenciamento e do Gasto nos Municípios Habilitados para a Gestão Semiplena no Período De 1994-1997" – Coordenação: Regina Faria; Direção: Pedro Luiz Barros Silva - Núcleo De Estudos de Políticas Públicas (NEPP/UNICAMP), Campinas-SP. 1999/00.

“Na administração das ações de saúde em seu município com qual ou quais dos grupos listados abaixo você conta em termos de cooperação no trabalho (divulgação das campanhas; mobilização de voluntários; oferecimento de recursos materiais):

Caso o grupo/agente não exista no município, coloque um “X” na primeira coluna e deixe as demais em branco.

Caso o grupo/agente exista mas não forneça cooperação, coloque um “X” na segunda coluna e deixe as demais em branco.

Caso o grupo/agente exista e forneça cooperação, assinale com “X” uma única opção para o nível de cooperação.

Grupo/Agente	Não existe o grupo/ agente	Não tem cooperaçã o do grupo/ agente	Nível de cooperação			
			Baixo	Razoável	Bom	Excelente
01- Agentes Comunitários de Saúde	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
02- Lideranças e Grupos Comunitários	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
03- Organizações não Governamentais	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
04- Secretaria Municipal de Saúde	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
05- Conselho Municipal de Saúde	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
06- Outras Secretarias Municipais	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
07- Vereadores	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
08- Secretaria Estadual de Saúde	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
09- Membros da Comissão Intergestores Bipartite	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
10- Membros da Comissão Intergestores Tripartite	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
11- Conselho Nacional de Saúde	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
12- Ministério da Saúde	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
13- Outra composição.						
a) <input type="text"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b) <input type="text"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c) <input type="text"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Consideramos instrumentos flexíveis aqueles que abrem mais espaços para a livre opinião do entrevistado. A aplicação e tabulação deste tipo de instrumento é mais trabalhosa e as respostas estão mais sujeitas a interpretações do inpesquisador e/ou, às vezes, do tabulador. São exemplos destes

instrumentos: as *entrevistas com roteiros abertos*, que constituem um guia para o entrevistador (organizado por temas), mas deixam ao entrevistado a liberdade para responder explanando; as *entrevistas informais*, cuja seqüência é ditada pela aprofundamento ou esclarecimento de respostas dadas. A seguir, um exemplo de questão flexível constante de um roteiro aberto.²⁶

Este roteiro visa orientar o pesquisador na entrevista com os atores do *executivo municipal* (Prefeito e Secretário Municipal de Saúde). Esta entrevista deve ser feita levando-se em consideração a realidade da implementação da política de saúde nos municípios que passaram pela Gestão Semiplena - e que hoje se encontram na Plena do Sistema Municipal - e o impacto desta passagem no gerenciamento dos serviços de saúde e no gasto dos municípios.

Os temas abordados neste instrumento são os seguintes:

- Descentralização;
- Eficácia da Estratégia de Descentralização;
- Competência das Esferas Governamentais;
- Finanças e Responsabilidades;
- Finanças e Fiscalização;
- Atuação dos Municípios;

Orientações Gerais sobre a aplicação deste instrumento:

Esta entrevista deve ser feita, preferencialmente, com o Prefeito e o Secretário Municipal de Saúde. Caso o Prefeito e o Secretário de Saúde não possam conceder a entrevista conjuntamente, fazer apenas com um ator. No caso de ambos não poderem conceder a entrevista, fazer com o Secretário de Governo do Município.

- As informações aqui prestadas são confidenciais, ou seja, existe compromisso de sigilo;
- As informações obtidas através da pesquisa não serão individualizadas, i.e., apenas serão divulgadas integradas ao conjunto das informações coletadas para a amostra.

OBS.: Esta entrevista deve ser gravada e anotada no caderno de campo.

²⁶ Fonte: *Roteiro de Entrevistas com Prefeitos e Secretários Municipais de Saúde* utilizado no projeto: 'Descentralização dos Serviços de Saúde no Brasil: A Efetividade do Gerenciamento e do Gasto nos Municípios Habilitados para a Gestão Semiplena no Período De 1994-1997' – Coordenação: Regina Faria; Direção: Pedro Luiz Barros Silva. Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPP/UNICAMP), Campinas-SP. 1999/00

Identificação do Entrevistado

Prefeito () Secretário Municipal de Saúde ()

Nome – Escolaridade – Profissão - Tempo no Cargo

Qual sua ocupação principal antes de assumir o cargo atual?

Telefone/Fax para Contato

Exemplo de uma questão pertencente à dimensão “Descentralização” (papel da habilitação)

1) O que o executivo esperava com a habilitação deste município na Gestão Semiplena e, posteriormente, na Plena do Sistema Municipal? Estas expectativas foram cumpridas? Qual foi a sua motivação (na Semiplena), e como está hoje (na Plena)?

Instrumentos Orientados para Grupos de Informantes

A coleta de informações junto a grupos de informantes, tal como a entendemos, não comporta o uso de instrumentos estruturados. Dentre os instrumentos flexíveis adequados para este tipo de atividade, estamos considerando o *roteiro de observação*, e o *diário de campo*, utilizado para registro de todos os fatos observados e vivenciados durante as atividades de coleta de dados; e o registro das discussões de *grupos focais*²⁷ nos quais, diante de temas sugeridos pelo moderador, as pessoas expressam livremente suas opiniões e discutem entre si. O roteiro de observação destinado a atores individuais e aquele destinado a atores coletivos não guardam marcadas diferenças no referente ao seu formato e estrutura. As diferenças ocorrem, principalmente, na condução da entrevista e na forma de registrar os fatos, como vimos anteriormente²⁸.

Os esquemas 5 e 6 seguintes, resumem a informação tratada neste tópico.

²⁷ (a) Merton, Robert K. Fiske, Marjorie and Kendall, Patricia L. (1956 1st. ed © 1990) - The Focused Interview: A Manual of Problems and Procedures. (b) - Krueger, Richard A . (1988) – Focus Groups: A Practical Guide for Applied Research – Sage, Newbury Park. (c) Patton, Michael Quinn – Utilization-Focused Evaluation. The New Century Text. Edition 3. SAGE, 1996.

²⁸ Ver tópico 3 – pg. 20 e segs.

Esquema 5

INFORMAÇÃO E DADOS: FONTES

DUAS FONTES BÁSICAS: DOCUMENTAL E PESSOAL

*A INFORMAÇÃO DOCUMENTAL É USUALMENTE OBJETO DE AVALIAÇÃO
REFLEXIVA*

A INFORMAÇÃO PESSOAL PODE SER DECLARADA OU OBSERVADA

Esquema 6

INFORMAÇÃO E DADOS: INSTRUMENTOS

1. INSTRUMENTOS ORIENTADOS PARA INDIVÍDUOS

INSTRUMENTOS ESTRUTURADOS

- *entrevistas com questionários fechados*
 - *testes*

INSTRUMENTOS FLEXÍVEIS

- *entrevistas com roteiros abertos*
 - *entrevistas informais*

2. INSTRUMENTOS ORIENTADOS PARA GRUPOS

INSTRUMENTOS FLEXÍVEIS

- *Roteiros de Observação*

- *Roteiros para Discussão com Grupos Focais*

REFLEXÃO SOBRE O ALCANCE E OS LIMITES DOS RESULTADOS DAS AVALIAÇÕES²⁹

As relações entre a prática de avaliação de políticas e a prática de seu desenho e de sua implementação são complementares e produzem convergências e sinergias que as enriquece reciprocamente, como vimos ao longo deste texto. Há também diversas razões para que existam entre estas duas práticas, tensões e divergências, tanto no plano político-ideológico quanto nos seus respectivos fundamentos epistemológicos. Tais razões também expressam seus limites respectivos. Não é aqui o lugar para se tratar exaustivamente essas relações. Entretanto, pelo menos dois aspectos deste complexo problema merecem ser aqui brevemente mencionados para que se possa ter uma idéia de sua importância.

Por um lado, é preciso ter presente que cada uma destas práticas se baseia em compromissos de natureza distinta. Max Weber, ao analisar as diferenças existentes entre a vocação do político – ator privilegiado da prática do desenho e da implementação de políticas, e a vocação do cientista – sobre cuja prática descansa a atividade de avaliação, mostrou como uma se orienta pela ética da convicção e a outra pela ética da responsabilidade. Partindo desta formulação, é possível refletir sobre os compromissos que orientam ou devem orientar ambas práticas profissionais.

