

UFRRJ

INSTITUTO DE AGRONOMIA

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO AGRÍCOLA

DISSERTAÇÃO

Parceria entre o CEFET/PA e organizações públicas e privadas (1995-2002): Análise sob a ótica da economia dos custos de transação

Luiz Sérgio Samico Maciel

2005



UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO – UFRRJ

INSTITUTO DE AGRONOMIA

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO AGRÍCOLA

**PARCERIA ENTRE O CEFET/PA E ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS E
PRIVADAS (1995-2002): Análise sob a ótica da economia dos custos de
transação**

LUIZ SÉRGIO SAMICO MACIEL

Sob a Orientação do Professor
Luiz Carlos de Oliveira Lima

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de **Mestre em Ciências**, no Programa de Pós-Graduação em Educação Agrícola, Área de Concentração em Educação Agrícola.

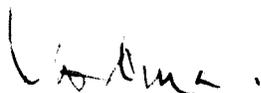
Seropédica, RJ
Dezembro de 2005

**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE AGRONOMIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO AGRÍCOLA**

LUIZ SÉRGIO SAMICO MACIEL

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de **Mestre em Ciências**, no Programa de Pós-Graduação em Educação Agrícola, Área de Concentração em Educação Agrícola.

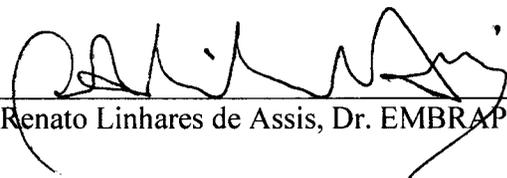
Dissertação Aprovada em: 21/12/2005



Luiz Carlos de Oliveira Lima, Dr. UFRRJ



Cezar Augusto Miranda Guedes, Dr. UFRRJ



Renato Linhares de Assis, Dr. EMBRAPA Agrobiologia

DEDICATÓRIA

A Deus, que é a luz do meu caminho e me permitiu chegar
até aqui
A Ana Amélia minha esposa, e aos nossos filhos Luiz Sérgio
e Ana Luiza, pela compreensão e carinho que sempre tiveram
comigo
Meu débito com meus pais que não pode ser expresso em
palavras, mas posso dizer que seus ensinamentos e valores são parte
desta obra
Aos meus familiares e amigos pelo estímulo e carinho que
sempre tiveram comigo
Aos professores e colegas que participaram dessa jornada,
agradeço toda atenção.

SUMÁRIO

CAPÍTULO I – INTRODUÇÃO	01
1.1 Problemática	02
1.2 Objetivos	02
1.2.1 Objetivo Geral	02
1.2.2 Objetivos Específicos	02
1.3 Metodologia	03
CAPÍTULO II – REVISÃO DA LITERATURA.....	04
2.1 Desafios para a Formação Profissional e a Atuação do Estado	04
2.2 A Formação Profissional no Brasil	05
2.3 Políticas para a Formação Profissional no novo marco de realização de Políticas Públicas	09
2.4 A Política do MEC para a Educação Profissional – A LDB 9394/96 e o Decreto 2.208/97	15
2.4.1 Mudanças implementadas no Ensino Profissionalizante.....	17
2.4.2 Estratégias de Implementação	21
2.4.3 Atores Envolvidos	23
2.5 Considerações sobre os Fundamentos Econômicos que engendram a Política Educacional Brasileira	24
2.6 As Diretrizes para a Formação Profissional	27
2.6.1 Estratégias	29
2.7. Sociedade em Redes	30
CAPÍTULO III – INSTITUIÇÃO PESQUISADA	32
3.1 O contexto em que está inserido o CEFET/PA	32
3.1.1 Aspecto Sócio - Cultural	35
3.2 Caracterização da Organização	37
CAPÍTULO IV – A CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIOS PELO CEFET/PA NO PERÍODO DE 1995 A 2002	40
CAPÍTULO V – RESULTADOS E DISCUSSÃO	57
5.1 Economia dos custos de transação	57
CONCLUSÃO	64
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	66

RESUMO

MACIEL, Luiz Sérgio Samico. **Parcerias entre Centros Federal de Educação e Organizações Públicas e Privadas: O CEFET-PARÁ 1995 – 2002: Um estudo de caso. 2005. 66p.** Dissertação (Mestrado em Educação Profissional Agrícola com concentração em Gestão de Políticas Públicas de Educação Profissional) – Programa de Pós-Graduação em Educação Profissional Agrícola, UFRRJ, Seropédica - RJ.

Este estudo aborda a problemática que envolve a inflexibilidade da legislação pertinente referente à gestão dos recursos financeiros destinados ao CEFET/PA, oriundos dos convênios que objetivam a expansão do ensino profissionalizante e tem como objetivo analisar a necessidade de flexibilização da legislação existente, tendo em vista a viabilização de convênios de parcerias com instituições públicas e privadas. Para tanto, foram examinados documentos oficiais, tais como Legislação sobre a educação profissionalizante no Brasil a partir de referencial bibliográfico, além de documentos de auditorias realizadas no CEFET/PA em argumentação e contestação das prestações de contas apresentadas em vista da realização de convênios com instituições públicas e privadas. Conclui-se que o CEFET/PA cumpriu com a obrigatoriedade de celebração de convênio determinada pela Lei que disciplina a transferência de recursos para execução de programas em parceria do Governo Federal, com governos estaduais e municipais e que no período de 1995 a 2002, o CEFET/PA trabalhou com a vertente de introduzir no serviço público federal, principalmente no sistema administrativo da Educação Profissional os conceitos e técnicas de administração mais ágeis e compatíveis com a eficiência da iniciativa privada, na busca de implementar uma Gestão Administrativa mais flexível e compatível com a autonomia do CEFET/PA, prevista em Lei, e com as exigências do mundo contemporâneo, o que, no entender da Instituição, permitiu o cumprimento de suas metas de expansão de vagas e ofertas de cursos de Tecnologia e de Formação de Professores.

Palavras-Chave: Educação Agrícola; Gestão Administrativa; Custos de Transação.

ABSTRACT

MACIEL, Luiz Sérgio Samico. **Partnership between Centro Federal de Educação e public and private organizations: O CEFET-PARÁ 1995 – 2002: a case study. 2005. 66pages.** Diceration (Master in Professional Agricultural Education concentrated in Managing Public Politicys in Professional Education) – Post – graduarion Program in Professional Agricultural Education, URRJ, Seropédica – RJ

This study deals with the problem that involves the inflexibility of the legislation referring to the CEFET/PA financial resources managing, that comes from agreements that have the goal of the expansion of the professional educational and it has its focus to analyse the necessity of flexibilization of the legislation, to make sure that the agreements between public and private institutions happen. Therefore oficial documents have been examined, such as laws about professional education in Brazil and some documents that have been analized by the auditors that were in CEFET/PA doing their job concerning to approve CEFET/PA's account. We conclude that CEFET/PA did its bit with the obligation with the agreements doing exactly what the law says, that is the resources transfer to execute programs in partnership among the federal government and state and municipal administrations, and in the period of 1995 to 2002 CEFET/PA worked hard to try to introduce in the federal public service, specially in the professional education the concept and technique of a more flexible way of managing and closer to the efficiency of the private institutions, searching a more open and compatible administrative managing with the autonomy of CEFET/PA, by the way it is described in law, and with the requirement of the conteporary world, what, in the understanding of the institutions, allowed the achievement of its goal of increase the places and the offer of courses such as: Technological and Teachers Education.

Key Words : Agricultural Education, Administrative Managing, Trade Cost's.

CAPÍTULO I - INTRODUÇÃO

Muito se tem falado sobre o tema da educação nos últimos anos, evidenciando o reconhecimento de sua importância. No Brasil, empresários, trabalhadores e governo, embora nem sempre compartilhando as mesmas visões, estão empenhados em discutir as políticas de educação profissional, propor reformulações para o sistema vigente e desenvolver ações, algumas das quais conjuntas. De fato, verifica-se que este é um debate internacional e que vários países, desenvolvidos e em desenvolvimento, transformaram ou estão modificando seus sistemas de formação profissional.

Embora algumas semelhanças possam ser identificadas entre as reformas promovidas em outros países, os caminhos adotados em cada país estão relacionados com suas trajetórias particulares, resultando em uma pluralidade de arranjos diferentes em torno do mundo. Nesse sentido, a reformulação do sistema de educação profissional, ocorrido no Brasil na década de 90, foi impulsionada por um duplo movimento. De um lado, as mudanças ocorridas no mundo do trabalho, a partir do processo de reestruturação produtiva, que se traduziram em um crescente questionamento acerca do modelo de educação profissional até então vigente, colocando-se em xeque sua capacidade de fazer frente à nova realidade.

Tais mudanças, muitas das quais amplamente apoiadas no uso de Tecnologias de Informação (TI), colocaram novas demandas para a qualificação dos trabalhadores e, em consequência, para o ensino e a formação profissional. Os novos padrões de organização do trabalho e da produção alteraram não só os conteúdos do trabalho e as qualificações envolvidas, como também modificaram a forma de utilização da força de trabalho. O mercado de trabalho passou a valorizar mais os trabalhadores que, além do domínio técnico de suas atividades, fossem capazes de assumir uma atitude mais propositiva e colaborativa, trabalhando em equipe, demonstrando iniciativa e prontidão para o contínuo aprendizado.

Simultaneamente, para aqueles trabalhadores afetados pela redução do emprego industrial e do emprego assalariado, colocou-se a necessidade de capacitá-los tanto a enfrentar mudanças intersetoriais de ocupação quanto a desenvolver e gerir novas atividades que lhes possibilitassem gerar renda em um contexto de crescentes níveis de desemprego.

A educação profissional que vinha sendo oferecida, os currículos de ensino e a própria estrutura do sistema de formação profissional existente foram concebidos para um padrão de produção assentado, sobretudo, no trabalho assalariado em ocupações tradicionais no setor industrial. As qualificações oferecidas eram voltadas para o exercício de tarefas em postos de trabalho específicos, adequadas à relativa rigidez funcional que caracterizava os processos produtivos. Ademais, as mudanças na produção, na organização e no conteúdo do trabalho apresentavam velocidade significativamente menor e caráter eminentemente incremental. Assim, esse tipo de formação profissional, que foi bem-sucedido em qualificar trabalhadores no passado, rapidamente se revelou inadequado para enfrentar as mudanças no perfil de qualificação hoje de mandado.

Dessa forma, um bom nível de educação e de formação profissional passou a ser considerado não apenas essencial para a melhoria do nível de vida da população em geral, mas também estratégico para atrair investimentos internacionais produtivos para o país e melhorar a capacidade competitiva nacional.

Com a globalização comercial e financeira, as vantagens comparativas advindas da capacidade científica e tecnológica acumulada no país crescem em importância, seja para gerar inovações que constituam um diferencial significativo no mercado, seja para atrair investimentos produtivos em setores mais dinâmicos, os quais necessitam contar com uma oferta de pessoal qualificado.

Tal exigência de qualificação tem provocado a multiplicação de iniciativas. Nesse sentido, desde a década de 90 o Ministério da Educação (MEC) e o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) vêm atuando simultaneamente com essa finalidade, a fim de possibilitar o acesso da população à educação profissional como uma modalidade de ensino capaz de enfrentar, estrategicamente, as mudanças no mundo do trabalho.

No entanto, se, por um lado, esses aspectos favorecem a reorganização da educação profissional, criando as condições efetivas para promover as mudanças, por outro, tais transformações são condicionadas pelo novo quadro político-institucional no qual essas políticas são geradas e implementadas, exigindo a ampliação dessa modalidade de ensino através da efetivação de Convênios com diversas Instituições, sem levar em consideração as exigências advindas da Lei das Licitações (Lei nº 8.666) em relação aos recursos oriundos dos convênios através da obrigatoriedade de recolhimento à conta da União para fins de acompanhamento e fiscalização de utilização, conforme prescrito em lei.

1.1 Problemática

Dessa forma, a problemática que envolve este estudo é permeada pela inflexibilidade da legislação pertinente referente à gestão dos recursos financeiros destinados ao CEFET/PA, oriundos dos convênios que objetivam a expansão do ensino profissionalizante.

1.2 Objetivos

1.2.1 Objetivo Geral

Refletir sobre a inflexibilidade da legislação atual, perante os objetivos governamentais de ampliação do acesso ao ensino profissionalizante, em vista das parcerias efetivadas entre o CEFET/PA e organizações públicas e privadas, no período de 1995 a 2002.

1.2.2 Objetivos Específicos

- 1) Demonstrar a viabilidade de ampliação da educação profissionalizante;
- 2) Identificar a oferta de educação profissionalizante no país;

- 3) Analisar a necessidade de flexibilização da legislação existente, tendo em vista a viabilização de convênios de parcerias com instituições públicas e privadas.

1.3 Metodologia

A pesquisa tem uma abordagem qualitativa que para Bogadan; Biklen (1994, p. 148) as características são: a fonte direta de dados é o ambiente natural constituindo o investigador o instrumento principal; ela é descritiva; os investigadores interessam-se mais pelo processo do que simplesmente pelos resultados ou produtos; tendem a analisar os seus dados de forma indutiva.

A análise da implementação das políticas de ampliação do ensino profissionalizante foi realizada a partir do estudo de caso do CEFET/PA, o que permitiu maior detalhamento dos procedimentos utilizados, das práticas adotadas e das atividades desenvolvidas, haja vista que a implementação da reforma pelo MEC criando o Programa de Expansão do Ensino Profissional (PROEP) e disponibilizando recursos a serem repassados às escolas mediante a assinatura de convênios.

Quanto ao método elegemos o método de abordagem dedutivo baseado nas hipóteses teóricas em que foi feita uma verificação empírica com base no levantamento de dados sobre as parcerias realizadas pelo CEFET/PA, no período de 1995-2002. Através da técnica de pesquisa documental procuramos identificar as Legislações que regulamentam a Gestão Financeira, dentre elas a Legislação de órgãos e entidades da Administração Pública Federal, direta e indireta:

Lei de Licitação Pública 8.666/93; Instrução Normativa - IN nº 01/97, com alterações: IN nº 01/99; IN nº 01/2000; IN nº 05/2001; IN nº 06/2001; IN nº 01/2002; IN nº 02/2002. Foram consultadas também as Legislações recomendadas pela Instrução Normativa nº 01/97, Art.42, e outras Legislações que esclarecem sobre o assunto. Foram consultados ainda Relatórios de Auditoria em argumentação e contestação das prestações de contas apresentadas em vista da realização de convênios com instituições públicas e privadas; Manifestações da Direção do CEFET/PA. Anos 2001-2002, além de Relatórios de Gestão, e outros documentos.

Para obtermos as informações que contribuíram para o desenvolvimento deste trabalho, valemo-nos da técnica de entrevista que segundo Goode; Hatt (1969, p.237) “consiste no desenvolvimento de precisão, focalização, fidedignidade e validade de certo ato social”.

Para compreender e aprofundar a discussão acerca do fenômeno pesquisado, realizamos pesquisa bibliográfica consultando livros, artigos, sites da Internet, e publicações sobre o assunto.

Após a coleta de dados, procedemos a análise qualitativa; análise da relação entre os aspectos institucionais (Legislação), o custo de transação e a economia de rede.

CAPÍTULO II – REVISÃO DA LITERATURA

2.1 Desafios para a Formação Profissional e a Atuação do Estado

A década de 80 foi um momento de confluência de um conjunto de transformações, algumas das quais já em andamento na década anterior, que por sua dimensão e sua importância para a economia mundial assumiram uma grande proporção. A combinação de transformações tecnológicas – marcadas por inovações radicais e pela incorporação das tecnologias de informação à produção – e organizacionais – que inauguraram novas formas de utilização da força de trabalho – conduziu à reestruturação da estrutura produtiva em um ambiente de integração internacional dos mercados de bens, de serviços e de capital chamado de globalização. Segundo Ianni:

A globalização do mundo expressa um novo ciclo de expansão do capitalismo, como modo de produção e processo civilizatório de alcance mundial. Um processo de amplas proporções envolvendo nações e nacionalidades, regimes políticos e projetos nacionais, grupos e classes sociais, economias e sociedades, culturas e civilizações. Assinala a emergência da sociedade global, como uma totalidade abrangente, complexa e contraditória. Uma realidade ainda pouco conhecida, desafiando práticas e ideais, situações consolidadas e interpretações sedimentadas, formas de pensamento e vãos da imaginação. (IANNI, 1997, p. 7)

Tais mudanças, denominadas por Tavares e Fiori (1993) de ajuste global, embora tenham ocorrido inicialmente nos países centrais, rapidamente se difundiram para outros países, dado o crescente grau de internacionalização da economia.

O Brasil, a partir do governo Collor, engajou-se nesse processo através da promoção de ajustes macroeconômicos que visavam à abertura comercial, à estabilização econômica e à liberalização financeira de sua economia. A abertura da economia brasileira colocou na ordem do dia a questão da elevação da competitividade das empresas, uma vez que as vantagens comparativas, neste novo cenário, ancoravam-se sobretudo na capacidade de inovar em produtos e processos. A partir de então, acelerou-se, no Brasil, o processo de reestruturação produtiva, apontado como fundamental para que o país obtivesse competitividade em um mercado internacional cada vez mais restrito e seletivo.

Assim, as empresas brasileiras foram lançadas em processos de reestruturação e até de reconversão produtiva, muitas vezes abruptos e com perdas significativas em termos de postos de trabalho, pois a busca de competitividade empresarial tornou-se uma questão de sobrevivência.

A dimensão dessas mudanças ultrapassa os limites das empresas, afetando a estrutura do mercado de trabalho e das ocupações, o que por si só indica que se está diante de um fenômeno que não se reduz à difusão de um conjunto de novas estratégias de produção. Contudo, as transformações vão ainda mais além, alterando desde o sistema normativo que regula as relações de trabalho até os sistemas de valores que presidem as relações entre os atores sociais preexistentes e os novos. Durante algum tempo, cautelosamente, a sociologia do trabalho dedicou-se ao exame metódico das mudanças ocorridas no mundo do trabalho, buscando identificar sua natureza, abrangência e

dimensão. Inicialmente, as pesquisas foram desenvolvidas dentro dos limites das empresas, incluindo o exame do processo produtivo e das relações sociais de produção ali estabelecidas.

Gradualmente, os estudos ampliaram o seu foco (re)incorporando temas acerca das relações entre empresas, cadeias produtivas, mercado de trabalho, estrutura das ocupações e relações entre atores como trabalhadores, empresários e governo, chegando, dessa forma, às questões educativas e, especificamente, à ampliação e fortalecimento da educação profissionalizante.

Nesse sentido, o papel crucial desempenhado pela educação é fator importante no aumento da competitividade de países que lograram posições privilegiadas na economia mundial, colocando em foco o tema da educação, da formação profissional e da capacitação científica e tecnológica. A centralidade de tais temas expressa, em parte, o reconhecimento de que eles constituem uma base indispensável para alavancar o processo inovativo das empresas e, assim, impulsionar a competitividade e o processo de desenvolvimento dos países, tanto industrializados quanto em desenvolvimento.

Um bom nível de educação, de capacitação científica e tecnológica e de formação profissional também é estratégico para atrair investimentos internacionais de qualidade para o país. Dada a crescente importância da inovação, as empresas multinacionais buscam instalar-se em países onde exista oferta de pessoal qualificado ou, ao menos, uma base de escolaridade que permita formar rapidamente mão-de-obra capaz de operar dentro dos novos padrões de produção.

2.2 A Formação Profissional no Brasil

No Brasil, a formação profissional esteve historicamente ligada aos objetivos e às estratégias de desenvolvimento adotadas em cada período. Assim, em seus primórdios, na década de 40, é estruturado um sistema para o provimento de mão-de-obra para o nascente parque industrial. Na época, há um crescimento do parque industrial do país, com o início do processo de substituição de importações de manufaturados leves e um acelerado processo de urbanização, implicando o crescimento das camadas médias da população e o surgimento de um proletariado urbano.

O Estado, nesse período, passou por um processo de fortalecimento com a criação de uma estrutura tecnocrática e a adoção da planificação como forma “mais racional” de tomada de decisões. As ações do governo abrangeram praticamente todas as esferas da sociedade através da implantação de diversas políticas governamentais, dentre as quais figuram a criação do Ministério de Educação e Saúde em 1930 e a reforma do ensino, iniciada pelo Ministro da Educação Gustavo Capanema em 1942.

Nesse período, a preocupação com a formação de trabalhadores qualificados e semiquualificados era convergente com a política de Industrialização por Substituição de Importações e com a ênfase na construção da capacidade produtiva do país. O Estado desempenhou um papel ativo no desenvolvimento industrial (FNM em 1940 e CSN em

1942), cujo paradigma dominante era baseado no aço, na difusão da eletricidade e na produção em massa de bens de consumo.

Entre as décadas de 40 e 50, começou a se construir no Brasil um sistema de educação profissional com a finalidade de acompanhar o processo de industrialização do país e a necessidade de formar mão-de-obra para o setor industrial. O SENAI (Sistema Nacional de Aprendizagem Industrial) foi criado em 1942 e o SENAC (Sistema Nacional de Aprendizagem Comercial), em 1946. Nesse período, a difusão dos métodos de produção tayloristas, que permitiam incorporar mão-de-obra com pouca ou nenhuma escolaridade em processos de trabalho que exigiam sobretudo disciplina e destreza manual, moldou a oferta de formação profissional no país.

Durante o período da guerra, impulsionado pela redução das importações, o governo criou a “Coordenação para Mobilização Econômica”, voltada para a construção de infraestrutura (eletricidade e rodovias), para proporcionar proteção e incentivos a fim de atrair capital privado (nacional e estrangeiro) e para produzir automóveis e bens de consumo duráveis (entre 1945/75 o crescimento industrial registrou uma média anual de 8,8%).

Atualmente, as transformações ocorridas no sistema produtivo como a reestruturação produtiva e as mudanças na estrutura do emprego, o destaque atribuído à educação como elemento estratégico para alcançar maior competitividade e fazer frente à exclusão social e a mudança no papel e na estrutura do Estado desafiam a repensar o modelo de formação vigente.

As mudanças ocorridas nos cursos, tanto em termos de formato quanto de conteúdos e formas de definição, estão ligadas às transformações na estrutura produtiva e de ocupações, ao processo de reestruturação produtiva, ao crescimento do desemprego e do setor informal e, em decorrência, ao surgimento de novas demandas em termos de qualificação profissional. O declínio da capacidade do setor industrial de gerar empregos e o crescimento do setor de serviços está na base do redirecionamento do total de cursos ofertados para cada setor, elevando-se o número de ações voltadas para o setor de serviços. Nessa mesma direção, multiplicam-se as ações voltadas para o apoio a pequenas e microempresas, que se expandiram significativamente com o processo de terceirização, e, terceirização da economia.

Outra característica que se destaca é o desenvolvimento de ações voltadas para as populações vulneráveis ou ocupadas de maneira precária no mercado informal, refletindo a preocupação com a elevação do desemprego e o conseqüente processo de exclusão social de partes significativas da população.

Por fim, para fazer frente às críticas de que as instituições de formação ofereciam cursos defasados em relação ao mercado, como decorrência da fraca sintonia com as transformações ocorridas no sistema produtivo, algumas mudanças foram empreendidas. Por um lado, o foco nas populações adultas e as constantes mudanças de itinerários profissionais que exigem atualizações constantes estimularam a adoção da organização

modular dos cursos. Por outro, a demanda como ponto de partida da oferta dos cursos é uma estratégia para aproximá-los das necessidades reais do mercado de trabalho.