O horizonte do avaliador de políticas é dado, em última instância, por suas convicções sobre o que parece possível e desejável tendo em vista o estado do conhecimento nos campos do saber envolvidos na área de atuação das políticas que estão sendo examinadas. Seus limites são dados pelas possibilidades que o conhecimento humano, num dado momento, considera aceitáveis do ponto de vista das leis que se conhece sobre os processos sociais, econômicos, culturais,

²⁹ Sobre este tema ver: Faria, Vilmar – Avaliação de Programas Sociais: Limites e Desafios. Mimeo. 1998

políticos e demográficos envolvidos. Seu compromisso básico é, neste sentido, com a verdade abstrata e desencarnada, incorporada nas hipóteses, teoria e leis científicas que ele maneja. Seus juízos e recomendações, ainda que histórica e sociologicamente datados, encontram sua justificativa **nas convicções daí decorrentes**. Em tese, o horizonte de possibilidades vislumbrados pelo avaliador tem como limite a compreensão abstrata destes processos. Mesmo quando o analista incorpora a dimensão política em sua análise – e o bom analista e avaliador das políticas públicas deve sempre incorporar essa dimensão – essa incorporação permanece abstrata e aberta.

O horizonte ético do político ao desenhar e implementar políticas é de outra natureza. Lida com escolhas que são determinadas por um **jogo complexo de interesses**, e num **campo concreto de forças**, capazes de facilitar ou de impedir a definição e a realização de objetivos. Mesmo quando ousa e quando é capaz de divisar horizontes e possibilidades que ultrapassam os limites estreitos do que é imediatamente dado – e o político responsável e realizador se destaca por essas ousadias – suas recomendações e escolhas encontram seu limite em sua capacidade de articular recursos e mobilizar apoios capazes de torná-las viáveis. E é nisto que reside **sua responsabilidade**.

É evidente que o conhecimento gerado em uma das práticas constitui insumo poderoso para a outra e nisto reside o potencial de fecundação recíproca entre ambas. Mas também são evidentes os conflitos potenciais entre ambas. Somente a compreensão recíproca dessas convergências e diferenças permite uma colaboração criativa – e necessária - entre avaliação e implementação.

Por outro lado, e num outro plano, avaliação e implementação, permanecendo como práticas distintas, se complementam para ajudar no aperfeiçoamento dos procedimentos e práticas político-culturais voltadas para a construção da boa sociedade. Este outro plano se relaciona aos processos de construção e consolidação dos espaços públicos e se refere à dimensão **deliberativa** da

democracia. Especialmente nas sociedades complexas, heterogêneas e diferenciadas do mundo contemporâneo, o aperfeiçoamento da democracia passa pelo fortalecimento dos espaços onde se dá o encontro entre pontos de vista diferentes com o objetivo de se buscar – e de se negociar – pontos de vista convergentes e de se estabelecer o diálogo racionalmente fundado com vistas a se produzir ideais compartilhados da boa sociedade.

Nessa comunicação **dialógica** – para usarmos a expressão e as análises de Habermas – os resultados da boa prática de avaliação de políticas deve e pode jogar papel de destaque, iluminando aquilo que o conhecimento humano, numa etapa dada do seu desenvolvimento, argumenta como racionalmente possível. E para o político – cujo mister é produzir convergências e apoios – apontar horizontes possíveis com base em argumentos racionalmente fundados – e, portanto, passíveis de serem compartilhados por atores que se movem por interesses diferentes, constitui instrumento indispensável e necessário – embora não suficiente - para o trabalho político numa sociedade democrática e mediática.

BIBLIOGRAFIA CITADA E FONTES UTILIZADAS

- Bloom, Benjamin S. (1969) Taxonomy of Educational Objectives (The Classification of Educational Goals) – Handbook I: Cognitive Domain. David McKay Co. Inc., N.York.
- Bloom, Benjamin S. et al. (1971) Handbook on Formative and Summative Evaluation of Student Learning. McGraw Hill
- Campbell, Donald T. & Stanley, Julian C. (1969) Experimental and Quasi-Experimental Designs for Research. Rand McNally & Co. Chicago, Ill.
- Cohen, Ernesto e Franco, Rolando (1994) Avaliação de Projetos Sociais – (1st.Ed). Vozes
- Cronbach, Lee J.(1964) Evaluation for Course Improvement. Teachers College Record, 64 no. 8, reprinted in New Curricula, R. Heath Ed. Harper & Row, N.Y.
- Faria, Regina M.B. et all (1967) Evaluación del Programa de Asistencia Alimentícia de la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas. ME e FLACSO.
- Faria, Regina M. B. (1998) *Avaliação de Programas Sociais – Evolução e Tendências*. In: Avaliação de Políticas Sociais: Uma Questão em Debate. Elisabeth Melo Rico (org) – Cortez Ed. São Paulo.
- Faria, Vilmar (1998) *Avaliação de Programas Sociais: Limites e Desafios*. Conferência no Nucleo de Estudos de Políticas Públicas – NEPP/UNICAMP. Mimeo. 1998
- Gage, N. L. (1963) Handbook of Research on Teaching – Rand McNally & Co.
- Glass, Gene V. (1969) The Growth of Evaluation Methodology. Laboratory of Educational Research, no. 27. Boulder, Colorado. Mimeo
- Grobman, Hulda (1976) Curso sobre Avaliação Educacional. CECISP/FUNBEC. São Paulo, 1976

- Krueger, Richard A . (1988) Focus Groups: A Practical Guide for Applied Research – Sage, Newbury Park
- Merton, Robert K. Fiske, Marjorie and Kendall, Patricia L. (1956 and Procedures 1st. ed © 1990) The Focused Interview: A Manual of Problems and Procedures
- NEPP/UNICAMP (1999/00) “Descentralização dos Serviços de Saúde no Brasil: A Efetividade do Gerenciamento e do Gasto nos Municípios Habilitados para a Gestão Semiplena no Período De 1994-1997” – Pesquisa em Convênio MS E NEPP-UNICAMP. Coordenação: Regina Faria; Direção: Pedro Luiz Barros Silva. Campinas-SP.
- Rico, Elisabeth Melo-Org. (1998) Avaliação de Políticas Sociais – Uma Questão em Debate. IEE/PUC e Cortez Ed.
- Rippey Robert M. (1973) Studies in Transactional Evaluation – McCutchan
- Rossi, Peter Freeman,Howard E. (1997) H.& Evaluation, A Sistematic Approach – SAGE.
- Scriven, Michael (1967) The Methodology of Evaluation. AERA Monograph Series on Curriculum Evaluation. Rand McNally & Co., Chicago, Ill.
- Tyler, Ralph W. (1964) Some Persistent Question on the Defining of Objectives. University of Pittsburgh Press, Pittsburgh.
- Tyler, Ralph W. (1966) Changing Concepts of Educational Evaluation. In: AERA Monograph Series on Curriculum Evaluation 1 . Rand Mc Nally & Co. Chicago.
- Tyler, Ralph W. (1973) Princípios Básicos del Currículo. Ed. Troquel. Buenos Aires
- Weiss, Carol H. (1998) Evaluation – Methods for Studying Programs and Policies (2nd. Ed) – Prentice Hall.

- Weiss, Carol H. (1975)

Evaluating Action Programs – Readings in
Social Action and Education (5th Ed) A&B

REFLEXÕES SOBRE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRABALHO E RENDA

APRESENTAÇÃO

O documento que se apresenta à continuação é o produto final da Oficina de Avaliação de Políticas Públicas de Trabalho e Renda, realizada no contexto do Seminário Nacional de Julho, "Tendências Atuais na Educação Profissional" (Brasília, 24-26 de Julho de 2000).

O produto coletivo que se apresenta a seguir foi baseado no documento preliminar elaborado por Ayrton Fausto e José Henrique Alcântara de Meireles "**Reflexões sobre Avaliação da PPTR**" (Brasília, Julho de 2000). Este documento subsidiou a discussão, apresentando aos participantes do Seminário Nacional Julho uma síntese do **material didático** (especialmente os textos: "**A Avaliação de uma PPTR em Construção**", de Myriam SAMPAIO, e "**Avaliação de Programas Sociais: Conceituação e Abordagens Metodológicas**", de Regina FARIA), e dos **produtos** elaborados coletivamente na execução dos **Seminários Regionais** realizados no ano 2000 pela FLACSO/Brasil.¹

O texto produto do Seminário Nacional de Julho resume o aprimoramento dos **problemas** e das **soluções**, bem como a sistematização de **estratégias** propostas pelos participantes (Conselheiros das CETs e CMTs, Técnicos das STbs e SMTbs, Membros das equipes de avaliação externa dos PEQs).

Este texto, de autor coletivo, é seguido por alguns comentários gerais sobre os produtos das oficinas realizadas no decorrer dos Seminários Regionais, extraídos do mencionado documento elaborado por Fausto e Meireles.

¹ Seminários Regionais – Parceria Nacional ABC-MRE/MTE/SPPE-FLACSO - Projeto "Formação de Formadores para Política Pública de Trabalho e Renda" - **Sudeste, Sul, Nordeste, Centro-Oeste, e Norte.**

**PRODUTO FINAL DA OFICINA
“AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRABALHO E RENDA”
AUTOR COLETIVO**

**Seminário Nacional
“Atuais Tendências na Educação Profissional”
Brasília, Julho de 2000**

A - PROBLEMAS IDENTIFICADOS

I - QUANTO AO IMPACTO DOS PRODUTOS

1. A formatação e a linguagem técnica utilizada dificultam o entendimento dos relatórios de avaliação por parte dos técnicos, conselheiros e entidades executoras;
2. Os produtos da avaliação externa freqüentemente não são apresentados/distribuídos aos conselheiros estaduais e municipais;
3. Os produtos da avaliação externa dos PEQs não são divulgados com a periodicidade desejável;
4. Os resultados da avaliação/supervisão não são desagregados por município;
5. Os produtos da avaliação externa não oferecem – suficientemente – subsídios ao planejamento;
6. Falta assistência técnica à CETs e às CMTs para apoiar a análise pelos conselheiros dos produtos (resultados e recomendações) da avaliação externa;
7. Não utilização – ou muito escassa utilização - pelos órgãos executores e gestores da PPTR, dos resultados e recomendações das avaliações existentes, como subsídios para o planejamento;
8. A discussão da avaliação da PPTR não está na pauta das CETs e CMTs;
9. Não existe divulgação sistemática e adequada das avaliações de ações da PPTR para os atores diretos e a sociedade.

II - QUANTO AOS ASPECTOS METODOLÓGICOS

1. Falta de clareza/uniformização conceitual (definições, diferenças, complementaridade) em relação às ações de Supervisão/Acompanhamento e de Avaliação Externa dos PEQs;
2. Faltam parâmetros para medir aspectos subjetivos (auto-estima, motivação, integração e outros);
3. Falha na escolha e capacitação dos entrevistadores;
4. Falha na construção dos instrumentos de abordagem (nem sempre são adequados ao público-alvo da avaliação externa dos PEQs);
5. Ausência de parâmetros mínimos comuns que permitam uma comparação entre as diversas avaliações externas estaduais dos PEQs;
6. Insuficiente avanço/aprofundamento sobre o caráter analítico, propositivo, e de aplicabilidade adequada, da avaliação externa dos PEQs;
7. Insuficiente avanço/aprofundamento sobre o caráter “formativo” (orientador e não “julgador”) da avaliação externa dos PEQs;
8. Insuficiência de avaliações sistemáticas dos demais programas (fora o PEQ), e ausência de uma avaliação integrada da PPTR como um todo;
9. Faltam mecanismos de avaliação do PROGER que permitam apoiar seu redirecionamento para o público alvo, com envolvimento de todos os atores;
10. Limitações nas avaliações das ações de intermediação de mão-de-obra e seguro-desemprego: ausência de itens sobre conhecimento e envolvimento dos atores.

III - QUANTO À ARTICULAÇÃO

1. As CETs e as CMTs não participam da definição dos termos de referência da contratação, bem como do acompanhamento, da execução e dos resultados das avaliações externas dos PEQs e demais dimensões da PPTR;
2. São insuficientes os espaços e mecanismos para a troca de experiências entre as equipes de avaliação externa dos PEQs dos diversos Estados;

3. Há deficiências de comunicação fluída entre as STbs e as equipes de avaliação externa e supervisão gerencial dos PEQs;
4. Falta uma melhor articulação entre o planejamento das ações de avaliação externa e o das atividades de supervisão dos PEQs;

IV - QUANTO À GESTÃO

1. Há um descompasso temporal entre a disponibilidade dos resultados das avaliações externas dos PEQs anteriores e o planejamento/execução dos seguintes;
2. Os recursos para as avaliações externas dos PEQs são insuficientes;
3. O reduzido número de instituições não estimula o aperfeiçoamento das avaliações;
4. Existem entidades executoras que infringem as cláusulas contratuais (previsto X realizado);
5. Faltam mecanismos de certificação periódica do desempenho das entidades executoras das ações de EP;
6. O atraso na contratação das executoras/avaliadoras e na liberação de verbas dificulta avaliações adequadas;
7. Existem deficiências nos bancos de dados dos treinandos (egressos);
8. Pouco conhecimento da maioria dos atores sobre o PROGER.

V - QUANTO À ABRANGÊNCIA

1. Falta de planejamento integrado das diferentes dimensões da PPTR, o que dificulta sua avaliação global;
2. Ausência de avaliação global da PPTR (das diferentes dimensões e da relação entre elas), inclusive seguro-desemprego;
3. Ausência de acompanhamento e supervisão integrados das diferentes dimensões da PPTR ;

4. Pouca reflexão das CETs sobre o processo de avaliação da PPTR ;
5. Falta de qualificação dos membros de CETs e CMTs sobre as diferentes dimensões da PPTR para demandar e analisar processos e resultados de avaliação;
6. Inexistência de financiamento para avaliação externa estadual das demais dimensões da PPTR;
7. Não há diretrizes nacionais para a avaliação externa integrada da PPTR.

B - SOLUÇÕES PROPOSTAS

I - QUANTO AO IMPACTO DOS PRODUTOS

1. Adequação, pelas equipes de avaliação externa dos PEQs, da forma e linguagem dos resultados da avaliação, às necessidades dos diversos atores envolvidos;
2. Assegurar, nos contratos das avaliações externas dos PEQs, a elaboração de sumários executivos dos resultados e recomendações, orientados e adequados à tomada de decisões (de acordo com o Guia de Avaliação do PLANFOR, p. 10);
3. As CETs devem exigir das STbs o cumprimento dos contratos firmados com as instituições de apresentação dos produtos (parciais e final), sincronizados com os momentos de execução e planejamento;
4. Assegurar, nos contratos das avaliações externas dos PEQs, a realização sistemática de reuniões técnicas, envolvendo equipes de avaliação, STbs, executoras e conselheiros, após a entrega de cada produto previsto;
5. Garantir, nos contratos das equipes de avaliação externa dos PEQs, a máxima desagregação possível, dos produtos da avaliação;
6. Incluir, como ponto da agenda de reuniões ordinárias das CETs, discussões sobre o processo de avaliação dos PEQs e da PPTR;
7. Programar, viabilizar, e realizar processos de qualificação contínua dos conselheiros sobre a PPTR e sua avaliação;

8. As CETs devem convidar periodicamente equipes de avaliação externa, para apresentar (em reuniões ordinárias ou extraordinárias) sínteses dos resultados de avaliação dos PEQs e de outras dimensões da PPTR;
9. Solicitação pelas CETs às STBs de providências para atender as recomendações pertinentes dos relatórios de avaliação externa dos PEQs;
10. Solicitação via FONSET, ao MTE e CODEFAT, de providências para atender as recomendações pertinentes dos relatórios de avaliação externa que tenham alcance nacional;
11. Promoção de seminários pelas STBs sobre avaliação dos PEQs e da PPTR, com o objetivo de informar resultados, discutir problemas e encaminhar sugestões, e com a participação de entidades executoras, STBs, CETs e CMTs, e demais segmentos da sociedade;
12. Realização de seminários micro-regionais para, utilizando os resultados das avaliações existentes, analisar os impactos da PPTR nos respectivos Municípios;
13. Divulgar amplamente para a sociedade (folhetos, rádio, tv, jornais etc) sínteses das avaliações externas da PPTR.