Portanto, em relação aos cursos de formação profissional estaria sendo estabelecido um novo paradigma na América Latina, que Ibarrola assim caracteriza:

- a) La concepción y contenido de la formación profesional se basan en las competencias laborales (saber, saber hacer, saber ser) y en una formación integral que será el apoyo y complemento de una nueva educación básica de 9 años. En la mayoría de los países el período obligatorio de educación pasó de 5-6 años a 8-9 años. Se habla de competencias básicas desde los primeros años de la escolaridad.
- b) La formación profesional adquiere un nuevo papel en las políticas de empleo y de educación. En ambos ámbitos se habla de la educación permanente a lo largo de toda la vida.
- c) Los referentes de la formación pasan, de ser la oferta creada por las instituciones de formación profesional, a derivarse de las demandas del sector productivo y del sector social.
- d) El sujeto de formación no será únicamente el trabajador activo en forma individual, sino más bien la empresa como un todo, así como los trabajadores en situación de riesgo, la población marginal, los jóvenes y las mujeres de bajo nivel socioeconómico. (IBARROLA, 1999, p. 121-122)

Quanto às instituições e aos atores envolvidos, há uma mudança significativa na atuação do Estado, que passa a delegar várias funções que anteriormente ele absorvia, como a própria execução dos cursos. Isso corresponde a uma mudança geral no papel do Estado e ao novo marco das políticas públicas, sob os quais os novos sistemas de formação profissional estão sendo estruturados.

O outro ator de destaque na formação profissional são as instituições conhecidas como “Sistema S” e “Sistema I”, organizadas como grandes instituições em alguns casos excessivamente complexas e burocratizadas, e que muitas vezes, pela sua própria dimensão e importância, tornam-se foco de disputas políticas. A mudança na forma de atuação do Estado e, em alguns países nos Sistemas “S” e “I”, visam a evitar os riscos de uma oferta centralizada, especialmente a falta de flexibilidade para atender às diversidades regionais, os riscos de distorção na captação das demandas, as dificuldades gerenciais e de implementação, a lentidão para implementar mudanças, a centralização de recursos, entre outros problemas que não são coisas do passado, uma vez que ainda persistem em muitas instituições.

Em relação a esse ponto, Ibarrola (1999, p.122-123) destaca os seguintes aspectos como característicos do novo paradigma:

- e) Los actores de la formación se multiplican y diversifican. Además de la reforma operada en las instituciones tradicionales – escuelas técnicas, sistema “S” y sistema “I” - han surgido nuevos actores y nuevos lazos y alianzas entre ellos. En los ministerios de Trabajo se crean nuevos departamentos dedicados específicamente a la formación. (...) Las empresas se constituyen en agentes de

formación permanente y crean alianzas entre ellas o con las universidades, los sindicatos, las instituciones de formación profesional tradicionales y las ONGs; todos participan en la formación profesional.

f) Los sindicatos toman como punto primordial de sus pliegos petitorios el de la formación profesional que pasa a constituir una fuerte demanda en la negociación colectiva.

g) Los organismos no gubernamentales juegan un rol muy importante en la atención al sector de la juventud sin educación ni empleo. Se trata de organismos sin fines de lucro, distintos de la empresa privada, que hacen innovaciones importantes desde el punto de vista pedagógico e institucional.

h) El rasgo más importante de este nuevo paradigma tal vez sea la nueva forma de interacción entre los sectores público y privado. Sobre todo, el crecimiento de un mercado de formación fuertemente competitivo en el ámbito privado, estimulado por dos factores: su respuesta a los llamados públicos de formación, en el pasado ejecutada directamente por el Servicio o Instituto gubernamental y la respuesta a la demanda de las empresas a quienes les está permitido deducir de los impuestos el costo de la formación de sus trabajadores.

También es de destacar en esta nueva forma de interacción pública/privada, la participación de los empleadores y de los trabajadores en consejos regionales, así como empresas que comparten con las escuelas públicas la formación dual y también la gestión de escuelas públicas por parte de empresas.

i) El Estado juega un nuevo rol en la formación profesional en América Latina, muy importante pero diferente al que tenía. Deberá concebir y coordinar la acción de múltiples actores pero ya no será el responsable de su ejecución. Asimismo se ocupará del financiamiento mediante nuevos mecanismos, como el llamado a licitación y la posibilidad de deducir impuestos. El Estado buscará construir sistemas nacionales de formación profesional con el fin de enfrentar los desafíos que plantea esta heterogeneidad de actores: evitar las divisiones, garantizar la equidad, asegurar la articulación entre las políticas de formación y las políticas de desarrollo, acumular y sistematizar experiencias y nuevos conocimientos.

j) La descentralización plantea nuevos roles a los actores y gobiernos locales.

Dessa forma, o Estado, nesse novo sistema, muda sua forma de atuação. A descentralização permite um papel de maior destaque para os níveis regionais e locais, ao mesmo tempo em que a menor centralização pelo governo central permite que ele se volte para tarefas como administração dos fundos destinados à formação profissional; correção de falhas de mercados, promovendo programas específicos, especialmente aqueles voltados para as populações vulneráveis; implementação de ações para fomentar a oferta e a demanda por formação profissional; promoção do diálogo social sobre a formação profissional.

Este nuevo papel implica renunciar o retirarse de ciertas áreas o funciones, pero también incorporar y desarrollar otras nuevas. En este enfoque, el Estado tiende a retirarse de la ejecución directa de acciones formativas, las cuales se busca sean asumidas por el mercado y por la sociedad en general a través de sus diversos actores y organizaciones. (CASANOVA, 1999, p. 47)

A crescente participação dos Ministérios do Trabalho é um aspecto destacado também por outros analistas das mudanças em curso nos sistemas de formação profissional na América Latina, sendo o Brasil apontado como caso exemplar, dada a importância da atuação do Ministério do Trabalho na formação profissional.

Buscando una caracterización gruesa de la acción desarrollada desde los Ministerios de Trabajo, es posible afirmar que ella se ha caracterizado por intentar definir un nuevo papel en materia de las formas de intervención estatal en las políticas y el mercado de formación. En cierta forma se encuentra aquí una forma de responder a la crítica a las tradicionales formas de intervención estatal, cuando se concentraban todos las fases de la política pública en el seno de las instituciones especializadas en el tema. (CASANOVA, 1999, p. 47)

Os sistemas de formação profissional, impulsionados pelos Ministérios do Trabalho, em diferentes países, partilham a mesma visão de que estão disponíveis, no mercado e na sociedade, experiências e recursos, físicos e humanos, que podem ser aproveitados e articulados de modo a formar uma rede que ampliará significativamente a cobertura do sistema.

Os novos atores sociais mobilizados por essa rede reforçam a formação profissional como espaço de diálogo, uma vez que diversos atores e interesses, nem sempre convergentes, são colocados em pauta, em um esquema que lembra a perspectiva pluralista. Destaca-se a participação de empresários, trabalhadores e atores de níveis locais que antes não desempenhavam papéis expressivos, mas sobretudo, verifica-se o surgimento de atores até então ausentes, como ONG's, associações religiosas, centros comunitários, universidades, movimentos sociais, que se articulam para exercer influência nesse campo.

Outra mudança significativa observada é em relação às formas de financiamento da formação profissional, que se diversificam paulatinamente, deixando de se dar apenas pelo repasse direto de recursos fiscais. Assim, além de novas fontes de financiamento, busca-se, igualmente, a construção de novos mecanismos de financiamento.

Nesse sentido, o Estado, além de manter-se como financiador, embora não mais exclusivo, passa, a funcionar também, como regulador dos fundos, como já foi dito, e fomentador da captação complementar de fundos e de parceiros. Segundo Guerrero (2002, p.80) em relação ao financiamento, destacam-se os seguintes aspectos: “[..] f) Empiezan a conformarse, en consecuencia, verdaderos mercados de competencias laborales, a los que concurren múltiples proveedores públicos y privados”.

2.3 Políticas para a formação profissional no novo marco de realização de políticas públicas

A crescente interdependência entre os países, característica central do processo de globalização, tem sido expressa pela crescente convergência e homogeneização dos mecanismos regulatórios de vários países, especialmente aqueles voltados para a defesa da concorrência, da propriedade intelectual, do capital estrangeiro e do meio ambiente, reduzindo a liberdade dos governos em estabelecer políticas nacionais. Além disso, a hegemonia do pensamento liberal atravessou diferentes economias, homogeneizando os modelos econômicos adotados que, em geral, partilham a ênfase na transformação do papel do Estado, no processo de liberalização comercial e financeira, na privatização e na desregulação do mercado de trabalho.

Em um contexto de interdependência mundial, esses temas são, cada vez mais, negociados e definidos através de acordos internacionais, por meio dos quais os países em desenvolvimento comprometem-se a estabelecer condições para maior competitividade no mercado interno, através de políticas de liberalização comercial, privatização e desregulamentação de investimentos diretos estrangeiros, de mecanismos de transferência de tecnologia, de serviços portuários e de legislação anti-truste e sobre propriedade intelectual, em troca de uma prometida, mas desigual, inserção no comércio mundial e, especialmente, para continuar tendo acesso aos recursos internacionais necessários para manter a estabilidade das economias nacionais, colocadas em uma posição extremamente frágil diante da volatilidade dos capitais. Sobretudo para os países em desenvolvimento, ampliam-se os riscos de desestabilização econômica decorrentes da entrada e saída rápida de elevados volumes de capital especulativo.

Além disso, a crescente interdependência das economias em nível internacional tem criado um ambiente econômico no qual distúrbios, inicialmente nacionais, são transmitidos e ampliados muito rapidamente, criando disrupções e incertezas para a economia como um todo. Essa situação é exacerbada tanto pela ausência de regras e instituições internacionais capazes de regular os fluxos financeiros e comerciais quanto pelas limitações das políticas internacionais de coordenação econômica.

Enquanto novos mecanismos de regulação internacional não são estabelecidos para enfrentar as questões postas pela globalização, mantém-se a influência das instituições nascidas do acordo de *Bretton Woods*. A título de auxiliar o desenvolvimento, tais instituições sugerem ajustes nas economias nacionais a partir de diagnósticos, nem sempre precisos, sobre as necessidades e peculiaridades locais e que, muitas vezes, atendem mais aos interesses das economias centrais do que dos países em desenvolvimento.

No que tange à educação e à formação profissional as propostas dirigidas à América Latina são formuladas especialmente pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), pelo Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), mais conhecido como Banco Mundial (BM), pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), pela Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) e pela Agência Internacional dos Estados Unidos para o Desenvolvimento (USAID).

A importância dos organismos internacionais na configuração das políticas públicas na América Latina não é novidade e é amplamente reconhecida, variando apenas o grau de importância atribuída a eles por diferentes autores. Acatando as ressalvas, que reconhece como corretas, acerca do risco de superestimar o papel dos organismos internacionais, em detrimento da dinâmica e protagonismo dos atores nacionais na formulação das políticas de formação profissional, ainda assim algo deve ser dito sobre os mesmos (CUNHA, 2000b).

Nesse sentido, toma-se como exemplo o fenômeno da homogeneização das políticas de formação profissional latino-americanas, implementadas nos anos 90 do século XX, o qual, pode ser melhor compreendido se for considerado o papel dos organismos

internacionais. Contudo, tais instituições não são homogêneas, nem em sua composição, nem em seus objetivos e interesses; portanto, defendem diferentes posições nas suas propostas para a educação na América Latina.

Para fins de análise adota-se a classificação dos organismos internacionais, utilizada por Pronko (2000) entre agências de financiamento e agências de cooperação técnica, buscando com esse procedimento evidenciar mais precisamente os instrumentos de atuação e práticas desses organismos. Os organismos de financiamento, onde estão incluídos o FMI, o BIRD e o BID, diferem entre si, mas apresentam igualmente notáveis convergências. Tanto o FMI quanto o Banco Mundial tratam a formação profissional como meio de obtenção de maior competitividade para os países latino-americanos. Entretanto, o FMI considera que o mercado de oferta e demanda de formação profissional deve ajustar-se livremente, enquanto para o Banco Mundial a intervenção justifica-se, uma vez que o equilíbrio do mercado fora rompido por intervenções do Estado que elevaram a demanda por tipos específicos de mão-de-obra, criando um descompasso que precisaria ser corrigido. Roggero (2000,p.11) nos diz que:

Os pontos de conexão entre essas organizações são representados pela idéia comum de um novo modelo de relação sociedade-Estado, apoiado em reformas voltadas à descentralização, privatização e desregulamentação, entre outras, com maior participação do empresariado, das organizações não-governamentais (ONG's) e das organizações sociais comunitárias; porém, assistidos pelos organismos internacionais.

Quanto às contradições, a dupla FMI-BM vê a educação como "meio", mas enquanto o FMI propõe que se deixe o mercado livre para se ajustar, o BM propõe intervenção na educação para acelerar o processo.

1) fornecer educação de cunho generalista, a qual dota a força de trabalho de maior flexibilidade;

2) separar treinamento e educação, retirando dos ministérios da educação os programas de formação profissional como forma de aumentar a flexibilidade dos currículos, flexibilizar os requisitos para ingresso e a duração dos cursos. O pressuposto aqui é de que apenas os cursos pós -secundários requererem maior instrução teórica;

3) encorajamento ao fornecimento de treinamento pelo setor privado. Este é um aspecto também ressaltado quando se discute o papel do Estado na formação que, segundo os documentos do Banco, deve transitar de provedor direto e financiador da Formação Técnico Profissional (FTP) para os papéis de regulamentador, mantenedor do controle de qualidade e orientador do sistema através de incentivos, passando a FTP para a iniciativa privada, que estaria em maior sintonia com o mercado e seria mais flexível para atender às mudanças de demandas (BANCO MUNDIAL, 1989).

O Brasil é citado no documento "Education Sector Strategic" do Banco Mundial (2000) como um dos países que empreenderam reformas nos sistema de formação profissional em sintonia com as proposições do Banco.

Enquanto o Banco Mundial concentra esforços no sistema de educação básica, o BID desponta como financiador de destaque das reformas ocorridas no ensino técnico, no Brasil e na América Latina. O BID foi criado em 1959, com o objetivo de impulsionar o progresso econômico e social na América Latina, via financiamento tanto para empresas

privadas quanto para projetos setoriais, viabilizando a constituição de economias de mercado. Entre as funções principais do BID, estão as de financiar o desenvolvimento dos países membros, complementando o investimento privado, e proporcionar assistência técnica para a preparação, o financiamento e a execução de programas de desenvolvimento. O BID, que tradicionalmente financiava setores produtivos e de infraestrutura básica tem passado a priorizar questões como equidade social, redução da pobreza, “modernização e integração” e o meio ambiente. (<http://www.iadb.org>).

Quanto à área educacional, o BID considera que os projetos devem visar à promoção da integração das atividades educativas com a estratégia de desenvolvimento nacional dos países membros. Assim, os projetos a serem financiados devem visar à formação de recursos humanos para o desenvolvimento (fornecer conhecimentos que permitam às pessoas desempenhar com eficiência as tarefas ocupacionais); à igualdade de oportunidades educacionais, com equidade nas condições de acesso; à eficiência dos investimentos na educação (<http://www.iadb.org/cont/poli/OP-743.htm>).

Por ser uma agência de financiamento voltada para o “progresso econômico e social”, o BID atua considerando a eficiência econômica e social dos projetos propostos, além da capacidade pagadora do “cliente”. Dessa forma, a concessão de empréstimos é vinculada à análise do desempenho dos indicadores econômicos e sociais do país solicitante, o que é uma prática usual e compreensível em se tratando de um banco.

O investimento em educação profissional, assim como se constatou em relação ao BIRD, é considerado um investimento que gera retornos econômicos e sociais para o país, desde que conduzido com eficiência. Outros aspectos convergentes entre ambos são a ênfase na participação do setor privado na gestão, com referência ao pagamento dos serviços de qualificação e a transformação das instituições de formação com sua progressiva aproximação das empresas.

Em conjunto, FMI, BIRD e BID compartilham uma visão econômica da educação, tratando-as antes como políticas econômicas do que sociais. Embora Silva e Mello, na citação abaixo se refiram à política educacional dos anos 90 do século XX, de forma geral, em um ato de liberdade, toma-se suas palavras como boa expressão da perspectiva, ora explícita, ora implícita, dessas três agências de financiamento.

A educação é assim deslocada do quadro das políticas sociais e passa a ser considerada, juntamente com outras áreas estratégicas, tais como infra-estrutura urbana, meio ambiente, ciência e tecnologia, fonte potencial de dinamismo para romper o quadro de instabilidade macroeconômica e estagnação das atividades que vem ocorrendo desde os anos 80 (SILVA ; MELLO, 1992, p. 245).

Entre os organismos de cooperação técnica, seguindo a classificação proposta, consideramos a UNESCO, o PNUD e o UNICEF, órgãos das Nações Unidas, a CEPAL, a OIT e o CINTERFOR. Em alguns casos com um acento mais político, em outros mais técnicos, essas agências internacionais ocupam um lugar de absoluto destaque na construção e na difusão de princípios e práticas que foram incorporados ao debate sobre a formação profissional na América Latina e seus desafios. É a partir daí, por exemplo, que

se difundem idéias como a da criação de uma nova institucionalidade para a formação profissional, do tripartismo como princípio que deve reger a articulação entre os atores sociais, a equidade, a empregabilidade e as competências, entre tantos outros conceitos centrais que dão o tom tanto da política quanto das análises sobre as mesmas.

O UNICEF e o PNUD têm como eixo central o conceito de desenvolvimento humano, sendo que a educação, entendida com uma das necessidades básicas da população, é um dos meios para se alcançar esse objetivo, juntamente com o acesso à saúde, ao saneamento básico e à habitação. A educação é, portanto, parte de uma política integrada voltada a minorar os efeitos gerados por um modelo de desenvolvimento excludente.

A Conferência Mundial “Educação para Todos”, realizada em Jomtien, Tailândia, em 1990, representou um importante avanço para o tratamento da educação básica ampliada como um direito de todos, sendo essa perspectiva incorporada por vários países, entre os quais está o Brasil. Além disso, levou ao comprometimento com a idéia de educação com qualidade e defendeu um processo mais humano de desenvolvimento, que considerasse as pessoas e suas necessidades básicas, inclusive as de aprendizagem.

Em 1992, a CEPAL e a UNESCO apontam conjuntamente sete “âmbitos de política” que deveriam ser centro das atenções quando se pretende fazer da educação e do conhecimento, instrumentos, para a transformação social com equidade.

O primeiro enfatizava o propósito estratégico de superar o relativo isolamento do sistema de educação, de capacitação e de aquisição de conhecimentos científicos e tecnológicos abrindo-o às exigências sociais. Os dois âmbitos seguintes referiam-se aos resultados buscados com essa abertura: assegurar o acesso universal aos códigos de modernidade e promover a criatividade no acesso, na difusão e inovação em matéria científica e tecnológica. Os quatro seguintes eram de caráter instrumental: gestão institucional responsável, profissionalização e protagonismo dos educadores, compromisso financeiro da sociedade com a educação, fortalecimento da capacitação e o esforço científico-tecnológico, assim como da cooperação regional e internacional (GAJARDO, 2000, p. 6).

A CEPAL e a UNESCO têm como objetivo a busca de uma forma mais vantajosa de inserção das economias em desenvolvimento ao mercado mundial. Para isso, defendem a necessidade de educação em todos os níveis e de capacitação científica e tecnológica como meio de obtenção de maiores benefícios do aumento do intercâmbio científico, produtivo e tecnológico. Contudo, para estas instituições, tal processo não ocorre automaticamente, sendo necessário que o Estado atue através da formulação de políticas para esse fim adequadas aos projetos nacionais de desenvolvimento.

“Educação e conhecimento” constituem o eixo da “transformação produtiva com equidade”, que representa a tentativa de conciliar competitividade e justiça social. Nesse sentido, o conhecimento é entendido, ao mesmo tempo, como fonte da inovação competitiva, capaz de fazer com que os países tracem rumos de desenvolvimento em condição não subordinada, e como caminho para a inclusão social.

Para a UNESCO, assim como a falta de formação profissional não é o único nem o mais importante fator que explica o desemprego, somente a oferta de educação também não é suficiente para reverter tal situação. Voltado para o desenvolvimento e o crescimento dos países latino-americanos, esse organismo resgata a função dos poderes públicos e coloca como grande desafio dos anos 90 a promoção da qualidade da educação e da gestão do sistema. Ao poder público caberia articular e estimular acordos e parcerias entre os atores sociais envolvidos e garantir a continuidade e a estabilidade do sistema educativo.

A OIT- Organização Internacional do Trabalho, em estreita convergência com as proposições da UNESCO e da CEPAL, defende a formação profissional como um direito dos trabalhadores, bem como o acesso a trabalhos dignos.

A partir de la aprobación de ambos [documentos], se modifica la concepción tradicional, en virtud de la cual se atribuía a la formación profesional la sola función de equilibrar el mercado de trabajo, y se adopta una mucho más amplia y dinámica, con arreglo a la cual se considera al desarrollo de los recursos humanos como un factor principal de desenvolvimiento económico y social. (HENDERSON, 2000, p. 47)

No entanto, como bem destaca Demo, a educação é lançada em uma armadilha. Crescentes expectativas repousam sobre a educação, quer por parte daqueles que projetam um modelo de desenvolvimento mais humano, quer pelos que se voltam ao enfrentamento do duplo desafio de promover, ao mesmo tempo, maior competitividade empresarial e justiça social, visando minorar os efeitos da exclusão social e econômica.

(...) o recuo impressionante dos direitos trabalhistas em todo o mundo, a título de flexibilização do sistema produtivo, assinala igualmente para um horizonte de perspectivas complicadas, no qual a educação, ao lado de ser lançada como tábua de salvação, não resolve tudo, sobretudo porque não é ela que cria emprego, pelo menos no curto prazo. (DEMO, 1999, p. 6)

No que tange às políticas de formação desenvolvidas na região, observa-se, com algumas variações entre os países, uma grande homogeneidade de práticas, diretrizes, instrumentos e estratégias de ação. Em seu conjunto, o modelo de crescimento, definido para os países em desenvolvimento, tem produzido impactos no campo da educação. No âmbito mais geral, as diretrizes para a educação manifestam-se em diferentes tópicos da política educacional vigente.

Destacam-se a ênfase no ensino básico para crianças, a descentralização, o financiamento, o modelo de gestão e o incentivo à participação da iniciativa privada, o sistema de avaliação, dentre outros. (BARONE, 1999, p. 7)

A inegável semelhança e a contemporaneidade entre as mudanças nos sistemas de formação profissional ocorridas na América Latina indicam que esses países adotaram um mesmo modelo, procedendo, adaptações às realidades locais. Em comum, todos os países da região, começando pelo Chile, adotaram como eixo de suas reformas a descentralização, a maior participação do empresariado, das organizações comunitárias e não-governamentais na execução das ações e a redução do papel do Estado, que passa a atuar como regulador,

fomentador, da participação de atores diversificados e gerenciador de recursos, mais do que como financiador.

Segundo o CINTERFOR (1999b), os novos sistemas de formação profissional estabelecidos na América Latina podem ser agrupados da seguinte forma:

a) Arranjos nos quais a responsabilidade pela definição e a execução das ações de formação são desenvolvidas sob os auspícios de uma única instituição, de caráter nacional ou setorial. Exemplos: INFOCAL, na Bolívia; SECAP, no Equador; INSAFORP, em El Salvador; INTECAP, na Guatemala; INFOP, em Honduras; INATEC, na Nicarágua; INAFORP, no Panamá; SNPP, no Paraguai; SENATI y SENCICO, no Peru; INCE, na Venezuela.

b) Arranjos nos quais uma instância nacional assume o papel principal na definição das políticas e na condução das ações formativas, complementadas por esquemas de gestão compartilhados e centros colaboradores. Exemplos: HEART, na Jamaica; INFOTEP, na República Dominicana; SENA, na Colômbia; INA, na Costa Rica.

c) Coexistência de dois arranjos predominantes, um dos quais equivalentes aos tipos “a” ou “b”, descritos anteriormente, nos quais uma instância nacional ou setorial atua definindo políticas e executando diretamente as ações. O outro arranjo, em geral, é conduzido pelos ministérios de trabalho, que definem estratégias, mas não executam diretamente as ações que são repassadas para múltiplos atores sociais com experiência na área da formação e para o mercado. Exemplos: Brasil, México e Uruguai.

d) Arranjos nos quais as políticas e as estratégias são inteiramente definidas pelos ministérios do trabalho, que repassam para a sociedade e o mercado a execução das ações. Exemplos: Argentina e Chile.