II - QUANTO AOS ASPECTOS METODOLÓGICOS

1. Estabelecer mecanismos de intercâmbio, conceitual e metodológico, de planejamento, operacional e informativo, entre as equipes de acompanhamento / supervisão e as de avaliação externa dos PEQs;
2. Desenvolver indicadores e parâmetros para medir aspectos subjetivos/qualitativos;
3. Estabelecer, na avaliação externa dos PEQs, o perfil adequado dos auxiliares de pesquisa e capacitá-los para a abordagem do público-alvo do PLANFOR;
4. Definir e adotar os conceitos, metodologia, e parâmetros mínimos comuns (quantitativos e qualitativos) para possibilitar a comparação entre as diferentes avaliações externas estaduais dos PEQs;
5. Aperfeiçoar tecnicamente a apresentação e conteúdo dos relatórios de avaliação (ênfase na análise do impacto);

6. Aprofundar a compreensão, dos avaliadores e avaliados, sobre o caráter "formativo" (orientador e não "julgador") da avaliação externa dos PEQs e Parcerias;
7. Avançar/aprofundar na elaboração de indicadores de eficiência, eficácia e efetividade social para a avaliação das dimensões que compõem a PPTR (qualificação profissional, intermediação, seguro desemprego, crédito, informações sobre o mercado de trabalho);
8. Avançar/aprofundar na elaboração de projetos de avaliação externa estadual, integrada, do conjunto da PPTR (qualificação profissional, intermediação, seguro desemprego, crédito, informações sobre o mercado de trabalho), estimando seus custos.

III - QUANTO À ARTICULAÇÃO

1. Criação de Grupos de Trabalho, compostos de representantes das STBs, das CETs e das entidades avaliadoras para integrar os diferentes atores ao processo de supervisão e avaliação externa dos PEQs e das demais ações da PPTR; tais grupos devem incluir um ponto focal para apoiar a comunicação entre os atores no processo de avaliação externa;
2. Articulação e criação de Fóruns Regionais permanentes para intercâmbio de experiências, discussão e construção de consensos, acerca da supervisão/acompanhamento e avaliação dos PEQs e da PPTR;
3. Avançar, a partir da criação e funcionamento dos Fóruns Regionais, na articulação e criação de Foro Nacional de CETs para intercâmbio de experiências, identificar/formular iniciativas comuns, e encaminhar propostas ao CODEFAT;
4. Estabelecimento de sala de discussão na internet como espaço permanente de discussão e articulação dos atores sobre avaliação da PPTR;
5. Articular parcerias para obtenção de recursos para financiar os aspectos (por exemplo períodos de tempo e/ou abrangência) das atividades de avaliação não cobertos pelos recursos hoje disponíveis do FAT;
6. Estimular o debate entre membros das CMTs, CETs e CODEFAT juntamente com representantes de outros segmentos da sociedade, estimulando o debate sobre o aperfeiçoamento das formas de escolha dos conselheiros;
7. As equipes de avaliação, quando das viagens a campo, devem contatar com as CMTs.

IV - QUANTO À GESTÃO

1. Priorizar a contratação da entidade avaliadora - para minimizar descompassos temporais - recomendando à SPPE e ao CODEFAT permitir a referida contratação antes ou no máximo concomitantemente à execução dos programas de E.P;
2. As CETs e STbs devem assegurar os recursos necessários e suficientes para a execução do processo de avaliação externa dos PEQs, assegurando também a contrapartida dos parceiros;
3. As STbs devem garantir um mínimo de 20% dos custos na 1ª parcela dos contratos de avaliação externa, e assegurar que as demais parcelas sejam compatíveis com a execução do projeto;
4. As STbs devem estimular que outras entidades se habilitem no processo de seleção do avaliador externo;
5. A STb deve agir com rigor perante o não cumprimento dos contratos com entidades executoras;
6. As entidades executoras devem comunicar qualquer mudança acertada com a STb simultaneamente à supervisão e à avaliação;
7. As STbs devem criar mecanismos de planejamento integrado das diferentes dimensões da PPTR;
8. As STBs devem elaborar e distribuir aos beneficiários das ações da PPTR um “Manual da Cidadania”, que informe sobre todas as dimensões da PPTR disponíveis no Estado;
9. Incluir nos contratos da avaliação/supervisão a exigência de comunicação imediata de ocorrências (irregularidades) detectadas;
10. As STbs devem incluir no orçamento do Estado, recursos de contrapartida para a avaliação externa da PPTR;
11. Assegurar um prazo contratual adequado para o processo de avaliação externa, permitindo à entidade avaliadora envolver-se em todas as etapas de implementação do PEQ;
12. Contratar pesquisas e estudos sobre a avaliação integrada da PPTR, junto às universidades e instituições de ensino e pesquisa (nacionais e internacionais);

13.As STbs devem condicionar a contratação das entidades avaliadoras à existência de equipes técnicas/gestoras capacitadas em avaliação de políticas públicas.

V - QUANTO À ABRANGÊNCIA

1. Solicitar a inclusão, nos projetos de avaliação externa dos PEQs, da avaliação do nível de articulação das ações de educação profissional com as demais dimensões da PPTR;
2. Incluir, na agenda de fóruns (regionais e nacional) que forem criados, a formulação de propostas de avaliações estaduais e nacional integradas das diferentes dimensões da PPTR, com o objetivo de solicitar ao CODEFAT a instituição de mecanismos que viabilizem a avaliação integrada do conjunto da PPTR;
3. Formulação pelas CETs de Plano de Qualificação de Conselheiros de CETs e CMTs sobre a PPTR, contemplando: reuniões de discussão (ordinárias e extraordinárias), seminários, oficinas, estudo de resoluções, entre outros aspectos, e enfatizando o papel e importância da avaliação externa;
4. Recomendar às equipes de avaliação externa (PEQs) a incorporação progressiva da avaliação de outras dimensões da PPTR;
5. Avançar na construção de indicadores para a avaliação integrada da PPTR;
6. Retomar o acompanhamento do PROGER pelas STbs;
7. Integrar nas STbs o acompanhamento/supervisão das diferentes dimensões da PPTR.

C - ESTRATÉGIAS FORMULADAS

Os consensos atingidos pelos participantes nos seminários regionais quanto às **ações a serem desenvolvidas nos seus estados para avançar na difusão da formação obtida, do diagnóstico elaborado, e, principalmente, na concretização das propostas de solução formuladas**, pode ser sistematizado da seguinte maneira:

OBJETIVO GERAL

CONSOLIDAR A *ARTICULAÇÃO* ENTRE TODOS OS ATORES (CONSELHOS E SECRETARIAS DE TRABALHO NOS TRES NÍVEIS – FEDERAL, ESTADUAL E MUNICIPAL-, EQUIPES DE AVALIAÇÃO EXTERNA E SUPERVISÃO DOS PEQs/PLANFOR), para:

- APERFEIÇOAR, NA SUA *GESTÃO E METODOLOGIA*, AS AVALIAÇÕES EXTERNAS DOS PEQs, e,
- AVANÇAR NA DIREÇÃO DE AVALIAÇÕES EXTERNAS DESCENTRALIZADAS DO CONJUNTO DA PPTR (MAIOR *ABRANGÊNCIA*),
- CONTRIBUINDO ASSIM A UM SALTO QUALITATIVO, NO *IMPACTO* DAS AVALIAÇÕES, E, CONSEQUENTEMENTE, NO INCREMENTO DA EFICIÊNCIA, EFICÁCIA E EFETIVIDADE SOCIAL DA PPTR.

OBJETIVO IMEDIATO I

CONSOLIDAR A *ARTICULAÇÃO ESTADUAL* ENTRE AS CETs, AS STbs, AS CMTs, AS SMTbs, AS EQUIPES DE AVALIAÇÃO EXTERNA E SUPERVISÃO DOS PEQs

I.a. ações comuns:

I.a.1) sensibilização dos pares: socialização dos resultados dos seminários aos conselheiros (CETS/CMTs), técnicos (STbs/SMTbs), e equipes de avaliação externa e supervisão dos PEQS.

I.a.2) articulação de consensos sobre: constituição de grupo de trabalho -GT- estadual (CET/CMTs/STb/SMTbs/avaliadores/supervisores); criação de foros regionais, visando foro nacional (CET/CMTs/STb/SMTbs/avaliadores/supervisores); participação em, e contribuição a: debates via internet, atividades de qualificação sobre PPTR, e de ampla difusão dos resultados da avaliação externa; exploração de possíveis parcerias estaduais para financiar a ampliação da avaliação ao conjunto da PPTR.