Evidentemente, em cada país o desenho final das políticas educacionais é moldado por múltiplas influências, que incluem alguns fatores externos e outros endógenos, bem como se relacionam com o grau de mobilização e engajamento dos diversos atores sociais locais. Além disso, as políticas para a formação profissional, desenvolvidas nos anos 90, devem ser consideradas dentro do marco de mudanças do papel do Estado e de realização das políticas públicas em um novo momento do desenvolvimento capitalista, considerando as trajetórias de cada país e suas diferenças institucionais, políticas e culturais. Ao mesmo tempo, a direção em que as políticas são desenvolvidas refletem:

a) as disputas entre projetos políticos diferentes, para a educação e a formação profissional, acomodados no interior do próprio governo; e

b) a influência de experiências e/ou idéias nacionais e internacionais na área de formação profissional.

No Brasil, segundo o sistema de classificação citado, tem-se um arranjo que se aproxima do tipo “c”, no qual se destacam as instituições de cunho nacional/setorial, que definem políticas e estratégias e executam diretamente as ações através de suas redes, e o

Ministério do Trabalho, que igualmente define políticas e estratégias a serem seguidas, mas que, para a execução das ações, mobiliza a rede já existente, englobando tanto o mercado quanto instituições e atores dos mais diversos tipos. As duas instituições de âmbito nacional, que correspondem aos arranjos do tipo “a” e “b”, são o “Sistema S”, com suas divisões setoriais (SENAI para a indústria; SENAC para o comércio; SENAT para o transporte e SENAR para o setor rural) e o Ministério da Educação.

2.4 A Política do MEC para a Educação Profissional – a LDB 9.394/96 e o Decreto 2.208/97

As reformas da educação em geral e da profissional foram estabelecidas, respectivamente pela LDB 9.394 de 1996 e pelo Decreto-Lei 2.208 de 1997. Até então, o ensino geral e profissional era regulamentado pela Lei 5.692 de 1971 e pela Lei 7.044 de 1982, que revogou a profissionalização compulsória no ensino de 2º grau.

A reforma do ensino técnico de 1971 estabeleceu a “profissionalização universal e compulsória em nível de 2º grau”, o fortalecimento do ensino particular e a extensão da obrigatoriedade de 4 para 8 anos de estudo com garantia de gratuidade. Segundo parecer do MEC, o objetivo da nova política educacional era:

1º) mudar o curso de uma das tendências da Educação brasileira, fazendo com que a qualificação para o trabalho se tornasse a meta não apenas de um ramo de escolaridade, como acontecia anteriormente, e sim de todo um grau de ensino que deveria adquirir nítido sentido de terminalidade;

2ª) beneficiar a economia nacional, dotando-a de um fluxo contínuo de profissionais qualificados, a fim de corrigir as distorções crônicas que há muito afetam o mercado de trabalho, preparando em número suficiente e em espécie necessária o quadro de recursos humanos de nível intermediário de que o País precisa. (PARECER nº 76/75, MEC, CFEDEM)

A preocupação explícita da Lei 5.692 foi preparar a mão-de-obra supostamente necessária, tanto do ponto de vista quantitativo quanto qualitativo, para impulsionar o crescimento econômico do país. Cunha (2000a) aponta ainda uma função não manifesta da Lei 5.692, a de promover a contenção do fluxo de egressos que se dirigiam aos exames de vestibulares e pressionavam pelo aumento de vagas no ensino superior.

A profissionalização obrigatória do 2º grau nunca chegou a ser implantada de fato no país em ampla escala. A tentativa de estender para todo o 2º grau o padrão que funcionava bem em um número reduzido de escolas técnicas federais bem equipadas, que, contavam com um corpo docente qualificado e bem remunerado, fracassou. Na prática, a proposta de profissionalização compulsória e universal revelou-se irrealista, pois pressupunha recursos físicos e materiais inexistentes na grande maioria das escolas. Dessa forma, multiplicaram-se os cursos profissionalizantes de “fachada”, que continuavam a priorizar os estudos propedêuticos, e os cursos profissionalizantes com baixa qualidade de ensino e poucos recursos físicos, que conviviam, por sua vez, com algumas poucas escolas

técnicas de qualidade (que em sua maioria integrantes da rede federal) já ofereciam um bom ensino e continuaram a fazê-lo.

A Lei 5.692 foi modificada em 1982 pela Lei 7.044, que tornou opcional – e não compulsório – o caráter profissionalizante do ensino médio e que substituiu a expressão “qualificação para o trabalho” por “preparação para o trabalho”. A retirada do caráter compulsório do ensino profissionalizante decorre, em parte, do reconhecimento de que a proposta anterior fracassara. Por outro lado, a inclusão, do termo vago, “preparação para o trabalho” remete para uma mudança significativa de orientação e a uma crítica da Lei 5.692/71, agora considerada “muito a serviço do sistema econômico” (Parecer nº 170/83 da CEF, *apud* WARDE, 1983). A preparação para o trabalho está subordinada à idéia mais ampla de “educação para a vida” e, pela sua própria imprecisão, permitia múltiplas interpretações.

Castells (2005,p.304) chama atenção para o processo de trabalho no paradigma informacional, em que o processo de trabalho na década de 90, sofre transformações em função do amadurecimento da revolução das tecnologias da informação que introduz novas formas de divisão técnica e social do trabalho, se estabelecendo assim o “novo paradigma informacional” associado ao surgimento da empresa em rede. O que sinaliza uma nova ordem no âmbito da Educação e de se repensar os currículos escolares.

A conseqüência dessas sucessivas mudanças no ensino foi a desorganização dos currículos escolares, que perderam a unidade ao agregar disciplinas de forma casuísta (CUNHA, 1997). Somando-se a isso, ocorreu um processo de deterioração das escolas públicas, que paulatinamente tiveram seus recursos financeiros reduzidos com implicações diretas para a qualidade do ensino ofertado.

Nesse contexto, as escolas técnicas, especialmente aquelas ligadas ao sistema federal, permaneceram como ilhas de qualidade para onde acorriam crescentes fluxos de alunos que buscavam na excelência destas escolas uma possibilidade de desenvolver estudos propedêuticos ao ensino superior.

Até 1996 permaneceram duas grandes vertentes de ensino médio, ofertadas inclusive nas mesmas escolas: o ensino acadêmico ou propedêutico à universidade, com duração de três anos, e o técnico ou profissionalizante, que se estendia por um ano a mais, incluindo período de estágio prático em empresas, que igualmente permitia o acesso aos estudos em nível de terceiro grau.

2.4.1 Mudanças implementadas no Ensino Profissionalizante

Em 1995, sob o comando do Secretário da SEMTEC (Secretaria de Educação Média e Tecnológica), foi montada a equipe que elaboraria a reforma da educação profissional no MEC e pela primeira vez, a Lei de Diretrizes e Bases possui um capítulo dedicado à formação profissional. A nova LDB estabeleceu a separação entre a educação profissional de nível técnico e o ensino médio.

A educação profissional foi regulamentada, no ano seguinte, através do Decreto-Lei 2.208/97. A justificativa para a reforma, expressa, nos documentos oficiais, a melhoria da oferta educacional, entendida como adequação aos novos padrões produtivos da sociedade globalizada: Não se pode tratar a educação profissional sem referência à trabalhabilidade, desafio maior de um tempo em que a globalização e a disponibilidade de ferramentas tecnológicas avançadas, rápidas e continuamente recicladas e substituídas, determinam que produtividade e competitividade são condições de sobrevivência e, portanto, palavras de ordem nos negócios e empreendimentos produtivos contemporâneos (MEC, 2000, p. 8).

As mudanças no mundo do trabalho são o ponto a partir do qual se delinea a reforma do ensino técnico. Nos Referenciais Curriculares e no documento de apresentação do PROEP, os desafios que se colocam para o sistema de ensino profissional são diagnosticados mais especificamente a partir das mudanças que ocorrem no “sistema produtivo” e nos “negócios e empreendimentos produtivos contemporâneos”.

A única premissa, a única certeza que se tinha é que o setor produtivo precisava de perfil de mão-de-obra qualificada de nível médio. Tal fato era facilmente perceptível pelos grandes programas de treinamento que as escolas, que os grandes contratadores de mão-de-obra faziam. Sempre que recebiam um profissional ou uma pessoa para se empregar, ele era submetido a um grande programa de capacitação, de qualificação profissional para exercer bem a sua profissão. A partir desse indica tivo, o Ministério da Educação, realizou pesquisas com empregadores, com sistemas estaduais, com sistemas no exterior, em diversos países, que apontavam que a organização profissional, a organização da Educação Profissional no país precisaria ser redefinida.

Aliado à melhoria da oferta, outro objetivo é a expansão de oportunidades, entendidas como expansão da oferta, promovida através de uma política de formato clássico, de aumento no número de vagas para a educação profissional e da criação de um novo segmento que reúne outros atores sociais na oferta de educação profissional. É o chamado segmento comunitário. A regulamentação da LDB, no que tange à educação profissional, é feita posteriormente através do Decreto 2.208/97, que interrompeu o processo de discussão que se desenvolvia em torno do Projeto de Lei 1.603/9639.

Segundo o decreto, a Educação Profissional tem caráter de terminalidade (sua realização não garante acesso ao sistema de ingresso nos estudos de educação superior) e de educação continuada (pode ser realizada a qualquer tempo por jovens e adultos, inclusive de forma modular e independente do grau de escolaridade anterior). Com a separação entre Ensino Médio e Ensino Profissional, foi recolocada novamente a dualidade entre os dois sistemas, que passaram, a ser organizados, de maneira paralela e sem equivalência.

A educação profissional de nível técnico terá organização curricular própria e independente do Ensino Médio, podendo ser oferecida de forma concomitante ou seqüencial a este (DECRETO 2.208/97, Art.5º). A separação entre ensino médio e profissionalizante é apresentada como indicador da valorização dos conhecimentos gerais. Nessa mesma linha de argumentação, a exigência de que o candidato a técnico de nível médio conclua o ensino médio é oferecida como sinal de reconhecimento de que os

conteúdos curriculares desse nível de ensino são indispensáveis para a formação profissional de qualidade.

Segundo a SEMTEC, a divisão entre instituições dedicadas ao ensino geral e instituições dedicadas à educação profissional foi o instrumento que viabilizou o objetivo de expandir o número de vagas para esta última, sem uma necessária ampliação da infraestrutura. Ao mesmo tempo, modificou-se a estrutura e a organização da oferta, de forma que, mesmo mantendo a estrutura existente, fosse possível aumentar o número de vagas. Este foi o caso, particularmente, das redes federais e estaduais que ofereciam educação profissional, nas quais, através da redução da oferta de educação geral, foi possível aumentar o número de vagas para a educação profissional.

De acordo com o Decreto 2.208/97, a educação profissional compreende os níveis básico, técnico e tecnológico. Segundo a SEMTEC, essa divisão corresponde ao objetivo de diversificação da oferta, que representa um segundo e talvez mais relevante aspecto desta reforma. O sistema passa a ter outra estrutura, incorporando um que sempre esteve fora da educação do sistema de educação profissional propriamente dita, que é o nível básico de educação profissional, e fomentando que as instituições que ofereciam educação profissional articulassem a oferta de educação de nível técnico, que é a mais tradicional dentre elas, com o nível básico e com o nível tecnológico.

A Educação Profissional de Nível Básico é uma modalidade de educação não-formal, de duração variável e sem regulamentação curricular. Não há pré-requisito de escolaridade para a realização dos cursos, os quais darão direito a um certificado de qualificação profissional. As instituições que ministram a Educação Profissional e recebem recursos do Poder Público deverão, obrigatoriamente, oferecer os cursos profissionais de nível básico. Além disso, esse formato de curso tem-se expandido através de acordos de cooperação com entidades variadas do segmento governamental e não-governamental, o que o MEC vem chamando de “segmento comunitário”.

A Educação Profissional de Nível Técnico apresenta organização curricular própria e independente do Ensino Médio, podendo ser oferecida de forma simultânea ou em seqüência a este. O que significa que, no primeiro caso, o aluno deverá estudar durante dois turnos – em um realizando os estudos de ensino médio e, em outro, os de educação profissional – e, no segundo caso, deverá, depois de concluídos os três anos de ensino médio, ainda desenvolver entre um ano e meio e dois anos de estudos relativos à educação profissional.

A duração de um curso de nível técnico varia de um a dois anos, conforme a habilitação profissional pretendida. A organização prevista para os cursos é do tipo modular, sendo que conforme os conteúdos desenvolvidos o aluno poderá obter um certificado de qualificação na área ou tarefa objeto do módulo. Desse modo, o aluno poderá realizar o curso em módulos independentes, inclusive em instituições diferentes, tendo o direito de solicitar a incorporação dos módulos já executados ao seu currículo. Para obter o título de técnico, além de cumprir o total de carga horária prevista, desde que não exceda o período de cinco anos entre a realização do primeiro e do último módulo, o aluno deverá

apresentar o certificado de conclusão do Ensino Médio. O estabelecimento de ensino que conferir o último certificado de qualificação profissional expedirá o diploma de técnico de nível médio.

A Educação Profissional de Nível Tecnológico compreende os cursos de nível superior, ou pós-secundários, como também consta em alguns documentos do MEC referentes à Educação Profissional de Nível Tecnológico. Segundo o Decreto 2.208/97, tais cursos “deverão ser estruturados para atender aos diversos setores da economia, abrangendo áreas especializadas e conferindo diploma de Tecnólogo” (Decreto 2.208 de 17 de abril de 1997, Art. 10º). Este é o nível sobre o qual reside maior indefinição e controvérsia, inclusive dentro do próprio MEC, a respeito de seus objetivos.

Então, o nível tecnológico tem essa característica de ser seqüencial ao ensino médio, tendo surgido como um aprofundamento do nível técnico. Ainda há uma grande confusão de entendimento. O que é técnico e o que é tecnológico? Se eu termino o ensino médio, eu vou procurar o curso técnico ou vou procurar o tecnológico, já que os pré-requisitos são os mesmos? O que o mercado emprega mais ou menos? Se as cargas horárias do técnico e do tecnológico são quase idênticas e as áreas profissionais são as mesmas? Algo que a reforma ainda está ajustando. Há determinados entendimentos, determinadas pessoas que dão um encaminhamento mais voltado para esse tipo de educação como nível tecnológico, com aprofundamento científico, com uma base científica mais fortalecida. E o técnico é aquela preparação mais imediata para o mercado de trabalho. Mas é uma relação ainda não bem resolvida no processo.

Outro aspecto importante da reforma no Ensino Técnico é a organização do ensino de forma modular. O objetivo seria proporcionar flexibilidade à educação profissional, que assim passaria a oferecer também cursos rápidos e adequados a um cenário de constantes entradas e saídas das pessoas do mercado de trabalho. Com isso, o trabalhador poderia fazer frente às possíveis mudanças de ocupação e à alternância entre situações de emprego e desemprego.

Os currículos da Educação Profissional poderão ter uma organização modular, que possibilitem saídas e entradas intermediárias com diferentes graus de profissionalização. Ou seja, o(a) aluno(a) pode concluir um ou mais módulos, ter um certificado de qualificação, ingressar no mercado de trabalho e, no prazo máximo de cinco anos, retornar à escola para completar o seu curso (MEC, 1997).

Outra possibilidade prevista pelo Decreto 2.208/97 é a certificação por competência, que permite aos trabalhadores que já estão atuando no mercado obter o diploma correspondente de técnico de nível médio, através de exames nos sistemas federais e estaduais de ensino. Essa proposta é interessante, pois implica a valorização dos conhecimentos adquiridos pelos trabalhadores por meio da experiência, até então desprezados pelo sistema regular de ensino; contudo, até o momento, ainda não foram definidos os mecanismos para viabilizar a certificação por competência.

2.4.2 Estratégias de Implementação

O principal instrumento utilizado pelo MEC para realizar a reforma da educação profissional foi a mudança na legislação analisada anteriormente, especialmente a Lei de Diretrizes e Bases e o Decreto 2.208/97. Para a implementação da reforma, foi criado o PROEP (Programa de Expansão da Educação Profissional), que além de utilizar a nova legislação, a qual todas as escolas do sistema regular de ensino devem acatar, dispõe de recursos financeiros que são disponibilizados para as instituições que aderirem ao Programa. Os recursos do PROEP são compostos da seguinte forma: 25% do MEC, 25% do MTE e 50% do BID. O acordo com o BID foi assinado em novembro de 1997, através de uma operação de crédito de US\$ 250 milhões.

O PROEP tem por objetivos:

- 1) A ampliação e diversificação da oferta de cursos, nos níveis básico, técnico e tecnológico;
- 2) A separação formal entre o ensino médio e a Educação Profissional;
- 3) O desenvolvimento de estudos de mercado para a construção de currículos sintonizados com o mundo do trabalho e com os avanços tecnológicos;
- 4) O ordenamento de currículos sob a forma de módulos;
- 5) O acompanhamento do desempenho dos(as) formandos(as) no mercado de trabalho, como fonte contínua de renovação curricular;
- 6) O reconhecimento e certificação de competências adquiridos dentro ou fora do ambiente escolar; e
- 7) A criação de um modelo de gestão institucional inteiramente aberto (MEC, 1997).

Para alcançar tais objetivos, o PROEP está estruturado em três subprogramas:

I - Transformação das Instituições Federais de Educação Tecnológica: visa a adequar os Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFETs), as Escolas Técnicas Federais (ETFs) e as Escolas Agrotécnicas Federais (EAFs) às diretrizes impostas pela legislação, transformando essas instituições em centros de referência para o desenvolvimento da educação profissional no país. Às instituições que aderirem a essas diretrizes, o PROEP financiará obras de ampliação, aquisição de equipamentos, capacitação de professores, introdução de novos modelos de gestão escolar e desenvolvimento técnico-pedagógico em Escolas da Rede Federal.

II - Reordenamento dos Sistemas Estaduais de Educação Profissional: o objetivo é reestruturar os sistemas de Educação Profissional nos Estados e redefinir o ensino de

acordo com o papel que as escolas existentes desempenham na sua área de atuação e com as “reais demandas do mercado de trabalho”. As escolas que aderirem receberão recursos para a ampliação da oferta e diversificação de cursos (as escolas devem obrigatoriamente oferecer os cursos básicos), qualificação de docentes, adequação dos currículos com o mercado de trabalho e modernização das metodologias de ensino, das instalações físicas e dos equipamentos.

III - Segmentos comunitários: visa a estimular a criação de instituições de personalidade jurídica de direito privado, criadas a partir de parcerias com instituições governamentais de qualquer tipo ou âmbito, organizações não-governamentais, empresas, para que as mesmas se co-responsabilizem pela educação profissional. O PROEP permite que os cursos sejam cobrados dos alunos, desde que parte das vagas seja oferecida para aqueles que não podem pagar. A instituição interessada deve enviar uma carta-consulta que será objeto de análise; se aprovada, terá direitos a recursos do PROEP.

O PROEP, concebido como instrumento de implementação da reforma, através de três subprogramas e utilizando a legislação e os recursos disponíveis, atua sobre as redes federais e estaduais de escolas técnicas (estaduais e particulares) e sobre as chamadas escolas comunitárias, objetivando: a ampliação e diversificação da oferta de vagas; a adequação de currículos e cursos às necessidades do mundo do trabalho; a qualificação, reciclagem e reprofissionalização de trabalhadores(as), independente do nível de escolaridade, e a formação e habilitação de jovens e adultos nos níveis médio (técnico) e superior (tecnológico) (MEC, 1997).

O PROEP concede recursos às escolas mediante, em primeiro lugar, a adesão às suas diretrizes, que envolvem aspectos como a obrigatoriedade de ofertar cursos técnicos do nível básico, implantar a separação entre ensino médio e educação profissional de nível técnico, reduzir vagas no ensino médio e aumentar o número de vagas para a educação profissional. A adoção das diretrizes do PROEP é confirmada através da assinatura da “carta de adesão” por parte das escolas. Além de assinar a carta de adesão, as escolas, precisam apresentar seus planos de atuação.

As instituições federais devem apresentar um Plano de Implantação da Reforma. As escolas estaduais não podem entrar com o pedido de recursos individualmente, pois sua solicitação deve estar contemplada nos documentos que cabem aos estados enviar para o PROEP. Os Estados que pretendem solicitar recursos do PROEP devem elaborar o Plano Estadual de Educação Profissional (PEP) e o Plano Estadual de Educação Média (PEM). Por fim, as escolas estaduais, se contempladas pelo PEP de seu Estado, devem ainda apresentar o Plano Estratégico da Escola (PEC). Essa trama de: siglas, planos, cartas e condições prévias para a concessão de recursos cria uma bem-amarrada teia de disposições que força a adesão das redes estaduais e federais ao PROEP, uma vez que as suas escolas não podem solicitar os recursos diretamente, criando uma cadeia efetiva de pressão.

Assim, e fechando o circuito, a ausência de recursos de outras fontes, e as carências significativas das escolas técnicas tornam-se trunfos valiosos para o fortalecimento do PROEP. Significativamente, o processo é bem mais simples para as escolas do segmento comunitário, que devem apresentar a Carta-Consulta específica para análise e parecer.

O nível estadual em que estão as Secretarias Estaduais de Educação e as redes estaduais e federais de ensino técnico, e o nível local, em que estão as unidades de ensino, ou seja, as escolas, são as esferas de execução da política. Conforme apontado, anteriormente, as instituições integrantes dos níveis estadual e local não participaram da elaboração da reforma da educação profissional, cabendo-lhes sua implementação a partir das diretrizes e normas estabelecidas no âmbito central.

Observa-se que a reforma promovida pelo MEC na educação profissional é fortemente centralizada, apresentando uma concentração das tarefas de formulação e implementação no nível central e de execução nos níveis estadual e local. Nesse sentido, essa reforma afasta-se da tendência observada nos anos 90, segundo a qual as políticas públicas caracterizam-se por maior descentralização da ação, repasse de recursos e transferência de funções e decisões.

Destaca-se, portanto, que esse formato – políticas elaboradas de maneira centralizada e postas em funcionamento através de leis e decretos – corre o risco de enfrentar maiores resistências por parte dos atores envolvidos na sua execução, o que no limite pode comprometer os resultados a serem alcançados. Nesse novo contexto, a obtenção de êxito na implementação das políticas públicas está fortemente vinculada à capacidade de obter a adesão dos executores aos objetivos e desenhos propostos. Em geral, isso pode ocorrer através da negociação e de um maior espaço para a participação de atores sociais de diferentes níveis.

Contudo, na reforma da educação profissional promovida pelo MEC, tais espaços não foram previstos no desenho da política. Isso ajuda a compreender o papel estratégico que o PROEP assume, pois, diferentemente do próprio MEC e da SEMTEC, possui flexibilidade institucional – é um programa, e não um órgão do governo –; o que lhe permite utilizar a oferta de recursos financeiros para a obtenção da adesão dos atores sociais, beneficiando as redes ou escolas que aderirem o programa e penalizando as demais através do estancamento de verbas. O mesmo não ocorre com o MEC e, por extensão, com a SEMTEC, uma vez que seus recursos são oriundos do Tesouro Nacional e não apenas são distribuídos, em sua maior parte, em rubricas específicas (merenda escolar, pagamento de professores), como também devem ser aplicados universalmente nas escolas conforme critérios constitucionalmente estabelecidos.

2.4.3 Atores Envolvidos

Os atores mobilizados para a reforma da educação profissional são sobretudo os integrantes da rede institucional do MEC. No nível central, o Ministro da Educação, assessorado pelo Conselho Nacional de Educação, através da Câmara de Educação Básica, composta por doze conselheiros nomeados pelo Presidente da República, o Secretário da Educação Média e Tecnológica e o Diretor Executivo do PROEP. No nível estadual, os Secretários de Educação ou diretores de entidades similares com responsabilidade sobre os cursos técnicos de nível médio e, no nível local, os diretores e professores das escolas. Entretanto, o tipo e o grau de participação desses atores é significativamente desigual e

hierarquizada, cabendo aos atores posicionados nos níveis estadual e local apenas a execução da política.

Todavia, no nível central, espaço de formulação da proposta de reforma educacional de nível técnico, é possível perceber a influência de outros atores sociais, não-integrantes da rede. Com atuação direta e mais intensa até 1995, o MTE participou, através da extinta SEFOR (Secretaria de Formação Profissional), das discussões que antecederam a elaboração da LDB e do decreto e figura como co-financiador do PROEP. O MEC e o MTE chegaram a elaborar, em 1995, um documento conjunto chamado “Questões críticas da educação brasileira”, período no qual o MTE conduzia debates com outros interlocutores visando à elaboração de uma política pública de trabalho, renda e educação profissional.

A interlocução do MEC, neste período de elaboração de uma proposta de constituição de um sistema nacional de educação profissional, segundo Kuenzer (1997), é restrita:

O MEC/SEMTEC [...] mantém a discussão interna a seus técnicos, abrindo-a para o Conselho Nacional de Secretários da Educação (CONSED) e para a rede de escolas técnicas federais e CEFETs, que participam de algumas reuniões que não tiveram caráter deliberativo, mas apenas consultivo. A formação da proposta final é feita pela SEMTEC, “ouvidos” interlocutores especialmente selecionados. (KUENZER, 1997, p. 63)

A partir de 1995, e progressivamente, o diálogo com o MTE parece reduzir-se e a SEMTEC elabora o Projeto de Lei que é retirado, após a aprovação da LDB, e substituído pelo Decreto 2.208/97, que fora elaborado pelo alto escalão da SEMTEC, técnico, e especialistas convidados, especialmente para a realização dessa tarefa.

Segundo Kuenzer (1997), esse Projeto de Lei não chegou a ser discutido nem mesmo com as escolas técnicas estaduais e com os CEFETs, instituições diretamente ligadas à educação profissional, que atualmente encontram dificuldades na gestão dos recursos oriundos do governo federal, em vista da efetivação de parcerias com organizações públicas e privadas, para as quais têm que disponibilizar seus profissionais utilizando os recursos dos convênios, cujo pagamento de bolsas não é definido na elaboração dos contratos por força de lei, haja vista que a legislação que regulamenta a gestão financeira e, dessa forma, dificultando o estabelecimento de parcerias entre o CEFET/PA, objeto de análise neste estudo e os conveniados, gerando um custo de transação e ineficiência na política de desenvolvimento e transferência de tecnologia na instituição e no ensino profissional, pois os recursos oriundos de tais convênios devem ser recolhidos à conta da União para fins de acompanhamento e fiscalização, devendo ser utilizados conforme a Lei das Licitações, Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

2.5 Considerações sobre os Fundamentos Econômicos que engendram a Política Educacional Brasileira

A política educacional brasileira, especialmente para o ensino médio e profissional, implementada de 1995 a 2002, é constituinte do processo de desenvolvimento do capitalismo no Brasil, e responde aos motivos financeiros e institucionais e às razões econômicas e ideológicas que emergiram e emergem da consolidação de interesses

internos, que se materializam e se reproduzem articulados aos interesses externos, que os alimentam e os subordinam no processo de acumulação e reprodução de capital em âmbito mundial. Desse modo, compreende-se a política educacional como uma política social emersa desse processo que, concebida e dirigida pelo Estado, mediatiza contradições sociais.

Ao se empreender, um exame da política educacional brasileira, é decisiva a compreensão das relações entre política social e política econômica. É urgente sublinhar que as políticas sociais não podem ser pensadas como autônomas em face da orientação macroeconômica, pois não existe, por um lado, política econômica e, por outro, políticas sociais. É evidente que sobre a articulação entre elas não vigora nenhuma causalidade mecânica; é óbvio que não existe um determinismo que faça com que a uma orientação macroeconômica corresponda necessariamente uma política social.

Assim, as reformas educacionais nacionais empreendidas no Brasil, no período de 1995-2002, particularmente para o Ensino Médio e Profissional, com financiamento externo do BID, sustentam-se em proposições que, segundo Paulo Neto (2003) ignoram ou escamoteiam as condições particulares do mercado de trabalho brasileiro, definidas na divisão internacional do trabalho e consolidada em formas peculiares, produzidas pelas relações econômico-sociais internas.

Essas reformas são movidas por interesses financeiros e institucionais e por razões econômicas e ideológicas, nas condições particulares do desenvolvimento econômico-social brasileiro, que revelam o caráter ideológico dos argumentos “doutrinários” que as explicam e as legitimam.

Assim, ao se empreender a investigação dessa questão, observa-se a análise dos objetivos gerais do PROEP e do PROMED, considerando que, em síntese, o PROEP pretende criar cursos que garantam perspectiva de trabalho aos jovens e facilitem seu acesso ao mercado, que atendam aos profissionais que já estão no mercado, oferecendo melhor qualificação, para que a educação profissional sirva como um instrumento eficaz na reinserção do trabalhador no mercado de trabalho brasileiro. Já o PROMED pretende apoiar a promoção da reforma e a expansão do ensino médio, melhorando sua qualidade e grau de cobertura, alcançando com isso maior equidade, a fim de contribuir para o desenvolvimento econômico e social do país. Essas são as proposições centrais desses programas educacionais que, ao materializarem os pressupostos encampados pelas diretrizes curriculares nacionais, direcionam a política educacional nacional para o ensino médio e profissional, como forma de geração de desenvolvimento econômico. Dessa forma:

O objetivo é criar cursos que garantam perspectiva de trabalho para os jovens e facilitem seu acesso ao mercado. Que atendam, também, aos profissionais que já estão no mercado mas sentem falta de uma melhor qualificação para exercerem suas atividades. A nova educação profissional vai funcionar, ainda, como um instrumento eficaz na reinserção do trabalhador no mercado de trabalho (BRASIL/MEC, 2000).

Assim, a política educacional ao ser obrigada a expandir o acesso à escolarização como uma resposta à justificativa da necessidade de maior produtividade e competitividade econômica, do melhoramento e ampliação do mercado consumidor, justifica o aumento da matrícula no ensino médio que, de 1994 a 1999, cresceu próximo a 60%, explicado com uma dupla solução de realizações sociais modernizadoras:

...Uma das razões para isso está na ampliação da oferta e na melhoria da qualidade do ensino fundamental, que resultou na queda dos índices de repetência e abandono. Outro fator são as novas exigências do mundo produtivo, que trazem de volta à escola um contingente populacional dela afastado (BRASIL/MEC, 2000).

Depreende-se, portanto, que a política educacional nacional é destinada a solucionar as questões cruciais que afetam os trabalhadores, suas pretensões institucionais somam-se à preocupação com a possibilidade de gerar uma “tendência a melhorar a empregabilidade do trabalhador brasileiro pelo acesso a cursos de qualificação e requalificação abertos à comunidade, bem como pela flexibilidade e modernização dos currículos dos cursos técnicos (BRASIL/MEC, 2001)

A política educacional formulada para supostamente atender às necessidades imperativas da “modernização e competitividade” da economia brasileira aos ventos da globalização apoiou-se, dentre outros, no estudo que o MEC encomendou – com parte das despesas pagas com dinheiro do financiamento externo ao PROEP – para a formulação da política educacional nacional para o ensino médio e profissional. Estudo este que, fundamentando um diagnóstico para a formulação da política educacional nacional, principalmente, para o ensino profissional, realizou-se sob a coordenação da Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados - SEADE/Governo do Estado de São Paulo, contando com a participação e envolvimento de outras instituições e pesquisadores do país.

Pesquisa esta, portanto, que ao ser encomendada pelo Ministério da Educação, Secretaria de Educação Média e Tecnológica, aconteceu no âmbito do PROEP, denominada de *PAER - Pesquisa da Atividade Econômica Regional: “estudos do mercado de trabalho como subsídios para a reforma da educação profissional”*, envolvendo a análise de dados das 27 unidades federadas (26 Estados e o Distrito Federal), pretendeu traçar um diagnóstico da estrutura produtiva e caracterizar a estrutura ocupacional das unidades federadas, abrangendo particularmente os setores da indústria, serviços e agropecuária.

O resultado desse processo é que a política educacional brasileira – para os níveis de ensino, Médio, e Profissional, ocorrida no período de 1995-2002, persistindo em 2003 e 2004, exprime o movimento de acumulação do capital, materializado no conjunto dos ajustes estruturais e setoriais implementados no país nas últimas décadas, sob argumentos que justificam a necessidade da educação como fundamental para o processo de desenvolvimento econômico, de qualificação de trabalhadores, de equalização das oportunidades sociais, de renda, de acesso ao emprego, de alívio da pobreza e de *integração competitiva da economia nacional à chamada globalização*.

A adequação às exigências políticas e econômicas do mercado e a separação formal entre o ensino médio e profissional parece-nos que são admitidos como condição das reformas educacionais “necessárias”, em razão de que a demanda por acesso ao ensino médio e profissional “tornou-se uma realidade”, portanto, com “...a reforma, procedeu-se à separação das matrículas e cursos de formação geral e os da educação profissional, tornando-se esta complementar àquela”. E, assim, gerar “...novas formas jurídicas e marcos normativos que permitam à escola desempenhar adequadamente seu papel frente aos requisitos do mercado, em uma sociedade flexível e competitiva;...” (BRASIL/MEC, 2000).

2.6 As Diretrizes para a Formação Profissional

O formato dos cursos oferecidos tem algumas diferenças. A SEMTEC, via PROEP, oferece cursos de: (a) nível básico, sem regulamentação e independente de escolaridade; (b) nível técnico, regulamentado pelas diretrizes curriculares, o qual fornece esse título somente para aqueles que já têm o diploma de ensino médio, aproximando-se, portanto, de um pós-secundário e (c) tecnológico, que é um curso de nível superior não-universitário.

Embora o MEC se proponha a oferecer cursos que não se limitam ao nível médio, ultrapassando, assim, as atribuições da SEMTEC, não houve envolvimento oficial de outras secretarias do MEC (de ensino superior, por exemplo). Desses três níveis, o que é mais detalhado e que até agora ocupa um lugar de destaque, em parte por mexer com uma rede imensa de escolas, é o ensino técnico. O ensino tecnológico ainda está envolto em indefinições. O nível básico é o menos estruturado entre os três níveis, seja em termos de duração, de requisitos e de objetivos. Em linhas gerais, aproxima-se muito do formato dos cursos do PLANFOR que, apesar de pouco estruturados, ainda assim são mais estruturados que os cursos básicos do MEC. A execução desses cursos tem sido assumida crescentemente pelo segmento comunitário, uma inovação do PROEP, que estimulou o surgimento dessa figura jurídica para viabilizar a canalização de recursos para outros segmentos que não os subordinados ao MEC.

A oferta de cursos de nível básico, tanto pelo PLANFOR quanto pelo PROEP, é um aspecto que deve ser analisado com cautela, considerando-se, de um lado, a crônica falta de recursos financeiros no país e, de outro, a articulação dos sistemas de formação profissional existentes. Tomadas de modo geral, independentemente das condições sócio-econômicas do país, a multiplicidade e mesmo a duplicidade de oferta não representam algo em si ruim. Contudo, isso precisa ser pensado considerando-se as sérias restrições orçamentárias enfrentadas pelo Brasil, assim como a escassez de recursos internacionais e os altos juros cobrados pelos poucos recursos disponíveis. Assim, diante das carências sabidamente enfrentadas pelas escolas e pela existência de outro Plano – o PLANFOR – com oferta similar, seria melhor concentrar os esforços e os recursos através da articulação das iniciativas. Este é o segundo aspecto a considerar. A duplicação da oferta de cursos de nível básico não resulta da adoção de uma estratégia conjunta do Ministério da Educação e do Ministério do Trabalho de multiplicar as opções nesse nível de educação profissional. Trata-se apenas de uma sobreposição parcial entre as duas políticas. Isso revela a falta de

articulação política entre ambos os Ministérios e, mais ainda, indica a existência de uma disputa velada sobre o campo da educação profissional, que se traduz na incapacidade de construção, no sentido mais rigoroso do termo, de um sistema de formação profissional no país.

Em relação aos cursos de nível técnico, o principal ganho obtido é o retorno da população adulta trabalhadora aos bancos escolares. Essa mudança do perfil da clientela atendida é resultado da nova forma de organização dos cursos de nível técnico. Com duração menor e possibilidade de realização por módulos, esses cursos passaram a atrair adultos, já escolarizados e inseridos no mercado de trabalho, interessados no aperfeiçoamento profissional ou na obtenção de um diploma de técnico.

Note-se que o resultado possivelmente mais positivo da reforma – a incorporação dessa nova clientela – não se encontra entre os objetivos da reforma da educação profissional. Uma hipótese-explicativa é de que tal ausência reflete a preocupação da reforma e, conseqüentemente, a sua orientação para o mercado de trabalho e as demandas do setor produtivo, e não para o atendimento das demandas de segmentos da população, quaisquer que sejam eles.

Os problemas observados no mesmo nível de ensino são decorrentes do esvaziamento destes cursos técnicos tanto dos seus conteúdos gerais e básicos, que constituíam a base para a aprendizagem dos conteúdos específicos e técnicos, quanto dos conhecimentos científicos e tecnológicos, que propiciavam uma sólida formação ao aluno. Essa formação científica e tecnológica é agora postergada para o nível tecnológico. Este se torna, por definição, o nível no qual se proporcionaria o aprofundamento conceitual e teórico, enquanto o nível técnico ofereceria uma preparação mais imediata e operacional para o trabalho.

Este não seria um problema tão grave, quanto é de fato, se a população atendida pelos cursos de nível técnico fosse a mesma do ensino médio, ou seja, pessoas que estão aprendendo ou aprenderam recentemente esses conteúdos gerais e básicos. Porém, com a mudança do perfil da clientela, já referida anteriormente, isso não ocorre, fragilizando significativamente o argumento da complementaridade entre os dois níveis. Os alunos que constituem a clientela do nível técnico nem sempre contam com essa base de conhecimentos gerais atualizada, muitas vezes por estarem há bastante tempo longe da escola regular. Tal fato dificulta o aprendizado de conteúdos técnicos mais sofisticados, reforçando o cunho mais operacional desses cursos.

A característica mais marcante dos cursos oferecidos pelo PLANFOR é o baixo grau de estruturação proposto pelos formuladores da política no âmbito central, o que cria um espaço efetivo de participação para os atores sociais situados nos demais níveis. Há algumas diretrizes gerais, especialmente no que se refere à população a ser priorizada (segmentos vulneráveis), ao foco nas demandas “quentes” captadas no nível local e à estrutura dos cursos – que devem oferecer habilidades específicas, básicas e/ou de gestão.

As demais definições são estabelecidas em nível regional e local pelos próprios demandantes das ações formativas, tarefa cujo desempenho envolve um longo aprendizado,

disponibilidade e abertura ao diálogo social. Os conteúdos dos cursos e a metodologia são definidos pelas executoras, idealmente, em contato permanente com os demandantes a fim de atender às suas necessidades. É claro que esse esquema nem sempre ocorre da forma como foi pensado. É possível que, mesmo com todos esses mecanismos de ajustes dos cursos, dos conteúdos e das metodologias às necessidades da população-alvo, em última instância, as executoras ofereçam cursos com formatos tradicionais, especialmente quando estas executoras são grandes instituições que já oferecem esses mesmos cursos para a população em geral.

Outro problema é que a flexibilidade do Plano (quanto ao tipo de cursos, objetivos, foco, setores atendidos e mercado de trabalho) eleva os riscos de imprecisões e perda de foco. Uma variedade de ações podem ser desenvolvidas sob esse Plano, nem sempre com resultados passíveis de mensuração, como, por exemplo, cursos voltados ao desenvolvimento da cidadania.

O questionamento é acerca do objetivo desse tipo de curso, pois seria mesmo possível “ensinar” ou “desenvolver” cidadania em cursos? Da mesma maneira, é pertinente perguntar sobre a validade de ensinar gestão de forma isolada, sem estar aplicada a uma situação real e concreta que os alunos estejam vivenciando.

2.6.1 Estratégias

A política do MTE, promovida através do PLANFOR, não parte de uma estrutura institucional e organizativa já estabelecida, mas sim da articulação, da mobilização e do convencimento de diversos atores sociais chamados a aderirem aos objetivos do Plano. Para atingir esse objetivo, a existência de recursos para a execução das ações é uma peça-chave. Outro ponto central é o papel que o Ministério do Trabalho assume na área de formação profissional, até então pouco significativo, seja em termos de volume de recursos financeiros envolvidos no Plano, seja em termos de número de ações formativas e de pessoas treinadas pelo PLANFOR.

Justamente a inexistência de uma estrutura já em operação facilita a tarefa de propor uma nova institucionalização para a formação profissional, uma vez que não há resistências institucionais, de cunho burocrático ou corporativo, a enfrentar. Por outro lado, é um Plano permeado por um certo grau de instabilidade, já que não há destinação de recursos garantida constitucionalmente para o mesmo. É um novo arranjo, que como tal exige capacidade política de negociação para a sua manutenção, sendo, portanto, também parte da sua estratégia de sobrevivência a conquista de adesão entre os mais diferentes segmentos, de empresários a trabalhadores, de organizações não-governamentais e governamentais a universidades e o meio intelectual em geral. Uma sólida base de apoio e legitimação é fundamental para sua continuidade.

A reforma da educação profissional promovida pelo MEC, por sua vez, não se restringe à proposição de mudanças curriculares, nem tampouco ao que é sua face mais visível, a separação entre ensino médio e ensino profissional. Tudo isso está contido na reforma, mas a mudança operada vai além. O que foi estabelecido é uma nova estrutura, regida pelo MEC, que busca englobar toda a oferta de formação profissional existente no

país, em todos os níveis, do básico ao superior, passando pelo técnico. Para colocar em funcionamento essa reforma, a SEMTEC utiliza-se de toda a estrutura institucional e organizacional sobre a área de influência do MEC.

Complementarmente, a SEMTEC, através do PROEP, atua junto a setores não-regulamentados, de ensino livre, criando a figura jurídica dos segmentos comunitários para incorporar também esse conjunto de atores sociais.

2.7– Sociedade em redes

Sabemos que nos dias atuais, torna-se cada vez mais necessária uma sólida qualificação profissional, constantemente atualizada por meio de programas de requalificação e de educação continuada. Afinal, a vida profissional dos cidadãos está sujeita a alterações profundas e rápidas, em termos de qualificação, de emprego e de renda, decorrência das inovações tecnológicas, das redes de informação, das mudanças na gestão e organização da produção. Fica claro, também, que esse novo ordenamento, combinado com as políticas governamentais, afirma e reorienta prioridades de forma a valorizar, sobremaneira, a educação básica. Essa deve ser, realmente, a principal meta educacional brasileira para a próxima década, para que o País possa manter e ampliar espaços na economia mundial e, mais importante do que esse objetivo instrumental, melhorar o padrão e a qualidade de vida da nossa população. Como nos diz Castells (2005. p.292-293):

A evolução histórica do emprego, o âmago da estrutura social, foi dominada pela tendência secular para o aumento do trabalho humano. Conforme as inovações tecnológicas e organizacionais foram permitindo que homens e mulheres aumentassem a produção de mercadorias com mais qualidade menos esforço e recursos, o trabalho e os trabalhadores mudaram da produção direta para a indireta, do cultivo, extração e fabricação para o consumo de serviços e trabalho administrativo e de uma estreita gama de atividade econômicas para um universo profissional cada vez mais diverso.

A citação de Castell, já aponta para a necessidade do conhecimento em rede e nos faz refletir que fazemos parte de um tecido em que precisamos, de forma integrada, encontrar o fio condutor para a solução de problemas.

O CEFET/PA, atendendo a política do Governo Federal para a Educação Profissional, e, alinhado com as demandas da sociedade, principalmente do Estado do Pará, desenvolveu e ofertou cursos nessa nova perspectiva de formação profissional. Atento às necessidades emergentes do mundo do trabalho, e identificado com o novo momento, integra relações com outros segmentos, para reformular e adequar-se à flexibilidade e contribuir no atendimento aos anseios da sociedade contemporânea na era informacional.

É a partir da existência de múltiplas e complexas relações de indivíduos que vivem práticas diferentes e criam conhecimentos diversos que se pode pensar esta noção e sua relação como espaço/tempo escolar e educacional mais amplo. (ALVES, 2002, p. 80).

Consciente desse cenário, pedagogicamente o CEFET/PA, levantou informações sociais, educacionais, econômicas e do mundo do trabalho, para integrando-se a outros atores, (Público, Agrícola, Industrial, Comercial, de Serviços, Organizações não Governamentais e Sindicatos), construir programas para contemplar o interesse de todos os seguimentos, acreditando inclusive em maior eficiência e economicidade nos processos de planejamento gestão e execução, acreditando também na redução dos custos de transação.

Administrativamente, através de sua Diretoria de Ensino, Diretoria de Relações Empresariais, e Comunitária, e, respaldado pela Direção Geral, firmou e realizou de forma agilizada as ações identificadas na relação com os atores sociais, porém, deslizou em aspectos da legislação pública, que limitam a velocidade de ação, criando um descompasso no tempo de atendimento das necessidades da sociedade e a resposta das instituições públicas para atendê-las.

Isso significa a possibilidade de que: “A maioria dos empregos industriais tradicionais terão o mesmo destino, mas novos empregos estão sendo (e serão) criados na indústria de alta tecnologia e, de forma mais significativa, em ‘serviços’” Castells (2005. p.316).

Os novos sistemas empresariais estão organizando-se a partir de diferentes formas de rede, e como exemplos marcantes M. Castells cita as empresas do Japão, da China e da Coreia. Assim, os trabalhadores hoje se classificam em “ativos na rede”, “passivos na rede” e os “desconectados”, e o tripé do sistema econômico global (produtividade, competitividade e lucratividade) dependem de como as unidades econômicas estão conectadas nas redes da economia pós-moderna e de como elas administram a relação com os fluxos de informação.

Finalizando essa abordagem, refletimos que a sociedade informacional tem suas estratégias organizadas em redes, estruturando uma nova geografia de conexões e sistemas. Delas resultando o mundo “virtual” e o que hoje chamamos de cibercultura. Por elas correm fluxos, sendo que a rede de fluxos financeiros é uma das bases do capitalismo global que interagindo com as outras redes de fluxos fazem das cidades pós-modernas extensas teias de telecomunicações avançadas, ou seja, além dos centros de vida política, econômica, e socioculturais, tornam-se verdadeiros sistemas eletrônicos.

CAPÍTULO III – O CEFET/PA – INSTITUIÇÃO PESQUISADA

O CEFET/PA, é o resultado de uma evolução que teve sua origem em 1909 sob o Decreto nº 7.566, do Presidente Nilo Peçanha, que criou a Escola de Aprendizes de Artífice do Pará, na década de 50 do século XX, transformou-se em Escola Industrial de Belém, em seguida transformou-se em Escola Técnica Federal do Pará. A partir de 1968, foi instalada na Avenida Almirante Barroso nº 1155, ministrando cursos técnicos em nível de segundo grau, tendo sua estrutura organizacional aprovada através do Decreto nº 75.079, de 12 de setembro de 1974. Seu Regimento Interno foi aprovado pela Portaria Ministerial nº 508, de 16 de outubro de 1975.

Amparada pela sua organização didática e de acordo com a Lei 5.692/71, a Instituição tinha por missão: “formar o ser humano enquanto pessoa e cidadão crítico atuante e capacitado para enfrentar as transformações por que vem passando a sociedade e que, a par disso, participe efetivo na conquista da melhoria da qualidade de vida do homem da Região Amazônica”.

3.1 O Contexto em que está inserido o CEFET/PA

O Estado do Pará possui um espaço físico de cerca de 1.277.530 Km², sendo o segundo estado brasileiro em área territorial brasileira. Coberto em grande parte pela Floresta Amazônica, apresenta matas de terra firme, de várzea e igapó e manchas de campos naturais com espécies arbóreas e associações típicas diferenciadas. O clima é quente e úmido, o relevo tende para a uniformidade, e as altitudes culminantes estão um pouco acima de 70 metros. A rede hidrográfica é de grande expressividade, sendo formada pela Bacia Amazônica, incluindo o Rio Amazonas e seus afluentes em grande parte, além de outros rios que deságuam no Oceano Atlântico.