I.b. ações específicas:

I.b.1) ações específicas para equipes de avaliação - articulação de consensos (discussões e propostas) sobre: adequação do formato dos produtos da avaliação; adequação do cronograma de entrega de produtos; elaboração/refinamento de indicadores; desagregação de resultados; definição do perfil e capacitação dos auxiliares de campo; mobilização de especialistas para criação de cursos e pesquisas, sobre PPTR e avaliação de políticas públicas, no âmbito acadêmico; elaboração de anteprojeto de avaliação integrada da PPTR no estado; exploração de avanços possíveis na ampliação do projeto vigente a outras dimensões da PPTR; articulação com a comissão nacional de avaliação (SPPE/MTE); articulação com os responsáveis do banco de dados da STb.

I. b.2) ações específicas para técnicos das secretarias - articulação de consensos (discussões e propostas) sobre: mecanismos para a integração do planejamento/supervisão das diferentes dimensões da PPTR; mecanismos para aprimorar a integração entre a supervisão e a avaliação externa.

I.b.3) ações específicas para conselheiros - articulação de consensos (discussões e propostas) sobre: constituição/reforço do GAP (Grupo de Apóio Permanente); programação de reuniões ordinárias e extraordinárias para discussão da PPTR (sua realidade e avaliação no estado); programação de eventos micro-regionais para discussão dos mesmos temas com as CMTs.

I.c. articulação e constituição do GT: agenda imediata no que se refere à avaliação descentralizada externa do PEQ e do conjunto da PPTR.

I.c.1) elaboração de programa de qualificação sobre PPTR e sua avaliação, incluindo ações micro-regionais voltadas para os conselheiros das CMTs.

I.c.2) elaboração de programa de levantamento e ampla divulgação dos resultados da avaliação do PEQ e das avaliações existentes sobre as demais dimensões da PPTR.

I.c.3) elaboração de termo de referência sobre avaliação integrada da PPTR no estado e propostas de viabilização.

I.c.4) articulação de foro regional.

I.c.5) apoio à constituição/reforço do GAP.

OBJETIVO IMEDIATO II

CONSOLIDAR A *ARTICULAÇÃO REGIONAL* ENTRE AS CETs, AS STbs, E AS EQUIPES DE AVALIAÇÃO EXTERNA E SUPERVISÃO DOS PEQs

II.a. articulação e constituição de FÓRUNS REGIONAIS (sudeste, centro-oeste, norte, nordeste, sul), com a participação de representações tripartites das CETs, representantes das STbs, representantes das equipes de avaliação externa e supervisão dos PEQs, e representantes da SPPE/MTE e CODEFAT: agenda imediata no que diz respeito à avaliação descentralizada externa do PEQ e do conjunto da PPTR.

II.a.1) intercâmbio de experiências e uniformização de parâmetros, indicadores, e normas de formatação de produtos das avaliações externas dos PEQs.

II.a.2) intercâmbio de experiências sobre avanços na avaliação integrada da PPTR.

II.a.3) elaboração de minuta de termo de referência para avaliações externas descentralizadas do conjunto da PPTR.

II.a.4) intercâmbio de experiências e identificação de propostas comuns relativas à gestão dos processos de avaliação externa descentralizada da PPTR.

OBJETIVO IMEDIATO III

CONSOLIDAR A *ARTICULAÇÃO NACIONAL* ENTRE AS CETs, AS STbs, AS EQUIPES DE AVALIAÇÃO EXTERNA E SUPERVISÃO DOS PEQs

III.a. articulação e constituição de FÓRUM NACIONAL, com a participação de representações tripartites das CETs, representantes das STbs, representantes das equipes de avaliação externa e supervisão dos PEQs, e representantes da SPPE/MTE e CODEFAT: agenda imediata no que se refere à avaliação externa descentralizada do conjunto da PPTR.

III.a.1) discussão e aprovação de proposta ao CODEFAT de minuta de termo de referência para uma avaliação externa descentralizada do conjunto da PPTR.

III.a.2) discussão e aprovação de proposta ao CODEFAT de mecanismos e recursos para avaliação externa descentralizada do conjunto da PPTR.

**LISTA DOS PARTICIPANTES DA OFICINA
“AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRABALHO E RENDA”**

OU O “AUTOR COLETIVO”

**(inclui aos participantes que completaram a presença requerida, por ordem
alfabética de estado)**

**Seminário Nacional
“Atuais Tendências na Educação Profissional”
Brasília, Julho de 2000**

Participante	Órgão	UF
1. Luiz Arlindo da Silva CORREIA	CET	AP
2. Maria do Pilar SILVA	Avaliação	BA
3. Eduardo Girão SANTIAGO	IDT	CE
4. Aparecida TIMO BRITO	FLACSO	DF
5. Cremilda Barbosa S. OLIVEIRA	STb	DF
6. Regina Lúcia COHEN PINTO	FLACSO	DF
7. Regina Martha SILVA	MTE	DF
8. Tania C. Alves de SIQUEIRA	UnB	DF
9. José Nunes NÓBREGA	Avaliação	GO
10. Syomara T. DESLANDES	STb	MG
11. Lairson Ruy PALERMO	CET	MS
12. Auriléia Gomes ABELEM	Avaliação	PA
13. M. Luiza M. EVANGELISTA	CET	PB
14. José Henrique A. MEIRELES	FLACSO	RJ

15. M. F. d S. Rosinha MOTTA	SMTb	RJ
16. M. Conceição B ESCOBAR	CET	RR
17. Debora ALVES	Avaliação	SP
18. Iraci Aguiar MEDEIROS	STb	SP
19. Jussara DIAS	Avaliação	SP
20. Luiz Henrique BARCARO	STb	SP
21. Márcia DIAS	CET	SP
22. M Cristina MORETZ-SOHN	Avaliação	TO

REFLEXÕES SOBRE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRABALHO E RENDA

Síntese do Subsídio para a Oficina
elaborado em Julho de 2000
por Ayrton Fausto e José Henrique A. de Meireles²

INTRODUÇÃO

Nos 05 (cinco) Seminários Regionais (Sudeste, Sul, Nordeste, Centro-Oeste e Norte) realizados pela FLACSO, em abril e maio de 2000, através de parceria nacional com a Secretaria de Políticas Públicas de Emprego (SPPE) do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), participaram diferentes atores diretamente envolvidos com o planejamento, execução, e avaliação da Política Pública de Trabalho e Renda (PPTR) nas 27 Unidades da Federação (UFs) (técnicos de Secretarias Estaduais e Municipais de Trabalho, membros de Conselhos Estaduais e Municipais de Trabalho e pesquisadores de entidades avaliadoras dos Planos Estaduais de Qualificação Profissional (PEQs) – notadamente Universidades Federais).

Os participantes, como parte de seu processo de qualificação, aplicaram os conceitos trabalhados na primeira etapa da formação (estudo individual e seminários de exposição e debate do material didático distribuído previamente) em oficinas específicas, de identificação grupal dos problemas existentes e de elaboração coletiva de propostas e estratégias de solução dos mesmos, tendo em vista contribuir a uma efetiva implementação das diretrizes emanadas do CODEFAT e da SPPE/MTE para a avaliação do PLANFOR e da PPTR.

Na visão dos participantes, entre as dificuldades enfrentadas pelos Estados encontram-se as questões apontadas pelo “Guia de Avaliação”, no diagnóstico da SPPE sobre a experiência acumulada no período 96-99, ou seja :

- "variação na metodologia e forma de apresentação dos resultados das avaliações dos PEQs, assim como nas pesquisas de acompanhamento de egressos, impossibilitando comparações e sínteses em escala nacional;

² **Ayrton Fausto** é formado em Direito e Mestre e candidato a Doutor em Sociologia. Diretor Adjunto da FLACSO-Brasil e Coordenador da Parceria Nacional ABC-MRE/MTE/SPPE-FLACSO. **José Henrique Alcântara de Meireles** é formado em Direito e em Ciências Sociais. Funcionário Internacional e Consultor-Docente da FLACSO/Brasil em projetos de cooperação científica e assistência técnica, e profissional autônomo com vasta experiência na área de Políticas Públicas de Trabalho e Renda.

- em face da variação apontada, impossibilidade de detectar um elenco mínimo de indicadores de eficiência, eficácia, efetividade social ou algum outro indicador global dos impactos do PLANFOR;
- freqüente confusão entre avaliação e supervisão, com predominância desta última, por ser mais fácil de implementar; e
- conclusões e recomendações de baixa aplicabilidade na melhoria dos PEQs e do PLANFOR em geral".

No entanto, o repertório de problemas identificados e de soluções propostas foi mais amplo, tanto em virtude das especificidades locais, quanto em função da consideração das demais dimensões, que junto à qualificação profissional (intermediação, crédito, seguro desemprego, informação sobre o mercado de trabalho) constituem uma PPTR em construção, que demanda crescente integração entre seus componentes.

Desta maneira, os Seminários Regionais resultaram em um espaço ótimo, pela diversidade de atores e de estados, para identificar entraves à integração da PPTR e formular propostas e estratégias de superação dos mesmos.

Nesse sentido destacou-se a proposta de maior abrangência da avaliação, contemplando não apenas a qualificação profissional, mas o conjunto da PPTR, o que significaria, além de coerência com os aspectos conceituais e operacionais do PLANFOR (integração dos diferentes mecanismos, visão sistêmica da PPTR), subsídios mais consistentes para o planejamento.

Vale lembrar que a metodologia adotada pela FLACSO nos Seminários Regionais garantiu “olhares” específicos sobre a questão da avaliação, incorporando os já mencionados diferentes atores ao processo, prevendo intercâmbios em grupos de trabalho distintos (técnicos, conselheiros e avaliadores), cujos produtos foram amplamente debatidos pelo conjunto de participantes, resultando em consensos que devem favorecer a viabilidade das propostas formuladas.

O que se pretende é subsidiar uma maior reflexão sobre o tema e a incorporação das diversas contribuições, de modo a contribuir ao esforço de avanço conceitual, metodológico, e de gestão da avaliação de políticas públicas.

Nesse sentido, vale destacar que a PPTR não é um modelo pronto e acabado, mas uma obra em processo, aberta conceitual e metodologicamente, de acordo com os princípios de descentralização, democratização e gestão participativa.

COMENTÁRIOS GERAIS

Embora o “Guia de Avaliação” seja um documento recente, as orientações sobre a avaliação externa dos PEQs (guardadas as devidas proporções) já existiam nas diversas versões do “Guia do PLANFOR” que lhe antecederam.

Consideramos que determinados problemas apontados têm origem no próprio desconhecimento e/ou insuficiente discussão/assimilação das diretrizes. Com efeito, as diretrizes contemplam explicitamente as questões relativas à formatação, destinatários/interlocutores e periodicidade de divulgação dos resultados das avaliações externas dos PEQs e parcerias³.

Enquanto beneficiária direta dos produtos da avaliação externa, a CET pode e deve participar do processo de seleção e contratação das entidades avaliadoras. O “Guia de Avaliação” indica o perfil desejável da entidade, como também os itens básicos do contrato de avaliação (sem prejuízo de outros, a critério da STb e/ou da CET). Vale mencionar que em todos os momentos do processo de avaliação externa (da seleção/contratação à divulgação de todos os produtos com cronograma previamente determinado), a CET/CMT devem estar presentes.

Com relação ao detalhamento por Município, embora não haja recomendação expressa nesse sentido, está determinada a participação das CMTs no processo. Como se sabe, o “Guia de Avaliação” fala apenas de um “pacote mínimo”, o que indica claramente que outros produtos podem e devem ser contratados, como o detalhamento por Município, um importante instrumento para subsidiar as deliberações das CMTs bem como as da CET.

Além disso, o Guia esclarece que: “o ‘tom’ da avaliação deve ser sempre analítico e propositivo. Não basta descrever ou apontar fatos e problemas. É preciso identificar fatores, causas, e propor – especialmente no caso de erros, desvios, dificuldades – medidas para a possível e imediata correção de rota”.

Segundo o “Guia”, a avaliação de políticas públicas “é questão de compromisso com a sociedade, uma fonte de informação e orientação para aplicação de recursos públicos, um retorno aos cidadãos e contribuintes”. O objetivo é “transformar, melhorar, corrigir”, buscando a ruptura com o conceito de avaliação enquanto “controle, fiscalização, punição”.

Com relação ao problema das diversas metodologias para avaliar, o “Guia” esclarece que a variação na concepção e na forma de apresentação dos resultados das avaliações dos PEQs, assim como nas pesquisas de acompanhamento de egressos, impossibilita comparações e sínteses em escala

³ Ver no anexo 1 seleção de pontos relevantes do "Guia de Avaliação"

nacional. Em face da variação apontada, assinala a impossibilidade atual de definir um elenco mínimo de indicadores de eficiência, eficácia, efetividade social ou algum outro indicador global dos impactos do PLANFOR.

As ações corretivas previstas, segundo a SPPE/MTE, seriam:

- manter a avaliação do PLANFOR como política pública, e não como simples programa de treinamento;
- **padronizar e simplificar os projetos de avaliação externa dos PEQs, definindo um conteúdo MÍNIMO que todos devem cobrir, para permitir a comparação de resultados em escala nacional;**
- constituir uma Comissão Nacional de Avaliação do PLANFOR, coordenada pelo MTE/SPPE, reunindo representantes dos Estados e dos Parceiros, de entidades avaliadoras estaduais, junto com especialistas da área e do IPEA, para acompanhamento e melhoria permanente do processo de avaliação.

Numerosos problemas detectados devem-se à ausência de integração entre as diversas dimensões da PPTR. A dificuldade de integração ressalta como um dos principais entraves para o êxito das políticas (eficácia e efetividade social).

A articulação das diferentes dimensões da PPTR é uma necessidade imperiosa na própria fase do planejamento das ações e estratégias. Trata-se de um círculo vicioso que deve ser rompido: o planejamento é limitado dada a desarticulação das políticas; as políticas são desarticuladas devido ao alcance limitado do planejamento (percepção atomizada das ações e estratégias).

Por sua vez, a avaliação da PPTR só cumprirá plenamente seu papel quando realizada de maneira integrada, ou seja, contemplando os seus diversos mecanismos. Neste sentido, as propostas dos participantes dos Seminários Regionais demonstram uma clara consciência da necessidade de se estender o alcance da avaliação externa além dos limites do PEQ.

Ressalta também, fortemente, a necessidade de integração e complementaridade entre acompanhamento e supervisão por um lado, e avaliação externa por outro, ainda por serem alcançadas. É preciso que mecanismos de diálogo entre as duas dimensões sejam estabelecidos, de modo a que o aspecto da complementaridade seja efetivo.

O descompasso temporal entre avaliação e planejamento/execução, em certa medida pode ser entendido como um falso problema, se considerarmos que o planejamento deve ser um processo contínuo, não se confundindo com a adoção de ações pontuais (embora, pelo seu caráter flexível, possa incorpora-las).

O discurso recorrente quanto à escassez de recursos parece passar ao largo do conceito de “papel catalisador” dos recursos do FAT.

No que se refere ao cronograma de desembolsos especificamente, o “Guia” é bastante claro, definindo detalhadamente produtos, prazos para entrega e desembolsos correspondentes. Vale lembrar que a legislação proíbe a antecipação de recursos e que os desembolsos somente deverão ser efetuados contra a entrega de produtos.

Ambas as questões têm estreito vínculo com o perfil desejável da entidade avaliadora, no que se refere à capacidade/disponibilidade desta para desenvolver ou formar parcerias que garantam a execução da totalidade do projeto, incluindo acompanhamento de egressos, bem como todas as etapas, desde o planejamento da avaliação até a discussão de seus resultados.

No que diz respeito aos resultados da avaliação, o “Guia” recomenda enfaticamente a adoção de cláusulas de denúncia a serem aplicadas às entidades executoras que infringem as cláusulas contratuais (previsto x realizado). A adoção, a critério da STb/CET, de mecanismos de certificação periódica do desempenho das entidades executoras, pode ser muito bem um produtos adicional ao “pacote mínimo” definido pelo PLANFOR.

A questão do ineditismo de uma experiência ainda recente se faz presente de maneira recorrente para explicar os problemas identificados. O modelo ideal é uma meta a ser atingida através de aproximações sucessivas. A massa crítica de atores qualificados está sendo formada na tarefa diária de construção da PPTR.