O Pará apresenta heterogeneidade e grande potencialidade de seus recursos naturais, o que lhe confere destaque entre as demais Unidades da Federação, sendo considerado pelas pesquisas, a mais rica em recursos minerais. Sua flora é bastante variada, destacando-se numerosas espécies de madeiras, gomas elásticas e não elásticas, oleaginosas, alimentícias e medicinais.

A potencialidade de energia elétrica dos rios paraenses é bastante considerável. Sua fauna terrestre e aquática merece destaque, assim como a pecuária, com a sua maior produção situada na Região Sudeste do Estado e na Ilha do Marajó que abastecem o mercado interno, de carne e alguns produtos derivados e ainda exportam para outros estados da federação.

O Estado é composto por vinte e duas micro-regiões homogêneas, envolvendo 143 municípios, e a Região Metropolitana de Belém. Está dividido, em termo regional e político, em 06 mesorregiões. A ocupação se deu pela vinda de migrantes atraídos pela colonização agrícola, em áreas pioneiras, devido a abertura de grandes rodovias nacionais na Região e a implantação de grandes projetos (TUCURUI – Hidrelétrica; BARCARENA – Albrás/Alunorte – Alumínio, Porto de Vila do Conde; ORIXIMINÁ – TROMBETAS – Bauxita; JARI – Complexo Industrial, madeira, celulose, papel;

PARAUPEBAS/CARAJAS – Exploração de Minérios (ferro, ouro, cobre, níquel); SERRA PELADA – Ouro) e pela estrutura fundiária através dos incentivos financiados pela extinta SUDAM.

Situado em uma região de ampla cobertura florestal, apresentando grande quantidade de madeira de lei e muitas variedades de frutos tropicais. A partir da década de 70, a potencialidade desses recursos naturais, passou a ter significativa evolução em função do mercado consumidor, devido aos incentivos aplicados na Amazônia e a aceitação pelo mercado externo.

Com cerca de um terço das florestas tropicais úmidas da terra, a Amazônia Brasileira contém quase 300 milhões de hectares de floresta densa e 140 milhões de hectares de floresta aberta, abrigando um total de madeiras comercializáveis da ordem de 45 bilhões de metros cúbicos de madeira em pé, importante insumo para os ramos, madeireiro, moveleiro, papel-celulose e químico energético.

A par da enorme diversidade biológica (vegetal e animal) contida na floresta, o extraordinário universo de plantas medicinais, aromáticas, alimentícias, tóxicas, tanantes, oleaginosas, fibrosas, e outras, e riqueza biótica em fungos, bactérias, insetos e animais, tornam, a Amazônia, uma grande usina de vida e informação genética, constituindo base importantíssima para o desenvolvimento da biotecnologia, vertente do novo paradigma tecnológico emergente em escala internacional.

A riqueza da Bacia Hidrográfica da Amazônia oferece grande potencial pesqueiro, servindo como fonte de alimento para várias áreas do Estado, tornando viável o beneficiamento dos produtos pesqueiros, mediante o emprego de tecnologias modernas que possibilitem o armazenamento dos mesmos.

Existem também grandes extensões de áreas que favorecem o desenvolvimento da pecuária de animais de grande, médio e pequeno porte, os quais fornecem matérias primas para a produção da indústria de laticínios.

O setor mineral deixa muito a desejar como atividade dinâmica da economia paraense. A produção mineral do Estado é excessivamente concentrada em torno de 3 bens minerais: ferro, alumínio (bauxita) e ouro, que representam 92% do valor da produção mineral estadual. Só uma empresa, a CVRD – Companhia Vale do Rio Doce, é responsável diretamente ou por outras empresas a ela associadas e coligadas, por 88% da produção mineral estadual. Além desses minerais, são ainda explorados no Pará os minérios de cobre, manganês, estanho (cassiterita) e silício (quartzo), além de água mineral e outros bens minerais comumente utilizados na construção civil.

Em que pese os diferentes graus de beneficiamento e transformação mineral e a diversificada gama de produtos finais que podem ser obtidos, os empreendimentos mais expressivos da indústria de mineração do Pará se apresentam sob forma de enclaves, com reduzida capacidade de absorção de mão-de-obra e produção destinada quase que totalmente à exportação.

A vocação aurífera do Estado do Pará, associada à redução de oportunidades de emprego na conjuntura de crise de nível nacional, contribui para a atração de fluxos migratórios em direção aos garimpos paraenses, dando a essa atividade uma dimensão peculiar dentro da caracterização do setor mineral, fazendo-se urgente uma política de assentamento que desestimule o êxodo crescente campo-cidade.

A expressiva atividade garimpeira no Pará, que participa com 78% da produção nacional de ouro, é responsável por colocar o Estado em primeiro lugar no ranking nacional de extração desse metal. A atividade caracteriza-se, principalmente, pela forma rudimentar como se processa a produção, com elevadas perdas nas fases de extração e beneficiamento do minério aurífero. Adotando técnicas extremamente agressivas ao meio ambiente, que provocam o assoreamento e a contaminação das bacias de drenagem pelo lançamento de graxos, combustíveis e detergentes. O uso do mercúrio metálico na recuperação do ouro representa uma grave ameaça ao meio ambiente, haja vista a sua elevada toxicidade.

Como o ouro, as gemas também são objetos da atividade garimpeira no Estado do Pará, sendo aliás, a única forma atual de exploração do enorme potencial de gemas coradas de que dispõe o Estado, onde se destacam diamantes, ametistas, cristais de rocha, topázio e outras.

A elevada carga tributária incidente sobre as gemas no Pará e a falta de iniciativa para a instalação de centros de lapidação, concorrem, para que a produção estadual também seja clandestinamente desviada para outros centros comerciais, onde são lapidadas e vendidas a indústrias de jóias, reduzindo o Estado à posição de mero extrator, e com impactos significantes na economia local.

Apesar da região ser grande fornecedora de matérias primas, seus recursos naturais são exportados sem o devido beneficiamento, excluindo assim a mão-de-obra local, pois os projetos quando são implantados já trazem recursos humanos necessários para a sua execução. Assim sendo, aos elementos locais ficam destinados serviços pesados devido à falta de qualificação técnica.

A falta de apoio do sistema educacional no setor mineral e agro-industrial, deixa lacunas no aproveitamento das riquezas animal, vegetal e mineral, dificulta a circulação de capital e colabora para a não qualificação dos recursos humanos do Estado.

Essas atividades, que ora se desenvolvem precariamente, poderão ser inseridas no contexto econômico, moderno e competitivo, mediante o oferecimento de oportunidades educacionais que venham a suprir a carência de profissionais especializados no mercado local.

Finalizando a breve análise sobre, a Amazônia – Estado do Pará, podemos dizer que o ecodesenvolvimento com alta tecnologia e elevação da qualidade de vida é síntese do modelo de sociedade que os amazônidas pretendem construir na região, expressão do cenário desejado e plausível da Amazônia. O novo modelo deve compatibilizar o crescimento econômico com a base ecológica e sócio-cultural regional, recorrendo aos mais importantes avanços da ciência e tecnologia. Ao mesmo tempo, deve promover a

internalização dos benefícios do crescimento econômico e da exploração seletiva, racional e tecnicamente avançada dos recursos naturais.

As diversidades biológica e sócio-cultural devem continuar sendo duas marcas fortes e positivas dessa realidade da Amazônia, nas próximas décadas, de modo que ela permaneça sendo uma realidade, complexa, continental, poli-vocacional e heterogênea em seus aspectos sócio-culturais, contemplando a diversidade e reservando espaço para todos os modos de vida e de produção diferenciados. A região deve evoluir para uma economia moderna e uma sociedade aberta, com crescente identificação e interação com os valores civilizatórios universais.

A economia regional deve experimentar um importante crescimento, ao mesmo tempo em que registra uma mudança do perfil da sua estrutura produtiva, voltando-se, de forma crescente, para os ramos poluidores e predadores dos recursos naturais e de maior valor agregado, particularmente, agroindústria, bio-indústria e turismo ecológico. Deve, também, diversificar a pauta de exportação e comércio extra-regional de forma a tornar a Amazônia uma região produtora e exportadora de produtos de alta tecnologia, tais como: insumos bióticos, fármacos, variedades genéticas, cosméticos e produtos do extrativismo e potencial biológico amazônico.

A diversificação do sistema produtivo, e, a verticalização dos setores e ramos instalados ou em instalação na região, devem ser intensificados, para criar uma economia integrada e dinâmica. Elevação e internalização crescente da renda, bem como a descentralização social e espacial são, também, parte importante do modelo de sociedade desejado pelos amazônidas.

3.1.1 - Aspecto Sócio-Cultural

A população paraense foi estimada para 2002 em 6.453.683 habitantes (IBGE/ e a Secretaria Executiva de Planejamento Orçamento e Finanças do Estado do Pará -SEPOF-PA). Até 2001 a densidade demográfica do Estado era 5.08 hab/Km². As maiores concentrações populacionais estão na Região Metropolitana de Belém, e nas Microrregiões de Santarém, do Guamá, de Cametá, Braganantina, de Tucuruí, de Paragominas, e de Marabá.

Na formação do povo paraense predomina a influência indígena, que se faz sentir não somente no seu biotipo, como também na cultura, através dos ritmos, alimentação, artesanato, em suma, no folclore. A população indígena do Pará é bastante significativa principalmente no extremo Norte e no Centro Sul do Estado.

A partir da década de 70 houve um grande incremento populacional, devido a implantação dos grandes projetos agropecuários e extrativistas que se estabeleceram no Estado, atraídos pelos incentivos fiscais da hoje extinta SUDAM.

Do total da população paraense, ainda segundo o SEPOF, 3.688.473 habitantes, encontram-se na faixa entre 15 e 65 anos de idade. Se considerarmos que a população ativa está situada nessa faixa etária, de acordo com a realidade atual, uma vez que já existem

muitas crianças e jovens no mercado de trabalho com idade inferior a 18 anos e habitantes com mais de 60 anos também, assim mesmo temos uma faixa de cerca de 57,15% da população ativa para sustentar os outros 42,85% que não o são.

Do total de habitantes na faixa etária de 15 anos a mais, por sua vez, 24,39% são analfabetos, significa que cerca de ¼ da população ativa encontra-se nessa condição, constituindo, mão-de-obra não qualificada, que se dedica ao subemprego/mercado informal, quando não se encontram desempregados.

Esse perfil da população precisa mudar, para que haja transformação no panorama sócio econômico do Estado.

No campo educacional há necessidade de serem ampliadas oportunidades educativas, e mecanismos de acesso e permanência do aluno na escola, a qualidade do ensino, de modo que todos tenham acesso a educação e em especial a educação profissional, devendo-se para isto fortalecer e estimular ações conjuntas entre o poder Público e a Comunidade.

Apesar das dificuldades o processo de escolarização encontra-se em ascensão. No primeiro grau encontram-se 1.615.820 alunos matriculados, correspondendo a 83 % da atual demanda e no segundo grau verifica-se que há 314.516 alunos matriculados, sendo 153.624 na zona urbana e 160.892 na zona rural.

O interesse tem induzido o governo a investir mais na educação, principalmente no que concerne à oferta e a qualidade das escolas, proporcionando melhorias físicas e treinando os agentes educacionais. Para os próximos anos, a meta é atingir os recantos mais longínquos do estado, através de educação a distância.

Os dados estatísticos do IBGE/2000 e INEP/2001 retratam a necessidade de implantação da reforma da educação profissional quando indicam que 70% dos trabalhadores brasileiros possuem apenas o ensino fundamental, no máximo a 6.ª série, sendo que essa realidade se torna mais dramática quando se analisa a situação da Região Norte. Esses fatores têm gerado dificuldades ao desenvolvimento econômico-social do país num momento de globalização do mercado mundial, em decorrência das exigências de construção de uma nova sociedade que está sendo denominada por cientistas e pesquisadores de “Sociedade do Conhecimento”.

Face, a esse cenário, e às modificações introduzidas no contexto da educação profissional, que por toda sua dinâmica pediam mudanças de mentalidade e requeriam reformas modernizadoras nas estruturas e nos sistemas educacionais, de modo que sua implementação não fosse obstaculizada. O Centro Federal de Educação Tecnológica do Pará – CEFET/PA, na tentativa de cumprir sua missão educacional para atender os padrões e/ou parâmetros estabelecidos pelos Programas e/ou Projetos governamentais, buscou implementar um Centro de Educação profissional diferente, inovador, que viesse ajudar a superar os problemas existentes no âmbito da formação profissional no que concerne ao baixo nível de escolaridade e qualificação profissional dos jovens, adultos e dos trabalhadores do Estado do Pará, haja vista que tais fatores têm contribuído para a exclusão

do mercado formal de trabalho e/ou mesmo informal de uma parcela relevante da população economicamente ativa da Região Norte, o que resulta em um processo de desagregação social.

Dessa forma, o CEFET/PA tem a função precípua de melhorar a qualidade técnica educacional e renovar a concepção da educação profissional diante dos desafios do mundo moderno, que está a exigir a elevação do nível de escolaridade e dos padrões de qualificação profissional da juventude e trabalhadores brasileiros. Além de executar a política definida há época pela SEMTEC/MEC para a Educação Profissional

3.2. Caracterização da Organização

O CEFET/PA, antiga Escola Técnica, foi criado dentro da nova política do Governo Federal, para dispor de autonomia didática, técnica, científica, administrativa, financeira e patrimonial, em conformidade com o preceituado no art. 4º, Cap. II, do Decreto nº 2.855/98, com a finalidade de alcançar a auto-sustentabilidade e livrá-lo dos entraves da burocracia oficial e suas conseqüências cerceadoras, que enclausuram qualquer projeto educacional mais ágil, dinâmico e de envergadura social.

O CEFET/PA é uma instituição federal de ensino quase centenária e que conta com quase 7 mil alunos em duas unidades em Belém/PA, unidades descentralizadas de ensino (UNEDs) de Altamira, Marabá e Tucuruí, que funcionam com o apoio de prefeituras e/ou empresas; além de implementar projetos mantidos por prefeituras em Conceição do Araguaia, Itaituba, Parauapebas, Redenção e Santarém; ou empresas, no município de Barcarena, englobando quase 2.500 alunos do interior do Estado.

Em sua sede em Belém, possui uma área construída com 13 blocos, compreendendo a Administração, salas de aula, laboratório, biblioteca, gabinete médico, salas específicas de desenho, sala de audiovisual, coordenação de cursos, setor de informática, gráfica, sala do coral, tecnarte e banda, ginásio de esportes, refeitório, cantina, vestiário, quadras polivalentes, e outros ambientes.

No cumprimento de sua missão – Educação Profissional – o CEFET/PA conta com 338 docentes, sendo 84 temporários e 187 técnicos administrativos, que realizam as tarefas inerentes ao funcionamento da instituição. Portanto, a gestão acadêmica concentra todas as atividades ligadas diretamente ao processo ensino-aprendizagem do CEFET/PA, dela fazendo parte os seguintes setores:

- 1- Diretoria de Ensino
- 1.1- Gerência do Ensino Médio – GEM
- 1.2- Gerência do Ensino Técnico – GET
- 1.3- Gerência dos Cursos Superiores de Tecnologia – GCST
- 1.4- Gerência dos Cursos de Formação de Professores – GCFP
- 1.5- Gerência Técnico-Pedagógica – GTP
- 1.6- Coordenação de Processos Seletivos e Compatibilização de Atividades Acadêmicas
- 1.7- Coordenação de Registros Escolares

1.8- Supervisão de Turnos: manhã, tarde e noite.

Na Diretoria de Ensino atuam um conjunto de 11 servidores técnico-administrativos, que desenvolvem suas atividades laborais com responsabilidade direta sobre as atividades inerentes ao processo de ensino do CEFET/PA, dentre as quais se pode destacar:

Monitoramento e controle da frequência dos professores;
Leitura, análise e encaminhamento das ocorrências geradas pela Supervisão de turno;
Recebimento, análise e encaminhamento de documentos;
Organização e arquivamento de documentos;
Recebimento, atendimento e prestação de informações ao público interno e externo;
Editoração eletrônica de documentos diversos;
Participação na organização de eventos no CEFET;
Pesquisas sobre a legislação educacional e do serviço público para subsidiar os pareceres técnicos;
Análise e emissão de parecer técnico em documentos diversos;
Organização e secretariado de reuniões promovidas pela Diretoria de Ensino;
Participação na elaboração de projetos da Diretoria de Ensino;
Elaboração de projeto de Sistematização de Informações Gerenciais;
Levantamento e registro de informações cadastrais atualizadas dos docentes; e
Elaboração de Ficha de Pesquisa Cadastral dos servidores técnicos administrativos lotados na Diretoria de Ensino.

No período de 1995 à 2002, o CEFET/PA ofereceu os seguintes cursos:

Formação Técnica

Edificações; Estradas; Saneamento; Agrimensura; Mecânica; Eletrotécnica; Eletrônica; Telecomunicações; Mineração; Metalurgia; Processamento de Dados; Trânsito; Pesca (Modular); Registro de Saúde (Modular); Radiologia Médica (Modular); Examinador de Trânsito; Industrial Químico; Turismo; Desenho Industrial; Curso Ensino Médio; Geodesia e Cartografia; Fotogrametria; Produção Artística; Automação e Controle; Técnico em; Materiais; Redes de Telecomunicação; Planejador e Realizador de Eventos; Diretor de ensino; Diretor Geral; Gemologia;

Formação Tecnológica:

Tecnólogo em Informática; Tecnólogo em Saúde Pública; Tecnólogo em Controle Ambiental; Tecnólogo em Gestão Pública

Formação De Professores:

Formação de Professores de Educação Infantil e Ensino Fundamental
Formação de Professores de Ensino Médio
Licenciatura Plena em Geografia
Licenciatura Plena em Matemática
Licenciatura Plena em Biologia
Licenciatura Plena em Química
Licenciatura Plena em Física

Portanto, os 41 cursos regulares oferecidos pelo CEFET/PA possibilitaram a qualificação de 30.493 alunos no período de 1995 a 2002, em grau crescente de produtividade, conforme tabela abaixo:

PERÍODO	TOTAL DE ALUNOS FORMADOS
1995	1445
1996	2806
1997	3040
1998	3077
1999	3941
2000	3911
2001	5591
2002	6672
TOTAL	30.493

Fonte: GIRAD/CEFET-PA

Além da formação nos cursos técnicos e tecnológicos regulares e formação de professores, o CEFET/PA também desenvolveu e ofereceu em Belém e em 70 municípios do Estado através do Convênio com a Secretaria Executiva do Trabalho e Promoção Social – SETEPS/PA,/PLANFOR/PEP, cursos de qualificação básica, para jovens e adultos que estavam ou desejavam entrar para o mundo do trabalho, totalizando no período de 1996 à 2001, 60 cursos que qualificaram em torno de 8.000 pessoas.

O CEFET/PA, nesse convênio, era responsável pelo planejamento, elaboração do material didático e execução dos cursos por seus próprios professores ou professores contratados para ministrar o curso.

Entre as localidades atendidas, citaremos municípios denominados de pólos em sua meso-região: Grande Belém, Castanhal e os municípios da Região Metropolitana, Arari e os municípios da Região do Marajó, Bragança e os municípios das Regiões Nordeste, Marabá e os municípios da Região Sudeste, Santarém e os municípios da Região Oeste (Baixo Amazonas), Altamira e os municípios da Região Sudoeste do Estado.

Apresentamos a seguir alguns cursos de educação profissional de nível básico, que foram ofertados no período de 1996 à 2001:

Área de Construção Civil: Pedreiro; Carpinteiro; Eletricista Predial; Ferreiro Armador; Mestre de Obra; Pintor Predial; Encanador Hidráulico, entre outros.

Área de Mineração: Artesanato Mineral; Lapidação Mineral; Design de Jóias; Pintura de Jóias; Gemologia (identificação de gemas) e outros.

Área de Serviços: Mecânico de Refrigeração; Mecânico de Autos; Injeção Eletrônica; Reparador de Eletrodomésticos; Eletricista de Baixa e Alta Tensão; Calafetador Naval; e outros.

Área de Pesca: Beneficiamento do Pescado; Captura, Manejo e Conservação do Pescado; Confeções de Apetrechos de Pesca; Piscicultura.

Área de Educação Especial: Massoterapia; Informática Especial; Operador de Câmara Escura.

CAPITULO IV - A CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIOS PELO CEFET/PA NO PERÍODO DE 1995 A 2002

Em sua política de expansão da Educação Profissional, o CEFET/PA desenvolveu um conjunto de ações que permitiram a assinatura de convênios e contratos com organizações públicas e privadas, onde, através de contrapartidas de espaços físicos, equipamentos, recursos financeiros e até de pessoal, fosse possível a ampliação de oferta dos cursos de Educação Profissional em todos os níveis, e ainda a formação de professores, em função de estar participando do esforço governamental, que determinou até 2006, para que todos os professores que atuavam no ensino fundamental obtivessem graduação, conforme era o objetivo da política educacional do governo federal a época.

Desse modo, o CEFET/PA firmou e manteve Convênios com a SEMTEC/MEC, prefeituras e empresas que solicitaram e financiaram os projetos, sendo apurado e analisado neste estudo o período de 1995 a 2002, em relação à regularidade legal, conforme determina a Instrução Normativa STN nº 01, de 15 de janeiro de 1997 e suas alterações, que disciplina a celebração de convênios de natureza financeira que tenham por objeto a execução de projetos e realização de eventos.

A seguir, apresentamos quadros descritivos de convênios e contratos com a SEMTEC/MEC, órgãos públicos, empresas privadas, prefeituras que permitiram uma visão da abrangência da atuação da Instituição no Estado do Pará (as informações foram sendo obtidas gradativamente em 2002, sejam aquelas encontradas no CEFET-PA, sejam as disponibilizadas pelas prefeituras ou pela APETI - Associação dos Professores da Escola Técnica Industrial, ou a partir dos documentos emanados da Equipe de Auditoria da CGU-PA, e que constam na manifestação da direção em relação ao relatório de auditoria de 2002.

Quadro 1 – Convênio e Contrato com a Apeti ‘continua’

INSTRUMENTO	OBJETO	VIGÊNCIA	VALOR Contratado	VALOR A Executar Após 10/06/2002
Convênio s/n com APETI transferindo, objeto do Convênio Nº 172/2001 firmado com a SEMTEC/MEC. Em 17/09/2001	Execução da construção da ETF/TO repasse de recursos financeiros para atender despesas com a implantação e funcionamento da Escola Técnica Federal de Palmas – TO.	28/12/2001	R\$ 3.860.000,00	---
Convênio Nº 034/95, SEMTEC/MEC (TELESOFT) – Sistema de Telemática e Automação Ltda	“alocação de recursos para contratação de serviços de consultoria para implementação da Análise do Ambiente computacional e Elaboração de Bancos de Dados”.	03/10/1995	<u>R\$320.900,00</u>	

‘Quadro 1. Continuação’

Convênio N° 040/95, SEMTEC/MEC (TELESOFT) – Sistema de Telemática e Automação Ltda	“alocação de recursos para elaboração de Banco de Dados que irá disponibilizar, por meio eletrônico, as informações sobre livros didáticos, vídeos educativos e aplicativos de informática existentes para as disciplinas dos ensinos médios acadêmico e profissionalizante”.	20/11/1995	R\$ 320.000,00	
Convênio N° 018/96, SEMTEC/MEC/IBM	“alocação de recursos para operacionalização do sistema de informática da Escola Técnica Federal do Pará”. Foram firmados ainda, dois termos aditivos, o primeiro em 27.09.1996 e o segundo em 19.12.1996, ambos alocando mais recursos ao Convênio.	19/08/1996	R\$ 479.000,00	
Convênio celebrado com o Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Pará - IPASEP,.	Desenvolvimento de Programa Especial de Mútua Cooperação Técnico-Educacional e Cultural nos campos da Educação, Pesquisa, Extensão e Financeiro	26/02/1998	R\$ 1.011.953,25.	
Instrumento de Cooperação Técnica com a Secretaria Executiva do Trabalho e Promoção Social – SETEPS/PA	Para a execução do Plano de Qualificação Profissional - PLANFOR	1999 À 2000	R\$ 423.755,93	
Convênio celebrado com a Companhia Vale do Rio Doce - ALBRÁS	Oferta de Curso de Qualificação Técnica na Área da Indústria	Fevereiro de 2001	R\$ 94.880,00	
Convênio celebrado com a Companhia Vale do Rio Doce - CVRD	Oferta de Curso de Qualificação Técnica em Moagem de Minério de Ferro	Março de 2001	R\$ 43.672,00	

Fonte -> CEFET-PA

Obs: Segundo informações obtidas da Diretoria da UNED de Altamira e Unidades Avançadas, somente houve processo seletivo para ingresso de alunos (160 vagas), isto em 2001. Pela não finalização dos entendimentos entre o CEFET-PA e a Prefeitura Municipal de Itaituba, o projeto não avançou.