O caminho não pode ser outro senão o do franco diálogo ou, segundo o “Guia” (que assume não haver receitas prontas), com a “participação dos interessados no processo, dialogando desde a elaboração do projeto até a apresentação e aplicação de seus resultados” e, principalmente, exercitando a “transparência em todas as fases do processo”;

ANEXO I

Alguns pontos relevantes do "Guia de Avaliação"

1- ponto do texto : “Guia de Avaliação”, quanto aos produtos mínimos das avaliações externas

Produtos	Prazos
▪ detalhamento do projeto: planos amostrais, instrumentos (roteiros, questionários), orientações e manuais para trabalho de campo, plano preliminar de análise + discussão com equipe técnica do PEQ	até 30 dias após assinatura do contrato
▪ 1º relatório parcial da avaliação + discussão técnica com gerentes e técnicos do PEQ/PARC, equipes de supervisão, membros CET/CMTs, representantes executoras	até 90 dias após início do PEQ
▪ 2º relatório parcial da avaliação + discussão com gerentes e técnicos do PEQ/PARC, equipes de supervisão, membros CET/CMTs, representantes executoras	até 120 dias após início do PEQ
▪ relatório final da pesquisa com egressos + discussão com gerentes e técnicos do PEQ/PARC, equipes de supervisão, membros CET/CMTs, representantes executoras	até 180 dias após assinatura do contrato
▪ 3º relatório parcial da avaliação + discussão com gerentes e técnicos do PEQ/PARC, equipes de supervisão, membros CET/CMTs, representantes executoras	até 210 dias após início do PEQ
▪ Relatório final da avaliação + sumário executivo + apresentação/discussão em seminário/fórum estadual	final do exercício

2- ponto do texto : “Guia de Avaliação”, quanto ao conteúdo e forma dos resultados da avaliação:

Itens	Especificação
Conteúdo	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Análise de resultados da avaliação efetuada ▪ Restringir reprodução de documentos e termos de referência do PLANFOR ou extensa revisão bibliográfica (trata-se de documento técnico-gerencial, subsídio para tomada de decisões)
Estrutura	<ul style="list-style-type: none"> ▪ itens básicos da avaliação (v. item 4 deste Guia) ▪ outros itens porventura incluídos na avaliação ▪ síntese e conclusões ▪ recomendações ▪ anexos
Extensão	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Relatórios parciais: máximo de 50 páginas (não contando anexos) ▪ Relatórios finais: máximo de 100 páginas (não contando anexos) ▪ Sumário executivo: máximo de 10 páginas
Estilo/ linguagem	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Objetivo, sucinto, claro, direto ▪ Qualificar e quantificar ao máximo todas as informações e afirmações, evitando expressões vagas (“muitos, imensos, variados, inúmeros, diversos, raros, poucos etc.”) ▪ Garantir revisão ortográfica e gramatical
Apresentação	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Papel (volumes encadernados/grampeados, impressos ou cópia xerox) e/ou meio eletrônico (disquete, correio eletrônico) ▪ Gravação em Word 97 ou software compatível, formatação tamanho A4, caracteres em corpo 12, espaço simples ▪ Páginas e capítulos numerados, com respectiva indicação no sumário
Tabelas, quadros e gráficos	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Formatados segundo normas da ABNT, com títulos e fontes ▪ Preferencialmente inseridos no texto, ou no final dos respectivos capítulos, numerados na seqüência em que aparecem ▪ Dados em números relativos devem ter tabelas em números absolutos no anexo
Notas e citações	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aplicar normas ABNT para referências bibliográficas ▪ Notas preferencialmente em rodapé ou no final de cada capítulo ▪ Indicar autoria, publicação, página etc. de todos os textos citados (inclusive documentos institucionais), transcrevendo-os entre aspas

3- ponto do texto: “Guia de Avaliação”, quanto ao “núcleo básico de questões” a ser respondido pelos projetos de avaliação externa dos PEQs :

1. foco na demanda do mercado de trabalho
2. atendimento da população alvo
3. adequação dos programas ofertados
4. adequação das entidades executoras
5. produtividade e custos
6. gestão do PEQ
7. gestão do PLANFOR
8. impactos para os treinandos
9. impactos como política pública

4- ponto do texto : “Guia de Avaliação”, quanto à avaliação e supervisão

Itens	Supervisão gerencial	Avaliação externa
Foco	Monitorar/medir eficiência	Avaliar/medir eficácia/efetividade social
Objetivo	Ferramenta gerencial: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Orientar e corrigir o processo, durante a execução dos programas ▪ Apoiar/aprimorar a gestão do PEQ 	Subsídio para política pública: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Orientar aprimoramento metodológico e conceitual do PLANFOR, com política pública ▪ Prestar contas à sociedade
Época de realização	Durante as ações, logo após seu início	Durante as ações e após a conclusão dos programas (acompanhamento de egressos)
Atividades	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Manutenção, consulta e análise permanente do SIGEP ▪ Visitas de supervisão e/ou orientação (pelo menos 2 por programa/ação) ▪ Orientação aos executores: prévia e durante os programas ▪ Balanços periódicos com executores, técnicos STb, CET, CMTs ▪ Divulgação das ações para o público alvo e a comunidade 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Utilização do SIGEP (para diagnóstico geral) ▪ Entrevistas estruturadas com atores chave da CET, STb, entidades executoras ▪ Pesquisa com egressos ▪ Fóruns, seminários, congressos para debate de resultados com executores, técnicos STb, CET, CMTs, especialistas
Execução	Equipe técnica da STb/Parceiro ou entidade contratada, independente da execução	Entidade com experiência em avaliação, independente da execução e da supervisão
Recursos E custos	Projeto especial (média histórica de 1% dos recursos do PEQ)	Projeto especial (média histórica de 2% dos recursos do PEQ)
Produtos	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Relatórios gerenciais periódicos ▪ Informações para MTE/SPPE ▪ Relatórios de visitas ▪ Banco de dados ▪ Termos de referência técnica, de orientação aos executores ▪ Reuniões técnicas, oficinas de trabalho ▪ Ações de informação e/ou divulgação 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Relatórios de avaliação e acompanhamento de egressos ▪ Relatórios síntese de resultados (sumários executivos) ▪ Relatórios de recomendações para melhoria do PEQ/Parceria ▪ Apresentação e discussão dos resultados com equipes do PEQ/Parceiro, CETs, CMTs em seminários, fóruns, congressos

BIBLIOGRAFIA GERAL

ALSTRA, Paradigmas de la Sociología del Trabajo, Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo, Año 1, Nro. 1, México, 1995.

ALSTRA, Trabalho e Sociedade: Desafios Teóricos, Ano 3, N. 5, São Paulo, 1997.

ARTICULAÇÃO DE MULHERES BRASILEIRAS, Balanço Nacional. Políticas Públicas para as Mulheres no Brasil. 5 anos após Beijing, Brasília, 2000.

AZEREDO, Beatriz, Políticas Públicas de Emprego: A experiência brasileira, GDF/UNICAMP/ABET, São Paulo, 1998.

BARBOSA, Alexandre de F. & MORETTO, Amilton, Políticas de Emprego e Proteção Social, ABET, São Paulo, 1998.

BORJA, Jordi, CALDERON, Fernando, GROSSI, Maria y PEÑALVA, Susana (eds.), Descentralización y Democracia. Gobiernos Locales en América Latina, CLACSO/SUR/CEUMT, Santiago de Chile, 1989.

CAMARGO, Aspásia, “A Reforma Mater. Os Riscos (e os Custos) do Federalismo Incompleto”, in: Parcerias Estratégicas, N. 6, Março de 1999, Centro de Estudos Estratégicos do Gabinete do Ministro Extraordinário de Projetos Especiais, Brasília, p. 80-109.

CAMARGO, Célia (org.), Experiências Inovadoras em Educação Profissional, FLACSO/Brasil - FUNDAÇÃO EDITORA DA UNESP, São Paulo, no prelo.

CARLEIAL, Liana & VALLE, Rogério (orgs.), Reestruturação Produtiva e Mercado de Trabalho no Brasil, HUCITEC/ABET, São Paulo, 1997.

CINTERFOR/OIT, Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional. Alianzas estratégicas para la formación, Número 142, Enero-Abril de 1998, Montevideo.

CINTERFOR/OIT, Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional. Entrega Especial: La participación de la mujer en la formación y el empleo, Segunda Epoca, Nro. 132-133, Julio-Diciembre de 1995, Montevideo.

CINTERFOR/OIT, Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional. Formación, Democracia y Ciudadanía, Número 138, Enero-Marzo de 1997, Montevideo.

CINTERFOR/OIT, Papeles de la Oficina Técnica. Formación y trabajo: de ayer para mañana, Nro. 1, 1996, Montevideo.

CINTERFOR/OIT, Papeles de la Oficina Técnica. Formación, trabajo y conocimiento, Nro. 7, 1999, Montevideo.

COMISSÃO NACIONAL DE POPULAÇÃO E DESENVOLVIMENTO, Cairo +5. O caso brasileiro, Brasília, 1999.

CUELLAR, Javier P. de (org.), Nuestra diversidad creativa. Informe de la Comisión Mundial de Cultura y Desarrollo, UNESCO, 1997, México.

CUNHA, Luiz A., O ensino de ofícios artesanais e manufatureiros no Brasil escravocrata, FLACSO/Brasil - FUNDAÇÃO EDITORA DA UNESP, São Paulo, no prelo.

CUNHA, Luiz A., O ensino de ofícios nos primórdios da industrialização, FLACSO/Brasil - FUNDAÇÃO EDITORA DA UNESP, São Paulo, no prelo.

CUNHA, Luiz A., O ensino profissional na irradiação do industrialismo, FLACSO/Brasil - FUNDAÇÃO EDITORA DA UNESP, São Paulo, no prelo.

CUT, Trabalho e Educação num Mundo em Mudanças. Caderno de apoio às atividades de Formação do Programa Nacional de Formação de Formadores e Capacitação de Conselheiros, São Paulo, s/d.

CUT, Curso de capacitação de conselheiros: A experiência da CUT em 1998, São Paulo, s/d.

CUT, Manual dos Conselheiros das Comissões Estaduais e Municipais de Trabalho e Emprego, São Paulo, 1998.

CUT, Trabalho Femenino no Mercosul e no Chile, Florianópolis, 1997.

CUT/CGT/FORÇA SINDICAL/DIEESE, Mapa das questões de gênero. Perspectivas para a ação sindical frente às transformações no mundo do trabalho, São Paulo, 1999.

DIEESE, Trabalho e Reestruturação Produtiva. 10 anos de linha de produção, São Paulo, 1994.

DIEESE, "Formação Profissional: um novo espaço de negociação", Pesquisa DIEESE N. 13, Maio de 1998, São Paulo.

FAUSTO, Ayrton, GARCIA, Cid, & ACKERMANN, Werner (orgs.), Planejando com Foco na Demanda do Mercado de Trabalho. Apoio à elaboração dos Planos Estaduais de Qualificação Profissional/PEQs 1999-2002, FLACSO/Brasil - FUNDAÇÃO EDITORA DA UNESP, São Paulo, no prelo.

FAUSTO, Ayrton (org.), Mulher e Mercosul. Volume I, FLACSO/UNIFEM/BID/UNESCO, Fortaleza, 1999.

FAUSTO, Ayrton & CERVINI, Rubén (orgs.), O trabalho e a rua. Crianças e adolescentes no Brasil urbano dos anos 80, FLACSO/UNICEF/UNESCO/Cortez Editora, São Paulo, 1996, 2da. ed.

FIDALGO, Fernando, A formação profissional negociada. França e Brasil, anos 90, Ed. Anita Garibaldi, São Paulo, 1999.

FLACSO/Instituto de la Mujer de España, Mulheres Latino-americanas em dados. Brasil, Santiago de Chile, 1993.

GALLART, María A. (coord.), La formación para el trabajo en el final del siglo: entre la reconversión productiva y la exclusión social, CIID/CENEP/OREALC/UNESCO, Buenos Aires/Santiago/México, 1995.

GUTIERREZ ALVES, Edgard L. (org.), Modernização Produtiva e Relações de Trabalho. Perspectivas de Políticas Públicas, Vozes/IPEA, Petrópolis/Brasília, 1997.

INSPIR, Mapa da População Negra no Mercado de Trabalho, s/l, 1999.

IPEA, Seminário: O Sistema Brasileiro de Proteção Social ao Desempregado, Rio de Janeiro, 1999 (mimeo).

IPEA, Uma Proposta de um núcleo comum para as avaliações locais do PLANFOR, Versão Preliminar, Maio de 2000

JACINTO, Claudia y GALLART, María A., La evaluación de programas de capacitación de jóvenes desempleados: una ilustración en los países del Cono Sur, UNESCO/IPE, París, 1998.

LEITE, Elenice, El rescate de la calificación, CINTERFOR/OIT, Montevideo, 1996.

MASI, Domenico de, O Futuro do Trabalho, UnB/Olympio, Brasília, 2000.

MTb, Emprego no Brasil. Diagnóstico e Políticas, Brasília, Março de 1998.

MTb, PLANFOR – Programa Nacional de Qualificação do Trabalhador. Avaliação gerencial. 2º. Ano do triênio. Resultados até 31/12/97, FAT, Brasília, abril de 1998

MTb, Política Pública de Emprego e Renda: Ações do Governo, Brasília, Abril de 1997.

MTb, Relatório da Força Tarefa sobre Políticas de Emprego, Governo Federal, Brasília, Agosto de 1998.

MTE, Anuário Estatístico 1995/1998 - PLANFOR, Brasília, 1999.

MTE, Educação Profissional: um projeto para o desenvolvimento sustentado, Brasília, 1999.

MTE, Guia de Avaliação do PLANFOR, Brasília, 2000.

MTE, Guia do PLANFOR, Brasília, 2000.

MTE, O que está acontecendo com os treinandos dos PEQs, Brasília, 1999.

MTE, PLANFOR: A Experiência da Mulher, Série Cadernos Temáticos, Brasília, 1998.

MTE, PLANFOR: A Experiência dos Afro-brasileiros, Série Cadernos Temáticos, Brasília, 1999/2000.

MTE, PLANFOR: A Experiência para jovens e adolescentes, Série Cadernos Temáticos, Brasília, 1998.

MTE, PLANFOR- Avaliação Gerencial 1995/1998: balanço de um projeto para o desenvolvimento sustentado, Brasília, 1999.

MTE, Reconstruindo a institucionalidade da educação profissional no Brasil, Brasília, 1999.

MTE, Relatório de Avaliação Gerencial 1999, Brasília, 2000.

OIT/MTE, Brasil. Abertura e ajuste do mercado de trabalho no Brasil, Brasília/São Paulo, 1999.

OIT/MTb, Brasil, gênero e raça. Todos unidos pela igualdade de oportunidades. Discriminação: teoria e prática. Programa Nacional de Direitos Humanos, Programa de Cooperação Técnica MTb/OIT, Brasília, Janeiro de 1998.

OIT/MTb, Convenção N. 100: Igualdade de Remuneração; Convenção N. 111: Discriminação no Emprego e Profissão, Programa de Cooperação Técnica MTb/OIT, 1997.

OIT/MTb, Seminário Nacional Tripartite sobre Promoção de Igualdade no Emprego. Relatório, Programa de Cooperação Técnica MTb/OIT, Brasília, Julho de 1997.

OIT, Revista Internacional del Trabajo. Número Especial: Mujeres, Género y Trabajo (Parte II), Vol. 118, Nro. 4, Ginebra, 1999.

OLIVEIRA, Marco A. (org.), Reforma do Estado & Políticas de Emprego no Brasil, GDF/UNICAMP/SETER, Campinas, 1998.

SENAC, Boletim Técnico, Prêmio SENAC de Educação Profissional, Vol. 25, N. 3, set./dez. 1999, Rio de Janeiro.

TOLEDO, Enrique de la G. (coord.), Tratado latinoamericano de Sociología del Trabajo, El Colegio de México/FLACSO/FCE/Universidad Autónoma Metropolitana, México, 2000.

UNICAMP/ABET, Coleção ABET sobre Mercado de Trabalho, São Paulo, 1998.

UNITRABALHO, Avaliação do PLANFOR: uma política pública de educação profissional em debate, Cadernos UNITRABALHO 2, São Carlos/SP, 1999.

UNITRABALHO, Universidade, trabalho e trabalhadores, Cadernos UNITRABALHO 1, São Carlos, 1998.

VOGEL, Arno & NASCIMENTO, Edson (org.), Mulher e Mercosul. Volume II, FLACSO/UNIFEM/BID/UNESCO, Fortaleza, 2000.

VOGEL, Arno & YANNOULAS, Silvia, Políticas Públicas de Trabalho e Renda e Controle Democrático. A Qualificação de Conselheiros Estaduais de Trabalho no Brasil, FLACSO/Brasil - FUNDAÇÃO EDITORA DA UNESP, São Paulo, no prelo.

VOGEL, Arno (org.), Trabalhando com a Diversidade no PLANFOR: raça/cor, gênero e pessoas portadoras de necessidades especiais, FLACSO/Brasil - FUNDAÇÃO EDITORA DA UNESP, São Paulo, no prelo.

WEINBERG, Pedro D. (comp.), Integración y formación: lecciones de la experiencia comunitaria europea y las perspectivas para el Mercosur, CINTERFOR/OIT/Ministerio de Trabajo de España, Montevideo, 1992.