Na seqüência, apresentamos trechos da manifestação do diretor geral do CEFET/PA, no período de março a novembro de 2002 em resposta ao relatório de auditoria nº 116473, que trata da prestação de contas anual de 2002, em que são questionados os procedimentos administrativos e financeiros do CEFET/PA abrangendo principalmente

fatos de 2001 e 2002, e também fatos retroativos aos anos anteriores. Ressaltamos que por questão de Ética, manteremos o sigilo do nome das pessoas envolvidas.

“Em 31 de outubro de 2002, enviei o ofício nº 963/2002-GAB (doc. 244) para o Secretário da SEMTEC-MEC, encaminhando cópia da manifestação do CEFET-PA ao Relatório de Auditoria nº 087863/2002-CGU-PA, com os anexos, e solicitando que cópia da mesma fosse enviada à Assessoria de Controle Interno do MEC. Informava, ainda, que o Secretário Substituto da SEMTEC; o Assessor-chefe da Assessoria Jurídica da SEMTEC; a Assessora Jurídica da SEMTEC, e a Assessora Especial de Controle Interno do MEC receberam cópias eletrônicas da manifestação em 30 de outubro de 2002 (doc. 245).

Também, em 31 de outubro de 2002, enviei o ofício nº 964/2002-GAB (doc. 246) para o Secretário da SEMTEC reiterando meu pedido de exoneração do cargo de Diretor-Geral *Pro Tempore* do CEFET-PA o mais breve possível, pois, achava que minha missão no Pará já tinha sido cumprida. Em anexo a este ofício, encaminhei o memorando nº 245/2002-GAB (de 02/10/2002, doc. 247) e o memorando nº 285/2002-GAB (de 25/10/2002, doc. 248).

Nos dias 5 e 6 de novembro de 2002, estive na SEMTEC-MEC na Diretoria da Rede Federal, PROEP, Assessoria Jurídica e outros setores, na Assessoria Especial de Controle Interno, na Consultoria Jurídica e na Secretaria de Educação Superior e outros setores do MEC para tratar de assuntos do interesse do CEFET-PA.

Em 13 de novembro de 2002, enviei o ofício nº 984/2002-GAB (doc. 249) para a Assessora Especial de Controle Interno do MEC, que tratava de assuntos relativos à Unidade de Auditoria Interna do CEFET-PA.

Finalmente, em dia 21 de novembro de 2002, fui desligado do cargo de Diretor-Geral do CEFET-PA conforme publicação no DOU de 22 de novembro de 2002”.

É importante observar que a situação do CEFET/PA, naquele momento, era motivo de preocupação e acompanhamento do próprio MEC, visto que a Instituição fora algumas vezes utilizada, como laboratório preliminar de ações, dentre elas, planejamento, desenvolvimento e implantação de cursos inovadores em licenciaturas, projetos para novos cursos técnicos, que posteriormente seriam implantados na Educação Profissional pelo Ministério, inclusive, o modo como deveria em conjunto com a iniciativa pública e privada, estabelecer novas formas de ações, que redundassem na obtenção de condições e recursos para o desenvolvimento da educação profissional.

Em seguida temos quadro descritivo com dados referentes a: Instrumento de Cooperação Técnica Institucional entre o CEFET-PA e a Associação dos Professores do Ensino Técnico Industrial – APETI e os Termos de Interveniência entre o CEFET-PA, a APETI e as prefeituras/estados (as informações foram sendo obtidas gradativamente em 2002, sejam aquelas encontradas no CEFET-PA, seja as disponibilizadas pelas prefeituras ou pela APETI, ou a partir dos documentos emanados da Equipe de Auditoria da CGU-PA já mencionados.

Quadro 2 – Instrumento de Cooperação Técnica Institucional , e Termos de Interveniência entre a APETI e Prefeituras

INSTRUMENTO	OBJETO	VIGÊNCIA
3º Termo Aditivo ao Instrumento de Cooperação Técnica Institucional entre a APETI e o CEFET-PA	Interveniência por parte da APETI nos processos de interiorização do CEFET/PA, englobando a realização de Cursos de Capacitação de Professores e a efetivação de Cursos Superiores e Pós-médios, nas UNDES e demais municípios que por força de convênios firmados determinem a existência dos mesmos	20/06/2000 até 20/06/2005 (ICTI rescindido)
Termo de Interveniência ao contrato administrativo entre a Pref. Munic. De Parauapebas , o CEFET-PA e a APETI	Operacionalização de todos os procedimentos elencados na cláusula terceira do 3º Aditivo ao Instrumento de Cooperação Técnica Institucional celebrado entre o CEFET/PA e a APETI.	14/02/2001 a até o término do contrato administrativo com a prefeitura (ICTI rescindido)
Termo de Interveniência ao contrato administrativo entre a Pref. Munic. De Redenção , o CEFET-PA e a APETI	Operacionalização de todos os procedimentos elencados na cláusula terceira do 3º Aditivo ao Instrumento de Cooperação Técnica Institucional celebrado entre o CEFET/PA e a APETI.	20/09/2001 a até o término do contrato administrativo com a prefeitura (ICTI rescindido)
Termo de Interveniência ao contrato administrativo entre a Pref. Munic. De Santarém , o CEFET-PA e a APETI	Operacionalização de todos os procedimentos elencados na cláusula terceira do 3º Aditivo ao Instrumento de Cooperação Técnica Institucional celebrado entre o CEFET/PA e a APETI.	20/06/2001 a até o término do contrato administrativo com a prefeitura (ICTI rescindido)
Termo de Interveniência ao contrato administrativo entre a Pref. Munic. De Tucuruí , o CEFET-PA e a APETI	Operacionalização de todos os procedimentos elencados na cláusula terceira do 3º Aditivo ao Instrumento de Cooperação Técnica Institucional celebrado entre o CEFET/PA e a APETI.	12/03/2001 a até o término do contrato administrativo com a prefeitura (ICTI rescindido)
Suspensão do Instrumento de Cooperação Técnica-Institucional	Suspensão unilateral pelo CEFET-PA dos efeitos do Instrumento de Cooperação Técnica Institucional	11/06/2002 (ver ofício nº 445/2002, doc. 189ª, anexo)
Termo de Re-ratificação de rescisão	Rescisão unilateral pelo CEFET-PA do Instrumento de Cooperação Técnica Institucional	30/08/2002 (a partir de 07/08/2002)

Fonte -> CEFET-PA

Abaixo temos quadros descritivos das informações obtidas: convênios e contratos com prefeituras (as informações foram sendo obtidas gradativamente em 2002, sejam aquelas encontradas no CEFET-PA, seja as disponibilizadas pelas prefeituras ou pela APETI, ou a partir dos documentos emanados da Equipe de Auditoria da CGU-PA já mencionados).

Quadro 3 – Convênio e Contrato com a Prefeitura de Itaituba ‘continua’

ITAITUBA	OBJETO	VIGÊNCIA	VALOR Contratado	VALOR A Executar Após 10/06/2002

‘Quadro 3. Continuação’

Convênio n° 003/2001 com a Pref. Munic. de Itaituba	Programa de mútua cooperação técnico-educacional e cultural nos campos de educação, pesquisa, extensão e financeiro	27/07/2001 a 27/07/2006	876.660,00 Não houve execução em 2002	---
---	---	-------------------------	--	-----

Fonte -> CEFET-PA

Obs.: Segundo informações obtidas da Diretoria da UNED de Altamira e Unidades Avançadas, somente houve processo seletivo para ingresso de alunos (160 vagas), isto em 2001. Pela não finalização dos entendimentos entre o CEFET-PA e a Prefeitura Municipal de Itaituba, o projeto não avançou.

Quadro 4 – Convênio e Contrato com a Prefeitura de Marabá

MARABÁ	OBJETO	VIGÊNCIA	VALOR Contratado	VALOR A Executar Após 10/06/2002
Convênio n° 067/2000 Fundação Vale do rio Doce, Prefeitura Municipal de Marabá, SETEPS, COOPER-JÓIA	Intensificar as ações do Polo Joalheiro do Pará, conforme consta no projeto anexo parte integrante deste, viabilizando o aproveitamento dos recursos minerais abundantes no Município de Marabá que por falta de incentivo, não estão sendo aproveitados, bem como fortalecer e incentivar a formação de cooperativas autônomas de lapidadores, bem como possibilitar o acesso às novas tecnologias.	30/11/2000 a 30/11/2002	152.733,19 Não houve execução em 2002	---

Fonte -> Nota Técnica n° 19/2001/GRCI/PA.

Quadro 5 – Convênio e Contrato com a Prefeitura de Marabá

MARABÁ	OBJETO	VIGÊNCIA	VALOR Contratado	VALOR A Executar Após 10/06/2002
Convênio n° s/n com a Pref. Munic. de Marabá	Programa de mútua cooperação técnico-educacional e cultural nos campos de educação, pesquisa, extensão e financeiro	1998 a 2003	---	---
1° Termo Aditivo ao Convênio s/n° com a Pref. Munic. de Marabá	Prestação de serviços para a execução de Cursos de Qualificação Profissional na área de Trânsito – Agentes de Trânsito, a fim de atender as demandas por cursos profissionais no Município de Marabá	Ago/1999 a Dez/1999	55.240,00	---

Fonte -> Nota Técnica n° 19/2001/GRCI/PA.

Quadro 6 – Convênio e Contrato com a Prefeitura de Parauapebas

PARAU- PEBAS	OBJETO	VIGÊNCIA	VALOR Contratado	VALOR a Executar Após 10/06/2002
Convênio n° 001/2001 com a Pref. Munic. de Parauapebas	Programa de mútua cooperação técnico-educacional e cultural nos campos de educação, pesquisa, extensão e financeiro	05/01/2000 a 05/01/2005	---	---
1º Termo Aditivo ao Convênio com a Pref. Munic. de Parauapebas	Infra-estrutura básica necessária à implantação dos cursos técnicos e superiores no município de Parauapebas.	25/01/2000 a 31/12/2000	---	---
2º Termo Aditivo ao Convênio com a Pref. Munic. de Parauapebas	Implantação dos cursos técnicos de nível superior (1ª turma dos cursos técnicos de nível superior em: Processamento de Dados, Gestão Ambiental, Saúde Pública), do pós-médio (Informática, Turismo, Agro-indústria, Design Industrial (Lapidação e Artesanato Mineral)) – 240 alunos	15/09/2000 a 31/12/2003	---	---
3º Termo Aditivo ao Convênio com a Pref. Munic. de Parauapebas	Implantação dos cursos técnicos de nível superior (2ª turma dos cursos técnicos de nível superior em: Processamento de Dados, Gestão Ambiental, Saúde Pública, e 1ª de Gestão Pública), 2ª turma do pós-médio (Informática, Turismo, Agro-indústria, Design Industrial (Lapidação e Artesanato Mineral)) – 260 alunos	21/01/2002 a 31/12/2004	---	---
4º Termo Aditivo ao Convênio com a Pref. Munic. de Parauapebas	A prefeitura passou a ser responsável pelo transporte intermunicipal e diárias dos professores e coordenadores que ministrarão os cursos no município, bem como pelo pagamento da reprografia do material didático e pelo material de consumo utilizado no curso e demais custos inerentes à sua realização, nos termos do Plano de Trabalho. (2ª turma dos cursos técnicos de nível superior (Tecnólogo em: Processamento de Dados, Gestão Ambiental, e 1ª de Saúde Pública), pós-médio (Informática, Turismo, Agro-indústria, Design Industrial (Lapidação e Artesanato Mineral)) - 260 alunos	10/06/2002 a 31/12/2004	----	500.000,00

Fonte -> CEFET-PA

Quadro 7 – Convênio e Contrato com a Prefeitura de Parauapebas

PARAU- PEBAS	OBJETO	VIGÊNCIA	VALOR Contratado	VALOR A Executar Após 10/06/2002
Contrato s/n com a Pref. Munic. de Parauapebas	Prestação de serviços educacionais, na realização de curso superior de professores na educação infantil e nas primeiras séries do ensino fundamental (1ª a 4ª), para 150 (cento e cinquenta) professores pertencentes a rede municipal de ensino de Parauapebas	14/02/2001 a julho/2003	576.000,00	100.000,00
Termo aditivo ao Contrato s/n com a Pref. Munic. de Parauapebas	A prefeitura passou a ser responsável pelo transporte intermunicipal e diárias dos professores e coordenadores que ministrarão o curso no município, bem como pelo pagamento da reprografia do material didático e pelo material de consumo utilizado no curso e demais custos inerentes à sua realização, nos termos do Plano de Trabalho.	10/06/2002 a julho de 2003	---	---

Fonte -> CEFET-PA

Obs.: Segundo informações obtidas dos quadros acima, da Diretoria da UNED de Altamira e Unidades Avançadas e dados da Diretoria de Ensino, em 2002, em Parauapebas, além de aproximadamente 500 alunos dos cursos técnicos e tecnológicos, também estudavam aproximadamente 350 alunos em cursos de formação de professores. Todos em cursos ofertados pelo CEFET-PA e financiados pela Prefeitura Municipal.

Quadro 8 – Convênio e Contrato com a Prefeitura de Redenção

REDENÇÃO	OBJETO	VIGÊNCIA	VALOR Contratado	VALOR A Executar Após 10/06/2002
Contrato s/n com a Pref. Munic. de Redenção	Prestação de serviços educacionais, na realização de curso formação superior de professores para 100 (cem) professores pertencentes a rede municipal de ensino de Redenção	20/Set/2001 a dez/2003	436.000,00	300.000,00
Termo Aditivo ao Contrato s/n com a Pref. Munic. de Redenção	A prefeitura passou a ser responsável pelo transporte intermunicipal e diárias dos professores e coordenadores que ministrarão o curso no município, bem como pelo pagamento da reprografia do material didático e pelo material de consumo utilizado no curso e demais custos inerentes à sua realização, nos termos do Plano de Trabalho.	10/06/2002 a dez/2003	---	---

Fonte -> CEFET-PA

Obs.: Segundo informações obtidas dos quadros acima, da Diretoria da UNED de Altamira e Unidades Avançadas e dados da Diretoria de Ensino, em 2002, em Redenção, estudavam aproximadamente 230 alunos em cursos de formação de professores. Todos em cursos ofertados pelo CEFET-PA e financiados pela Prefeitura Municipal.

Quadro 9 – Convênio e Contrato com a Prefeitura de Santarém

SANTARÉM	OBJETO	VIGÊNCIA	VALOR Contratado	VALOR A Executar Após 10/06/2002
Contrato s/n com a Pref. Munic. de Santarém (Dispensa 01/2001)	Prestação de serviços educacionais, na realização de curso superior de professores na educação infantil e nas primeiras séries do ensino fundamental (1ª a 4ª), para 220 (duzentos e vinte) professores pertencentes a rede municipal de ensino de Santarém	20/06/2001 a 31/07/2003	880.000,00	325.000,00
Termo Aditivo ao Contrato s/n (Dispensa 01/2001) com a Pref. Munic. de Santarém	A prefeitura passou a ser responsável pelo transporte intermunicipal e diárias dos professores e coordenadores que ministrarão o curso no município, bem como pelo pagamento da reprografia do material didático e pelo material de consumo utilizado no curso e demais custos inerentes à sua realização, nos termos do Plano de Trabalho.	10/06/2002 a 31/07/2003	---	---

Fonte -> CEFET-PA

Quadro 10 – Convênio e Contrato com a Prefeitura de Santarém

SANTARÉM	OBJETO	VIGÊNCIA	VALOR Contratado	VALOR A Executar Após 10/06/2002
Contrato s/n (Dispensa 10/2001) com a Pref. Munic. de Santarém	Prestação de serviços educacionais, na realização de curso superior de professores na educação infantil e nas primeiras séries do ensino fundamental (1ª a 4ª), para (110) professores pertencentes a rede municipal de ensino de Santarém	14/12/2001 a 31/12/2003	440.000,00	360.000,00
Termo Aditivo ao Contrato s/n (Dispensa 10/2001) com a Pref. Munic. de Santarém	A prefeitura passou a ser responsável pelo transporte intermunicipal e diárias dos professores e coordenadores que ministrarão o curso no município, bem como pelo pagamento da reprografia do material didático e pelo material de consumo utilizado no curso e demais custos inerentes à sua realização, nos termos do Plano de Trabalho.	10/06/2002 a	---	---

Fonte -> CEFET-PA

Obs.: Segundo informações obtidas dos quadros acima, da Diretoria da UNED de Altamira e Unidades Avançadas e dados da Diretoria de Ensino, em 2002, em Santarém, estudavam aproximadamente 330 alunos em cursos de formação de professores. Todos em cursos ofertados pelo CEFET-PA e financiados pela Prefeitura Municipal.

Quadro 11 – Convênio e Contrato com a Prefeitura de Tucuruí ‘continua’

TUCURUÍ	OBJETO	VIGÊNCIA	VALOR Contratado	VALOR A Executar Após 10/06/2002
Convênio nº 001/2001 com a Prof. Municipal de Tucuruí	Programa de mútua cooperação técnico-educacional e cultural nos campos de educação, pesquisa, extensão e financeiro	20/04/2001 a 20/04/2006	---	---
1º Termo Aditivo ao Convênio nº 001/2001 com a Prof. Municipal de Tucuruí	Infra-estrutura básica necessária à implantação dos cursos técnicos e superiores no município de Tucuruí.	25/04/2001 a 31/12/2001	170.000,00	---
2º Termo Aditivo ao Convênio nº 001/2001 com a Prof. Municipal de Tucuruí	Elaboração de um projeto institucional para divulgação de atividades turísticas, culturais e das potencialidades econômicas da região junto à comunidade e aos alunos da rede municipal de ensino, composto de 5 (vídeos) nas áreas de saúde, educação, turismo, obras de infra-estrutura e potencialidades econômicas, e ainda, apresentação de vídeos culturais e folclóricos à rede municipal de ensino.	25/06/2001 a 30/09/2001	120.000,00	---
Termo de Retificação ao Termo Aditivo ao Convênio nº 001/2001 com a Prof. Municipal de Tucuruí	Altera o objeto do 2º Termo Aditivo ao Convênio nº 01/2001: “Elaboração de um projeto institucional para divulgação de atividades turísticas, culturais e das potencialidades econômicas da região junto à comunidade e aos alunos da rede municipal de ensino, composto de 4 (vídeos) nas áreas de saúde, educação, turismo, obras de infra-estrutura e potencialidades econômicas, em um total de 20 (vinte) exemplares cada um, e para aquisição de equipamentos e material de consumo para fornecer a infra-estrutura básica de funcionamento dos cursos de nível superior na UNED de Tucuruí”. Revoga a Cláusula 4ª do 2º Termo Aditivo ao Convênio nº 01/2001.	29/06/2001 a 30/09/2001	---	---
3º Termo Aditivo ao Convênio nº 001/2001 com a Prof. Municipal de Tucuruí	Infra-estrutura básica necessária à implantação dos cursos técnicos e superiores no município de Tucuruí, composta de laboratórios de informática e multidisciplinar e biblioteca básica dos cursos técnicos de nível superior e pós-médios no Município	03/08/2001 a 31/12/2001	270.000,00	---

‘Quadro 11. Continuação’

<p>4º Termo Aditivo ao Convênio nº 001/2001 com a Prof. Municipal de Tucuruí</p>	<p>Recuperação do prédio do CEFET-PA da Rua Porto Colombo, 12, no que se refere a pintura interna e externa, substituição dos forros internos e construção de uma quadra polivalente e no prédio da rua Salto Santiago s/n, construção do laboratório de aquicultura e anexo da biblioteca (sala de leitura).</p>	<p>20/09/2001 a 31/12/2001</p>	<p>230.000,00</p>	<p>---</p>
<p>5º Termo Aditivo ao Convênio nº 001/2001 com a Prof. Municipal de Tucuruí</p>	<p>Manutenção da primeira turma dos cursos técnicos de nível superior e pós-médios no Município. A prefeitura passou a ser responsável pelo transporte intermunicipal e diárias dos professores e coordenadores que ministrarão os cursos no município, bem como pelo pagamento da reprografia do material didático e pelo material de consumo utilizado no curso e demais custos inerentes à sua realização, nos termos do Plano de Trabalho. Também está previsto no aditivo, locação de mão de obra (15 pessoas) pela prefeitura, para suprir a falta de pessoal técnico-administrativo na UNED e nas atividades de interiorização.</p>	<p>10/06/2002 a 31/07/2004</p>	<p>260.000,00</p>	<p>260.000,00</p>
<p>Termo de Retificação ao 5º Termo Aditivo ao Convênio nº 001/2001 com a Prof. Municipal de Tucuruí</p>	<p>A Cláusula Quinta – da Vigência, passa a ter a seguinte redação: “CLÁUSULA QUINTA – DA VIGÊNCIA O prazo de vigência do presente termo aditivo, face ao seu objeto, expirar-se-á em 31/07/2004</p>	<p>28/08/2002 a 31/07/2004</p>	<p>----</p>	<p>----</p>
<p>Termo de Retificação Convênio nº 001/2001 com a Prof. Municipal de Tucuruí</p>	<p>A Cláusula Décima Terceira – dos Bens Patrimoniais, passa a ter a seguinte redação: “Os bens patrimoniais adquiridos produzidos e/ou transformados com recursos originários dos Termos Aditivos celebrados em cumprimento aos objetivos pactuados no instrumento de Convênio ora retificado, bem como os bens móveis disponibilizados, poderão serem doados ao Conveniente, a critério do Concedente, ao término da vigência deste Convênio, desde que sejam destinados à continuidade de programa governamental.”</p>	<p>28/08/2002 a 31/07/2004</p>	<p>---</p>	<p>---</p>

Fonte -> CEFET-PA/APETI

Quadro 12– Convênio e Contrato com a Prefeitura de Tucuruí

TUCURUÍ	OBJETO	VIGÊNCIA	VALOR Contratado	VALOR A Executar Após 10/06/2002
Contrato s/n com a Prof. Municipal de Tucuruí	Prestação de serviços educacionais, na realização de curso superior de professores na educação infantil e nas primeiras séries do ensino fundamental (1ª a 4ª), para 200 (duzentos) professores pertencentes a rede municipal de ensino de Tucuruí	12/03/2001 a julho/2003	816.000,00	306.000,00
Termo Aditivo ao Contrato s/n (Dispensa 01/2001) com a Pref. Munic. de Tucuruí	A prefeitura passou a ser responsável pelo transporte intermunicipal e diárias dos professores e coordenadores que ministrarão o curso no município, bem como pelo pagamento da reprografia do material didático e pelo material de consumo utilizado no curso e demais custos inerentes à sua realização, nos termos do Plano de Trabalho.	10/06/2002 a julho de 2003	---	---
Re-ratificação ao Termo Aditivo ao Contrato Administrativo de Prestação de Serviços (Dispensa nº 01/2001) com a Prof. Municipal de Tucuruí	Altera o texto do item 10 da Cláusula Quarta (das obrigações da contratada), para: “disponibilizar o espaço físico e os materiais e equipamentos necessários ao desenvolvimento dos cursos ora contratados a saber:”	28/08/2002 a julho de 2003	---	---

Fonte -> CEFET-PA

Quadro 13– Convênio e Contrato com a Prefeitura de Tucuruí ‘continua’

TUCURUÍ	OBJETO	VIGÊNCIA	VALOR Contratado	VALOR A Executar Após 10/06/2002
Contrato s/n com a Prof. Municipal de Tucuruí	Prestação de serviços educacionais, na realização de curso superior de professores na educação infantil e nas primeiras séries do ensino fundamental (1ª a 4ª), para 150 (cento e cinquenta) professores pertencentes a rede municipal de ensino de Tucuruí e curso de licenciatura, para 50 (cinquenta) professores	12/12/2001 a julho/2004	920.000,00	624.000,00

‘Quadro 12. Continuação’

Termo Aditivo ao Contrato s/n (Dispensa 10/2001) com a Pref. Munic. de Tucuruí	A prefeitura passou a ser responsável pelo transporte intermunicipal e diárias dos professores e coordenadores que ministrarão o curso no município, bem como pelo pagamento da reprografia do material didático e pelo material de consumo utilizado no curso e demais custos inerentes à sua realização, nos termos do Plano de Trabalho.	10/06/2002 a julho de 2004	---	---
Re-ratificação ao Termo Aditivo ao Contrato Administrativo de Prestação de Serviços (Dispensa nº 010/2001) com a Prof. Municipal de Tucuruí	Altera o texto do item 10 da Cláusula Quarta (das obrigações da contratada), para: “disponibilizar o espaço físico e os materiais e equipamentos necessários ao desenvolvimento dos cursos ora contratados a saber:”	28/08/2002 a julho de 2004	---	---

Fonte -> CEFET-PA

Obs.: Segundo informações obtidas dos quadros acima, da Diretoria da UNED de Tucuruí, da Diretoria da UNED de Altamira e Unidades Avançadas e dados da Diretoria de Ensino, em 2002, em Tucuruí, além de aproximadamente 400 alunos de formação de professores, também estudavam 240 alunos dos cursos técnicos e tecnológicos em cursos ofertados pelo CEFET -PA e financiados pela Prefeitura Municipal. Além destes, o CEFET-PA tinha aproximadamente 242 alunos mantidos com recursos do orçamento federal, que se beneficiaram do uso sinérgico dos recursos disponibilizados pela Prefeitura Municipal de Tucuruí.

Para que haja a compreensão do que ocorreu no CEFET/PA em relação ao entendimento da auditoria realizada pelos órgãos de Controle da União na questão dos Convênios, Contratos e Parcerias registraremos abaixo, informações obtidas nos relatórios de auditoria, assim como no posicionamento do Gestor da Instituição a esse posicionamento.

Foi recomendado ao CEFET/PA, ainda no relatório sobre o ano de 2001, a suspensão dos convênios, contratos e aditivos com as Prefeituras, para sofrerem correções de modo a permitir que os recursos financeiros denominados de recursos próprios, fossem operados através da conta única da união, e não através de caixa escolar ou conta bancária desvinculada da conta única.

Ocorreu que, conforme as informações levantadas na manifestação da direção ao relatório de auditoria, naquele ano, assim como veio a ocorrer também no ano 2002, não havia previsão no orçamento da instituição, para acomodar o volume de recursos, envolvido nesses convênios.

Diante da situação e principalmente preocupado com os alunos, em torno de 2000 que ficariam prejudicados, o Gestor, realizou várias consultas e encontros com seus superiores no MEC, que finalmente orientaram para que fosse transferido a execução financeira dos Convênios para as Prefeituras.

Em 2002, ao fazer o acompanhamento das correções recomendadas no relatório de 2001, a auditoria analisou as alterações realizadas nos contratos de Convênio e assim se posicionou:

“transferiu para as Prefeituras toda a execução financeira dos contratos, restando ao CEFET/PA apenas disponibilizar os professores que irão ministrar aulas nos municípios, sendo os mesmos, inclusive, remunerados através de diárias pagas pelas prefeituras.

Ainda na interpretação da auditoria, todo contrato tem como elemento essencial a existência de direitos e obrigações para ambas as partes, sendo assim, não pode o CEFET/PA abrir mão de seus direitos e vantagens em detrimento das prefeituras, sob pena de prejudicar o desempenho de sua missão institucional, maltratando o princípio da economicidade e da eficiência que norteiam as atividades da Administração Pública”.

Também alegou que o CEFET/PA, ao alterar o Convênio abriu mão de patrimônio supostamente neles contemplados, renunciou receitas próprias, rompeu a natureza contratual e aceitou que fossem pagas aos professores, diárias diferentes e superiores as fixadas pelo Poder Executivo Federal.

Solicitada a pronunciar-se sobre o item 9.3.1.1. do relatório de auditoria/2002 (modificação na essência dos contratos com as prefeituras de Santarém, Altamira, Tucuruí e Parauapebas), a Coordenadora da Interiorização apresentou manifestação (doc. 250) que reproduzimos abaixo:

*“1 – **Transferência de Patrimônio** - De acordo com o estabelecido na Cláusula Décima Terceira do Termo de re-ratificação datado de 28 de agosto de 2002 ao Convênio original nº 01/2001 celebrado entre a Prefeitura Municipal de Tucuruí e o Centro Federal de Educação Tecnológica do Pará consta que: “Os bens adquiridos, produzidos e/ou transformados com recursos originários dos Termos Aditivos celebrados em cumprimento aos objetivos pactuados no instrumento de Convênio ora retificado, bem como os bens móveis disponibilizados, poderão ser doados ao Conveniente, a critério do Concedente, ao término da vigência deste Convênio, desde que sejam destinados à continuidade de programa governamental”. Informo ainda que coube à Gerência de Planejamento e Projetos Educacionais juntamente com a Procuradoria Federal desta IFE a análise técnica e jurídica dos Termos Aditivos e de Termos de Re-Ratificação aos Convênios e ou Contratos assinados em 2002.*

*2 – **Renúncia de Receita Própria** - Desconheço qualquer renúncia de receita por parte do CEFET-PA, haja vista que os Termos Aditivos, onde a equipe de auditoria suscita a suposta renúncia, foram objetos das necessárias análises técnicas e jurídicas pelos órgãos competentes, que corroboraram à celebração dos aludidos Termo Aditivos, razão pela qual, a Direção Geral celebrou os ditos aditivos para viabilizar a continuidade das ações educacionais e dar cumprimento aos termos pactuados em convênios e/ou contratos com as respectivas Prefeituras. Por outro lado à celebração dos Termos Aditivos não implica renúncia de receita, porquanto o desembolso de valores originou-se das Prefeituras e não do CEFET-PA. Além do mais, o CEFET não tem por objetivo a geração de receita e sim atuar com a educação profissional em nível básico, técnico, tecnológico, ensino médio, ensino superior (cursos superiores de tecnologia, bacharelados, formação de professores e*

especialistas, pós-graduação e extensão) e pesquisa aplicada, na forma das Leis nº 9.394/96 e nº 8948/94, e dos Decretos nº 2.208 e nº 2.406/97.

3 – Rompimento da Natureza Contratual - Não disponho de informações técnicas uma vez que a Gerência de Planejamento e Projetos Educacionais e principalmente a Procuradoria Jurídica do CEFET-PA são os órgãos responsáveis pela análise dos respectivos contratos.

4 – Diárias com valores divergentes das fixadas, pelo Poder Executivo Federal - os valores das diárias foram estabelecidos pelas próprias Prefeituras, ademais não há qualquer ilegalidade no recebimento das diárias cujo desembolso não se originou do Erário Federal, mas pela prefeitura correspondente, que não está vinculada à legislação federal, não se podendo olvidar as situações específicas, em especial o deslocamento dentro de cada município, alimentação, hospedagem, despesas telefônicas, lavanderia, etc..

5 – Quantidade de cópias superestimadas – Para os cursos de nível técnico pós-médio e de nível superior de graduação (cursos superiores de tecnologia e cursos de formação de professores) realizados em convênio com as prefeituras adotou-se metodologias de oferta o sistema modular desenvolvido nos períodos intervalares (janeiro e fevereiro; julho e agosto) e/ou a forma regular, ou seja, durante o ano letivo. Assim sendo, todo o material didático que deverá ser utilizado ao longo do de cada curso para atender uma média de 2.000 (dois mil) alunos, com uma média de 35 (trinta e cinco) disciplinas por curso e por turma, recebendo cada aluno, entre apostilas, provas, práticas de laboratório, listas de exercício, manual do aluno, folha de avaliação de cada professor de cada disciplina por cada aluno, lista de do acervo bibliográfico por disciplina de cada curso, além de outros itens relativos a cada curso em cada município que deverá ser reconhecido individualmente pelo MEC (plano de cada disciplina, de cada curso, de cada município; diário de classe de cada disciplina, de cada turma; projeto de reconhecimento do curso por município; pasta de cada docente com currículo vitae comprovado – com cópia para o DE em Belém – para fins de reconhecimento de cada curso de cada município, cópias administrativas, ou seja, folha de frequência diária de cada docente ou técnico-administrativo trabalhando para os cursos, de convênios, contratos e termos, de relatórios, dentre outras coisas), tudo isto levando a pelo menos 200 páginas impressas por disciplina, totalizando um mínimo de 14.000.000 (quatorze milhões de páginas reproduzidas) ao longo da oferta dos cursos.

Nesse viés, cabe, destacar, que diferentemente do articulado pela Equipe de Auditoria, após a celebração dos respectivos termos aditivos inerentes aos convênios e contratos com as prefeituras em 2002, os professores não eram remunerados com recursos oriundos dos convênios e contratos, ou de seus aditivos, de que tratamos, mas, na forma dos ajustes celebrados, recebiam diárias correspondentes com o estabelecido, pelas respectivas prefeituras, em convênios e contratos, devidamente analisados e aprovados, pelas assessorias jurídicas, de conhecimento da SEMTEC/MEC, sem qualquer ilicitude ou desembolso pelo Erário Federal

Por conseguinte, conforme foi demonstrado, o CEFET-PA não abriu mão de direitos e/ou vantagens em favor das prefeituras, sendo ilógico e inaceitável entender-se – como feito pela Equipe de Auditoria – que teria havido prejuízo no desempenho da missão

institucional da IFE. Antes pelo contrário, os compromissos institucionais com aproximadamente 2.000 alunos foram cumpridos com regularidade, não obstante as circunstâncias complexas e específicas envolvidas, sem qualquer maltrato aos princípios da economicidade e eficiência que, em qualquer situação, obrigatoriamente, devem conviver em harmonia com os demais princípios da razoabilidade e do interesse público, representado pelos aproximadamente 2.000 alunos dos mais longínquos rincões da Amazônia que jamais, repita-se, jamais poderiam ser postergados – como não o foram pela Administração Pública, representada pelo CEFET-PA.

Sob outro enfoque, é sobremaneira grave e sem apoio jurídico o argumento da Equipe de Auditoria de que a administração dos convênios e contratos pelas Prefeituras poderia sofrer desvio de finalidade, haja vista que os mesmos são executados com regularidade, não se podendo criar suposições de irregularidades baseadas em fatos passados, até mesmo pendentes, de decisão final. Ademais os convênios e contratos com as prefeituras são fiscalizados por professor coordenador designado pela Direção-Geral do CEFET-PA, Diretora da UNED de Altamira e Unidades Avançadas, conforme cláusula contratual (acompanhamento do desenvolvimento dos cursos) presente nos aditivos assinados a eles em 2002, restando incontroverso que nenhuma ilicitude foi cometida, até porque, registre-se, como dito alhures, que os convênios e contratos foram objeto de análise e aprovação pelos órgãos jurídicos competentes, sendo equivocado confundir situações pretéritas com as atuais, nada existindo de ilegal no CEFET-PA assumir funções pedagógicas, as quais, são a razão de ser da sua existência institucional.

*Por fim, ressalto que **durante minha gestão**, devido às divergências entre a orientação recebida do MEC e a posição da CGU-PA sobre a forma de como os operacionalizar os projetos financiados por prefeituras, **não iniciei nenhuma ação nova de interiorização**. No entanto, **tinha a responsabilidade de manter os compromissos assumidos pelo CEFET-PA com os aproximadamente 2.000 alunos de cursos no interior, solicitados e financiados por prefeituras, desde que as soluções adotadas não descumprissem a legislação em vigor**. Saliento, mais uma vez, que todas as soluções adotadas tiveram o parecer da Procuradoria Jurídica deste IFE e foram alvo de consultas e reuniões com dirigentes e técnicos da Secretaria de Educação Média e Tecnológica do MEC, da Consultoria Jurídica do MEC, da Sub-Secretaria de Planejamento e Orçamento do MEC, da Assessoria de Controle Interno do MEC (esta somente a partir de junho de 2002) e com a própria Equipe de Auditoria da Controladoria-Geral da União no Pará e com seu Chefe em momentos diversos, tendo, também, tratado de assuntos do CEFET-PA com o Procurador da República no Pará e com a Advocacia-Geral da União no Pará”.*

O CEFET/PA foi credenciado pelo DETRAN/PA, no período de 1995 a 1998 para ministrar curso de: formação, capacitação, especialização e reciclagem de instrutor, diretor geral e de ensino de Centro de Formação de Condutores, condutor escolar, exa minador de trânsito, condutor de transporte coletivo e condutor infrator. Tal convênio foi efetivado por força de Cooperação Técnica, celebrado com a Associação de Professores e Funcionários da Escola Técnica Federal do Pará (atual CEFET/PA) – APETI, a quem cabia o gerenciamento dos cursos.

A realização deste convênio teve a prestação de contas contestada por auditoria realizada pela Controladoria-Geral da União no Pará, conforme Avaliação de Gestão – Processo nº 23051.00189/2002-16, bem como visto anteriormente, houve contestação sobre a existência de convênios e contratos firmados entre o CEFET/PA e prefeituras do interior para a realização de cursos de capacitação de professores e implantação de cursos regulares de nível médio e tecnológico, sendo alegadas deficiências de alimentação de dados no Sistema Integrado de Administração Financeira - SIAFI, sistema financeiro do governo federal.

Os exames de auditoria constataram a utilização de recursos humanos e materiais com vistas ao cumprimento da missão da instituição, tendo como resultado a falta de registro e inclusão das receitas próprias da entidade no SIAFI, em que o CEFET/PA auferiu receitas próprias que não foram incluídas e tampouco depositadas na Conta Única do Tesouro Nacional, conforme determina a legislação que disciplina a matéria – Instrução Normativa STN nº 04/1998, motivo pelo qual a Comissão de Auditoria concluiu pela ocorrência de desvios e de má utilização de recursos públicos nos convênios efetivados com as prefeituras de Parauapebas, Redenção, Santarém, Tucuruí; além de convênios celebrados com a Companhia Vale do Rio Doce, Albrás e IPASEP, sendo ainda identificada a arrecadação de receita de outras fontes relativas a Cursos de Trânsito, de Informática, de Eletricidade e Pró-Ensino.

Em vista das contestações acima, o CEFET/PA foi cobrado por inadimplência junto ao Governo Federal. Desta feita, a argumentação da instituição indica que a inadimplência decorreu de falta de orçamento para pagamento dos serviços contratados pela entidade em função de cortes efetuados pelo Governo Federal que, segundo a instituição sob análise, pressiona e cobra resultado acerca dos objetivos de expansão do ensino profissionalizante, cuja implantação no interior do Estado exige o pagamento de despesas, a exempb de diárias e hospedagem, a servidores indicados para a operacionalização da referida expansão.

Observou-se ainda que a elaboração do orçamento de cada instituição ,era definido, levando-se em consideração um conjunto de variáveis, entre elas: Área do Terreno; Área Construída; Área Verde; Numero de Laboratórios; Numero de Cursos; Numero de Alunos, e outros. Determinando a ampliação ou redução de recursos. É importante ainda ressaltar, que entre dois a três anos dentro do período da pesquisa foi retirado do orçamento a rubrica de recursos para investimento.

Ao gestor neste cenário, só restava duas alternativas, ou mantinha a escola em um processo de estagnação, ou ousava, buscando soluções para melhorar o desempenho da instituição, visando atender melhor e com mais oportunidades a sociedade, ao mesmo tempo em que, com esta ampliação preparava a instituição para transformá-la em CEFET. Porem, chocando-se com a legislação, a velocidade do tempo necessário para as decisões financeiras X a lentidão da transação burocrática legal.

Esse contexto do CEFT/PA nos permite fazer uma abordagem, fundamentada na economia de custos de transação e na economia de redes.

V – RESULTADOS E DISCUSSÃO

5.1 A ECONOMIA DOS CUSTOS DE TRANSAÇÃO

Antes de analisarmos o caso CEFET/PA, considerando a Economia dos Custos de Transação, apresentaremos a seguir alguns conceitos fundamentais para melhor compreensão do assunto:

INSTITUIÇÕES: *as instituições constituem as “regras do jogo” numa sociedade. Mais formalmente, representam os limites estabelecidos pelo homem para disciplinar as interações humanas. Conseqüentemente, e em compensação, elas estruturam os incentivos de natureza política, social e econômica (North, 1994). As instituições podem ser formais (constituição, leis, direito de propriedade etc.) ou informais (tradições, tabus, sanções, códigos de conduta etc.).*

ORGANIZAÇÕES: *segundo o mesmo autor, se as instituições constituem as regras do jogo, as organizações são os “jogadores”. A respeito do papel das organizações, ele acrescenta: “as organizações buscam adquirir conhecimentos e especialização que reforcem suas possibilidades de sobrevivência em um ambiente de onipresente competição[...].”*

CONTRATO: *é um acordo formal ou informal entre agentes, onde ocorre troca de direitos de propriedade (Williamson, 1985). Ou ainda, é um acordo entre um comprador e um vendedor no qual os termos da troca estão definidos, não havendo necessidade de estarem escritos ou formalizados.*

Além dos aspectos tecnológicos e organizacionais pertinentes a cada elo de uma cadeia produtiva, as formas contratuais que disciplinam os relacionamentos entre os diversos atores desempenham papel fundamental seja na determinação da performance alcançada pelo sistema como um todo, seja na distribuição de margens no seu interior.

TRANSAÇÃO: *é toda operação onde são negociados direitos de propriedade. Consiste na transferência de bens ou serviços por uma interface tecnologicamente distinta (Jank, 1996).*

CUSTOS DE TRANSAÇÃO: *são os custos ex-ante de esboçar, negociar e salvaguardar um contrato e, sobretudo, os custos ex-post de monitoramento, ajustamentos e adaptações que resultam, quando a execução de um contrato é afetada por falhas, erros omissões e alterações inesperadas (Williamson, 1985). O mesmo autor sintetizou o conceito como sendo “os custos para conduzir o sistema econômico”.*

Dizem respeito a todos os custos que um ator incorre, em função dos relacionamentos que necessita manter com os demais integrantes do sistema, para viabilizar o exercício de sua atividade: aquisição de insumos; contratação, oferta e comercialização de serviços/produtos; etc. Note-se que esses custos não implicam necessariamente, num

primeiro momento, desembolso financeiro: o tempo adicional gasto com um controle que poderia ser evitado é um exemplo desta situação.

ESPECIFICIDADE DOS ATIVOS: *é o grau segundo o qual um ativo qualquer pode ser realocado para usos alternativos, por usuários alternativos, sem prejuízo do seu valor produtivo* (Williamson, 1991). Colocando-se de outra forma, é a perda de valor quando o ativo é utilizado em uma transação alternativa. Quanto mais alta é a especificidade de um ativo, maiores serão os riscos e problemas de adaptação, e, portanto, maiores os custos de transação.

EXTERNALIDADES: *são ações realizadas por uma parte que afetam o bem estar de outras e que não são mediadas através dos mercados* (Milgron & Roberts, 1992).

GOVERNANÇA: *é a forma organizacional utilizada para organizar a produção. Há basicamente três formas ou estruturas alternativas de governança: mercado clássico, contratos híbridos e hierarquia (integração vertical)* (Azevedo, 1996). *É a forma como uma determinada transação é governada.*

MERCADO: *é a arena onde partes autônomas estabelecem suas relações de troca* (Jank, 1996). Frequentemente é a forma organizacional que implica menor nível de controle e maior nível de incentivos, pois o agente que necessita de um determinado bem ou serviço simplesmente vai ao mercado e o adquire pelo preço que melhor lhe convier.

HIERARQUIA: *é o conjunto de transações sob a mesma propriedade (ofertante e demandante são a mesma pessoa jurídica) e sujeito a controles administrativos geridos por uma estrutura em que há ordem e graduação de autoridade. Pode assumir o significado de integração vertical, definida como o processo pelo qual etapas tecnologicamente distintas e sequenciais reúnem-se em uma hierarquia* (Williamson, 1996).

No caso da hierarquia, ao invés de adquirir uma determinada matéria-prima no mercado, por exemplo, o agente opta por produzi-la. Um exemplo típico dessa situação encontra-se nas grandes indústrias de sucos de laranja, que detém considerável parcela dos pomares. Da mesma forma, identifica-se a existência de uma estrutura hierárquica, ou integração vertical, quando um grupo agropecuário decide implantar uma planta agroindustrial para beneficiar a matéria-prima que produz.

A proposta da economia dos custos de transação é um exercício comparativo institucional no qual economizar é o foco e cuja ação reside nos detalhes das transações e da governança, gerando numerosas implicações organizacionais e políticas. Desse modo, pode-se afirmar que ela possui duas partes bem distintas, conforme definida anteriormente: a primeira lida com o ambiente institucional, as regras do jogo – e a segunda busca idealizar as estruturas de gestão/ governança – o exercício do jogo (Williamson, 1998,p.24).

Nesse estudo observou-se um conflito entre as - regras do jogo - legislação dos órgãos de controle da união e – o exercício do jogo - a política do governo de estímulo e ampliação para a educação profissional, refletindo uma desarticulação entre os limites da obrigatoriedade legal e o desejo do MEC/SEMTEC de expandir e diversificar o

atendimento da sociedade com a educação profissional, gerando com isso um elevado custo de transação.

Para possibilitar a explicação da maneira como determinadas instituições são formadas pelos agentes econômicos durante a busca de seus objetivos, a economia dos custos de transação fornece elementos importantes ao discutir: a) as características da transação que condicionam sua efetivação, principalmente a especificidade de ativos e b) as diferentes estruturas de governanças genéricas que são delas decorrentes como as formas hierárquicas mistas ou mercantis (PONDÉ, 1993, p.39).

Para a execução da proposta da economia dos custos de transação, Pondé (1993, p.34) nos orienta que deve-se ter em mente alguns de seus pressupostos no entendimento da conduta dos agentes do sistema econômico. Nos diz que o comportamento dos agentes humanos é intencionalmente racional, mas sua racionalidade é limitada, ou seja: “considera-se impossível a um determinado ator acumular, processar, comunicar e verificar todas as informações pertinentes às decisões de sua alçada, de modo que todas as formas de contratação são inevitavelmente incompletas, contendo erros, omissões ou brechas” (p.34). O autor considera como características dos agentes humanos o oportunismo, concebido, com uma condição profunda da busca do interesse próprio através do esforço calculado para enganar, deturpar, disfarçar, ofuscar, ou de alguma outra forma confundir.

A consciência do oportunismo conduz a outro elemento componente dessa teoria, fundamental na sua descrição dos agentes humanos - a incerteza. Ela decorre do fato de que somente durante a execução do contrato as partes envolvidas estarão cientes dos problemas concretos que emergem dessa transação. Vale considerar também a incerteza externa à transação que se origina principalmente de características pouco previsíveis das condições macro-econômicas.

A transação como unidade de análise, é definida como “o evento que ocorre quando um bem ou serviço é transferido através de uma interface tecnologicamente separável”. Williamson apud Pondé (1993, p.29). Ela pode ser tomada em três dimensões específicas: a frequência sobre as quais as transações ocorrem, o grau de incerteza a que elas estão sujeitas e, por último, a especificidade dos ativos que elas envolvem.

A especificidade de ativos geralmente se configura como a mais importante. Ela pode adquirir as mais diversas formas, entre as quais pode-se ressaltar: a especificidade de ativos humanos que é condicionada pelo aprendizado decorrente do cotidiano, a especificidade de local, onde, a distância pode ser fundamental na manutenção de um fornecedor segundo determinadas condições de transporte e hospedagem, ativos dedicados que são investimentos feitos com o objetivo de atender a uma demanda particular, além da especificidade temporal (Williamson, 1998, p.48). No estudo desse caso, observou-se na especificidade de ativos, que foi estruturada uma gestão de gerenciamento exclusiva para executar e acompanhar todas as ações relativas a oferta, ampliação e interiorização da Ed. Profissional e Licenciaturas, e ainda, o desenvolvimento de todo o aprendizado advindo dessas ações. A análise da auditoria da Controladoria Geral da União – CGU, resultou em um elevado custo de transação *ex-post*, advindos da reformulação dos contratos de

convênios, paralisação das ações em execução, desestruturação da gestão administrativa, entre outros.

A importância da especificidade dos ativos decorre do fato de eles não poderem ser facilmente re-allocados dentro da firma, sem sacrificar o investimento feito pela sua aquisição e pela aprendizagem desenvolvida para seu uso, caso ocorra algum imprevisto durante a execução do contrato. A sua presença revela a importância dos vínculos construídos pelos diferentes atores de uma transação, bem como dos custos recorrentes de sua gestão.

Esse é o problema central da coordenação. Sua solução operacional segundo a economia dos custos de transação se dá ao relevar as variáveis de custo *ex ante* de “negociar e fixar as contrapartidas e salvaguardas do contrato, e, principalmente, os custos *ex post* de monitoramento, renegociação e adaptação dos termos contratuais às novas circunstâncias” (Pondé, 1993, p.29). Os custos *ex ante*, são mais importantes em situações em que é difícil precisar o valor do objeto da transação, o que geralmente torna as negociações demoradas. Já os custos *ex post* referem-se aos reflexos adaptativos das partes constantes às circunstâncias imprevistas, podendo assumir as seguintes formas: custos de montar e manter estruturas de gestão que gerenciam as transações e custos de mal-adaptação vinculados aos esforços de corrigir o seu desempenho, em situações em que a transação não se processa conforme a maneira planejada. Como exemplo podemos citar que nos convênios acordados pelo CEFET/PA para ministrar os cursos no interior do Estado do Pará, ficou estabelecido aos professores ministrantes, pagamento de hora aula, quando segundo a auditoria deveria ser feito em regime de diária estabelecida pelo Serviço Público federal. Ocorre que, o valor de diária para essas localidades era insuficiente para cobrir as despesas de hospedagem, alimentação, deslocamento, e lavanderia. O que redundou transferir toda a forma de pagamento para os contratantes, que o efetuaram em forma de diárias, que supria a necessidade dos gastos diários, valores esses superiores ao estabelecido pelo Serviço Público Federal, o que também foi questionado pela auditoria.

Afirma-se que segundo a proposta da teoria dos custos de transação a presença da especificidade de ativos é uma questão de dependência bilateral, o que torna a coordenação das suas interações ineficiente na maioria dos casos. Logo, o estabelecimento de vínculos de reciprocidade baseados em compromissos críveis como restrições contratuais à conduta oportunística das partes e as iniciativas de integração ao longo do desenvolvimento dos convênios podem tornar-se inovações institucionais válidas na busca de uma distribuição mais equânime dos ganhos. Dessa forma, o CEFET/PA, buscou apoio das parcerias firmadas em que ficou estabelecido a cessão de espaço físico, equipamentos, biblioteca, e recursos humanos para apoio Administrativo.

Tais Instituições que visam à redução dos custos desses atores associados são descritas como estruturas de governança. Williamson descreve governança como os “meios pelos quais a ordem é aperfeiçoada numa relação em que os conflitos potenciais ameaçam desfazer as oportunidades de realizar ganhos mútuos” (1998, p.37). A estrutura de governança pode assumir três formas básicas: **hierarquia**, em que o ator opta pela internalização da transação em questão, a **mista**, onde ocorre apenas uma integração parcial restando a outra parte sob incumbência do mercado; e a **mercantil**, em que a alocação dos

recursos é totalmente realizada sob a forma de barganhas no ambiente de não-cooperação do mercado.

De uma maneira geral, poder-se-ia dizer que a escolha da forma de governança ideal baseia-se fundamentalmente nos *trade offs* relativos à busca de um equilíbrio dos custos da burocracia e os benefícios advindos de uma relação de coordenação/ cooperação (Williamson, 1998, p.45).

Pode-se concluir que a economia dos custos de transação é um exercício de gerenciamento intemporal e adaptativo que, ao ressaltar características decisórias e adaptativas de uma organização de modo comparativo em níveis meso-analíticos - como o ambiente institucional de governança, - permite aos seus usuários, a partir de uma abordagem interdisciplinar, uma maior complexificação da análise estratégica pela teoria econômica, principalmente por agregar a incerteza como uma variável que afeta diretamente as organizações (Pondé, 1993; Williamson, 1996 a e 1998).

No levantamento e análise dos dados, foi possível verificar a necessidade de uma integração dos órgãos de controle do governo com as instituições de educação, para que haja melhor compreensão do processo de Gestão dessa última, e, seja visto também com suas peculiaridades e função social.

É importante afirmar que auditoria da CGU, detectou nesse período um conjunto de procedimentos relativos à gestão financeira e à gestão de contratos de convênios supostamente incompatíveis com a legislação.

Citamos a determinação legal que todos os recursos oriundos desses Contratos e Convênios devem ser depositado na Conta Única da União. No caso em estudo foram depositados em Caixa Escolar ou em contas da própria instituição, ferindo diplomas legais vigentes.

Ouvindo os gestores que deram causas a essa situação, foi exposto o cenário e as condições seguintes determinante para essas decisões.

a) As Escolas Técnicas e Agrotécnicas, estavam passando por período de transição de reestruturação e de possibilidade para se tornarem Centros Federais de Educação Tecnológica - CEFET, com a promulgação da Lei N° 9.394/96 – Nova LDB.

b) A transformação para CEFET, dependia de alguns fatores, sendo os principais, a Elaboração de um plano Estratégico, contemplando a ampliação da instituição e uma Avaliação pelo MEC, cujos itens principais a serem avaliados eram: Área do Terreno, Área Construída, Laboratórios, Espaço Verde/ Área Livre, Numero de Laboratórios, Biblioteca/Acervo, número de Cursos, número de Alunos, Capacitação de Recursos Humanos, Relação Professor/ Aluno, Inserção da Instituição na Sociedade e a abrangência de suas ações.

c) Para isso, conforme citado anteriormente, havia o estímulo do MEC/PROEP de financiamento da expansão da Educação Profissional, além do estímulo para que as

Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, buscassem ampliar junto a iniciativa privada e pública, parcerias para obter recursos financeiros, recursos materiais e recursos humanos que permitisse a ampliação da oferta dessa modalidade de educação.

d) Foi nesse cenário que a gestão do CEFET/PA, do período analisado atuou, buscando parcerias que estabelecessem sistemas de governanças que reduzisse os custos de transação ampliando os ganhos para todo os envolvidos, Governo, Iniciativa Privada e Sociedade.

e) Foi também nessas condições que os gestores do CEFET/PA, adotaram os procedimentos, incluindo entre eles as contas bancárias para movimentação de recursos próprios advindo de parcerias, que permitiram ampliar e agilizar programas projetos e atividades que colocaram a instituição entre as primeiras da rede. Este encaminhamento porém chocou-se com a legislação de controle do Governo Federal, produzindo em 2001 um fato cujo estudo pretende contribuir para melhoria da legislação de controle, atentando para as especificidades das instituições públicas que atuam no processo educativo, de forma que estas possam ser regidas por uma legislação que flexibilize a captação e movimentação de recursos próprios.

Ainda como consequência desse choque, em vista da solicitação de instauração de processo administrativo, existe, por parte da instituição pesquisada, a argumentação de que os profissionais a ela vinculados, professores, cumpriram especificamente as atribuições determinadas pela missão institucional, a partir de aulas ministradas em colaboração e atividades acadêmicas de prática profissional para a instalação de cursos técnicos no interior do Estado no período em referência, além de aulas ministradas na organização de Curso de Educação de Adultos para servidores do CEFET/PA.

Observou-se, também, que o CEFET/PA teve, a partir de meados do ano 2001 e durante o ano de 2002, suas ações educacionais extremamente prejudicadas pelo Sistema de Controle Interno da Administração Federal que, no uso de seu poder burocrático dissociado da realidade e das necessidades educacionais da sociedade paraense, tornou-se um fator impeditivo na concretização da missão institucional do CEFET/PA, uma vez que, no período de mais de um ano, teve que desviar o foco de suas atividades fins (ensino), para atender às exigências da auditoria da Controladoria-Geral da União, que em nenhum momento demonstrou qualquer nível de preocupação em avaliar os danos sociais e educacionais causados ao processo de ensino-aprendizagem da instituição CEFET/PA, com consequências irreversíveis, a exemplo do fechamento da Unidade Descentralizada (UNED) de Altamira, a desativação temporária da UNED-Marabá/PA e na UNED-Tucuruí/PA a demissão em massa de professores.

Mediante o estudo do referencial teórico que indica os objetivos sociais e econômicos da educação profissional para o país, o Pará, em vista de suas desigualdades em relação a outras regiões, encontra-se com o desenvolvimento econômico muito aquém das realidades do Sul e Sudeste, muito embora dispondo de riquezas abundantes, não deve ter qualquer análise de gestão administrativa e de desempenho institucional descontextualizado da realidade onde a Instituição encontra-se inserida, pois corre o risco de se cometer excessiva legalidade.

Existe, portanto, um verdadeiro descompasso entre as diretrizes emanadas pelo Sistema de Controle da Administração Federal com as diretrizes emanadas pelo MEC e preceituadas na legislação educacional – e o atendimento do interesse público, como se pode observar de um dos trechos contidos na coletânea Políticas e Resultados do MEC:

A melhoria das condições educacionais da população é uma das condições fundamentais para o nosso desenvolvimento social, para o aumento da competitividade e para o aprofundamento da democracia. Além de procurar atingir os objetivos de suas ações – universalização do acesso, permanência dos alunos na escola, aumento da qualidade e eficiência na gestão dos recursos – o Ministério da Educação atuou com firmeza e criatividade de execução de suas políticas e programas (MEC/2000).

Dessa forma, no ano de 2002, o CEFET/PA, reduziu suas atividades administrativas e acadêmicas em consequência da ação do Controle Interno Federal.

Esperava-se que com a vigência da nova Lei Educacional e com a Nova Política do Governo para a Educação Profissional, fosse possível ultrapassar as barreiras burocráticas e agilizar a Administração Pública para ampliar o atendimento ao interesse público e das necessidades reais da sociedade, de acordo com a citação do Senhor Ministro de Estado de Educação:

No caso da Educação profissional, o caminho percorrido foi diverso, resultando, no final, também em um processo de descentralização e estímulo à participação comunitária. Ficou claro desde o início do governo que o modelo centralizado das escolas técnicas federais estava completamente ultrapassado. Os problemas concentravam-se na dificuldade de gestão de um sistema amplo e que precisava expandir muito rapidamente, na escassez de recursos para manter um sistema que tinha um elevado custo por aluno e na falta de articulação da educação profissional com as necessidades do mercado de trabalho local (SOUZA/RENATO, 2002).

Por isso, o CEFET/PA, no período de 1995 a 2002, trabalhou com a vertente de introduzir no serviço público federal, principalmente no sistema administrativo da Educação Profissional os conceitos e técnicas de administração mais ágeis e compatíveis com a eficiência da iniciativa privada, na busca de implementar uma Gestão Administrativa mais aberta e compatível com a autonomia do CEFET/PA, prevista em lei, e com as exigências do mundo contemporâneo, o que, no entender da Instituição, permitiu o cumprimento de suas metas de expansão de vagas e ofertas de cursos de Tecnologia e de Formação de Professores.

CONCLUSÃO

Os dados obtidos em relação à pesquisa efetivada em documentos do CEFET/PA, estabelecem o cumprimento, em parte, da Instrução Normativa STN nº 01, de 15 de janeiro de 1997, disciplina a celebração dos convênios de natureza financeira que tenham por objeto a execução de projetos, estabelecendo em suas disposições iniciais, art. 1º, que:

A execução descentralizada de Programa de Trabalho a cargo de órgãos e entidades da Administração Pública Federal, Direta e Indireta, que envolva a transferência de recursos financeiros oriundos de dotações consignadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, objetivando a realização de programas de trabalho, projeto, atividade, ou de eventos com duração certa, será efetivada mediante a celebração de convênios ou destinação por Portaria Ministerial, nos termos desta Instrução Normativa, observada a legislação pertinente.

Para tanto, considera convênio qualquer instrumento que discipline a transferência de recursos públicos e tenha como partícipe órgão da administração pública federal direta, autárquica ou fundacional, empresa pública ou sociedade de economia mista que estejam gerindo recursos dos orçamentos da União, visando à execução de programas de trabalho, projeto/atividade ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação, a exemplo dos convênios efetivados pelo CEFET/PA no período de 1995 a 2002, que tiveram como concedentes órgãos da administração pública federal direta, autárquica, empresa pública ou sociedade de economia mista, e empresas privadas e como convenientes órgãos da administração pública federal direta, autárquica ou fundacional, empresa pública ou sociedade de economia mista, e de qualquer esfera de governo, ou organização particular com a qual a administração federal compactua a execução de programa, projeto/atividade ou evento mediante a celebração de convênio, ou seja, prefeituras do interior do estado em cumprimento às políticas públicas de expansão do ensino profissionalizante, a partir das políticas de descentralização da execução de tais projetos/convênios, conforme estabelecido pela Instrução Normativa já citada.

Assim, o CEFET/PA cumpriu com a obrigatoriedade de celebração de convênio determinada pela Lei que disciplina a transferência de recursos para execução de programas em parceria do Governo Federal, com governos estaduais e municipais, tendo sido regulamentado os critérios de habilitação e a forma de aplicação dos recursos recebidos, em função das metas a serem atingidas, qualitativa e quantitativamente; bem como em referência ao plano de aplicação dos recursos a serem desembolsados pelo concedente e a contrapartida financeira do proponente.

Portanto, em cumprimento ao Artigo 6º da Instrução Normativa STN nº 01/97, relativo à formalização dos convênios, foram identificadas as instituições públicas e privadas dos órgãos convenientes e, conforme o Art. 7º, cláusulas estabelecendo o objeto e seus elementos característicos com a descrição detalhada, objetiva, clara e precisa do que se pretende realizar ou obter, em consonância com o Plano de Trabalho, que integra o Convênio e sua vigência.

No entanto, em vista da inflexibilidade da Instrução já citada, não se obteve o cumprimento da obrigatoriedade de o conveniente apresentar relatórios de execução físico-

financeira e prestar contas dos recursos recebidos, no prazo máximo de sessenta dias, contados da data do término da vigência, observada a forma prevista na Instrução Normativa, bem como a obrigação de prestação parcial de contas de que tratam os §§2o e 3o do art. 21, haja vista a Instrução não contemplar recursos destinados a diárias e disponibilização de profissionais/professores para a implantação dos objetivos de expansão do ensino profissionalizante, em acordo com as metas estabelecidas pelo Ministério da Educação, fato que gera diferenças a serem recolhidas à conta da União, sob pena de instauração do respectivo processo administrativo e penalidades conseqüentes.

Dessa forma, as incoerências encontradas nas prestações de contas do CEFET/PA em relação à prestação de contas de valores a serem recolhidos à conta da União decorrem, para o período de 1995 a 2002, da inflexibilidade da Instrução Normativa nº 01 STN/97, pelo que se sugere a revisão de tal normativa com vistas ao cumprimento das metas estabelecidas pelo governo federal para as políticas públicas de educação profissionalizante.

A burocracia vigente em relação às Instituições de Educação ainda não acompanham a velocidade das mudanças que decorrem na sociedade, resultando em um descompasso de tempo e aumentando o custo de transação e tendo como resultado a insatisfação no atendimento dos anseios sociais.

A tentativa de reduzir esse descompasso e conseqüentemente os custos de transação o gestor acaba cometendo falhas do ponto de vista legal como o ocorrido no CEFET/PA.

Diante da complexidade do fato ocorrido na Instituição Pesquisada, sugere-se a criação de uma Fundação de Apoio ao Ensino, Pesquisa e Extensão, para o Desenvolvimento Institucional, Científico e Tecnológico que possa gerir recursos financeiros, recursos humanos, recursos materiais e prestação de serviços em apoio as atividades da Instituição, e, um estudo da legislação vigente sobre Convênios e Contabilidade Pública, para criar uma forma que permita a diminuição dos entraves burocráticos, principalmente em relação à rubrica orçamentária de recursos próprios, para permitir maior flexibilidade na movimentação desses recursos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALVES, Nilda (Org.) et. al. **Criar currículo no cotidiano**. SP: Cortez, 2002. (v. 1)
- AZEVEDO, P.F. **Integração Vertical e Barganha**. Tese de doutoramento, Departamento de Economia, FEA/USP, mimeo, 1996.
- BANCO MUNDIAL. **Programas de formação e treinamento profissional nos países em desenvolvimento**: políticas para a flexibilidade, eficiência e qualidade. Divisão de Formação e Emprego – Departamento de População e Recursos Humanos. Washington DF: Banco Mundial, 1989.
- BARONE, Rosa Elisa. **Educação e políticas públicas**: questões para o debate. Trabalho apresentado no Fórum Permanente das Relações Universidade e Empresa, São Paulo, 1999.
- BRASIL, Ministério da Educação, Parecer n.º 17/97 do CNE/CEB. **Diretrizes Operacionais** para Educação Profissional em nível nacional.
- BRASIL, **Decreto** n.º 2.208, de 17/04/97 – Regulamenta o § 2º do art.36 e os artigos 39 a 42 da Lei n.º. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.
- BRASIL, Instrução Normativa nº 01 Secretaria do Tesouro Nacional, de 15 de janeiro de 1997.
- BRASIL, **Lei nº 8.666**, de 21 de junho de 1993 – que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública, disponível online: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 17 /10/2005.
- BRASIL, **Lei n.º 9.394**, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, disponível online: <http://www.planalto.gov.br>., acesso em 17/10/1996.
- BRASIL, Ministério da Educação. **Referenciais Curriculares Nacionais** – Educação Profissional de Nível Técnico, 2000.
- BRASIL, Ministério da Educação. Secretaria de Educação Média e Tecnológica. **A nova educação profissional** Brasília, DF: MEC, disponível online: <http://www.mec.gov.br/semtec/educprof>, 24.08.2005.
- BRASIL, Ministério da Educação. Secretária de Educação Média e Tecnológica. Ruy Leite Berger Filho (Secretário). **Relatório de gestão – exercício de 2001**. Brasília, DF: MEC, disponível online: <http://www.mec.gov.br/semtec>, 4 de fevereiro de 2005
- CASANOVA, Fernando. **Formación Profesional, productividad y trabajo decente**. Boletín CINTERFOR, n. 153, 2002.
- CASANOVA, Fernando. **Reformas recientes em los sistemas de formación profesional**

en América Latina y Caribe. Boletín CINTERFOR, n.146, mayo-agosto de 1999.

CASTELLS, M. **A ERA DA INFORMAÇÃO: economia, sociedade e cultura**. 8. ed. SP: Paz & Terra, 2005. (v.1)

CUNHA, Luis Antônio. Ensino médio e ensino técnico na América Latina: Brasil, Argentina e Chile. In: YANNOULAS, Silvia C. (Org.). **Atuais tendências na educação profissional**. Rio de Janeiro, Faculdade Latino-americana de Ciências Sociais, 2000b. (Coleção Políticas Públicas de Trabalho, Emprego e Geração de Renda)

CUNHA, Luis Antônio. **O ensino profissional na irradiação do industrialismo**. São Paulo/Brasília: Unesp/Flacso, 1997.

DEMO, Pedro. **Educação e desenvolvimento**: análise crítica de uma relação quase sempre fantasiosa. **Boletim Técnico do SENAC**, v. 25, n.1, jan-abr. 1999. Disponível em <http://www.senac.br/informativo/BTS/index.asp>, acessado em 11/11/2005.

GUERRERO, Jaime Ramírez. **El financiamiento de la formación profesional en América Latina y el Caribe**. Boletín CINTERFOR, n. 153, 2002.

HENDERSON, Humberto. La formación profesional en el sistema de las normas internacionales del trabajo. In: BARBAGELATA, Héctor-Hugo (ed.). **El derecho a la formación profesional y las normas internacionales**. Uruguai: CINTERFOR, 2000.

IANNI, Octávio. **A era do globalismo**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.

IBARROLA, María. **Las transformaciones de las políticas de formación profesional de América Latina**. Boletín Cinterfor, n. 147, setiembre-diciembre de 1999.

JANK, M. S., **Competitividade do Agribusiness Brasileiro: Discussão, Teoria e Evidências no Sistema Carnes**. São Paulo. SN., 1996. Dissertação de Doutorado - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo.

KUENZER, Acácia. **Ensino Médio e Profissional**: as políticas do Estado neoliberal. São Paulo: Cortez, 1997.

MILGRON, P; ROBERTS, J. **Economics, Organization and Management**. New Jersey: Prentice Hall Inc., 1992.

NORTH, D. C (1994) **‘Custos de transação, Instituições e Desempenho Econômico**. Rio de Janeiro. Instituto Liberal, Jun 1994, 38p.

PAULO NETTO, José. O materialismo histórico como instrumento de análise das políticas sociais. In: NOGUEIRA, Francis Mary Guimarães e RIZZOTTO, Maria Lucia Frizon (Orgs.) et al. **Estado e políticas sociais**: Brasil-Paraná. Cascavel, PR: Edunioeste, 2003, (p.11-28). 238 p., p. 23.

PONDE, J. L. S. **Coordenação e Aprendizado**: elementos para uma teoria das inovações institucionais nas firmas e nos mercados. 1993. 152 p. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade de Campinas, Campinas, SP.

PONDE, J. L. S.; FAGUNDES, J. ; POSSAS, M. **Custos de transação e políticas de defesa da concorrência**. Disponível em www.ufrj.br/ie. Acesso em dez. 2005

PRONKO, Marcela A. As políticas de formação profissional impulsionadas pelos Organismos Internacionais no Mercosul: um olhar sobre três casos (BID, OIT e UNESCO). In: **Atuais tendências na educação profissional**. YANNOULAS, Silvia C. (org.) Rio de Janeiro: Faculdade Latino-americana de Ciências Sociais, 2000. (Coleção Políticas Públicas de Trabalho, Emprego e Geração de Renda)

ROGGERO, Rosemary. **Breve reflexão sobre as relações entre novas demandas de qualificação e formação profissional no movimento do capitalismo contemporâneo**. Boletim Técnico do SENAC, v. 26, n. 2, maio/ago 2000, Rio de Janeiro. Disponível em <http://www.senac.br/informativo/BTS/index.asp>, acessado em 11/11/2005.

TAVARES, M. C., FIORI, J. L. **Desajuste Global e modernização conservadora**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

WARDE, M. J. Algumas reflexões em torno da lei 7044. **Cadernos de Pesquisa da Fundação Carlos Chagas**. São Paulo, n. 47, p. 14-17, nov. 1983.

WILLIAMSON, Oliver E. **The economic institutions of capitalism** : firms, markets, relationalcontracting. New York : Free Press, 1985.

WILLIAMSON, O.E., **Comparative economic organization: The analysis of discrete structural alternatives**. Administrative Science Quarterly, 36, p.269-296, June, 1991.

WILLIAMSON, O. E. **Mechanisms of Governance**. New York: Oxford University Press, 1996.

WILLIAMSON, O. E. Transaction cost economics, how it works and where is headed. **De Economist**, Dordrecht, v. 146, n.1, p.221 – 239, 1998