



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO | **MEC**

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS  
EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA | **INEP**

DIRETORIA DE ESTUDOS EDUCACIONAIS | **DIRED**

**AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO  
PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA:  
UM CAMPO EM CONSTRUÇÃO**



# AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA: UM CAMPO EM CONSTRUÇÃO

Organização:

Gustavo Henrique Moraes

Ana Elizabeth M. de Albuquerque

Robson dos Santos

Susiane de Santana M. O. da Silva

Brasília

2020



Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep)  
É permitida a reprodução total ou parcial desta publicação, desde que citada a fonte.

## DIRETORIA DE ESTUDOS EDUCACIONAIS (DIRED)

---

### COORDENAÇÃO DE EDITORAÇÃO E PUBLICAÇÕES (COEP)

**Carla D'Lourdes do Nascimento** – [carla.nascimento@inep.gov.br](mailto:carla.nascimento@inep.gov.br)

**Valéria Maria Borges** – [valeria.borges@inep.gov.br](mailto:valeria.borges@inep.gov.br)

### PREPARAÇÃO DE ORIGINALS

**Carla D'Lourdes do Nascimento**

### APOIO EDITORIAL

**Janaína da Costa Santos**

### REVISÃO

*Linguística:*

**Aline Ferreira de Souza**

**Andréa Silveira de Alcântara**

**Jair Santana Moraes**

**Josiane Cristina da Costa Silva**

**Luciana De Camillis Postiglioni**

**Thaiza de Carvalho dos Santos**

*Gráfica:*

**Valéria Maria Borges**

### NORMALIZAÇÃO E CATALOGAÇÃO

**Clarice Rodrigues da Costa**

**Elisângela Dourado Arisawa**

**Lívia Rodrigues Batista**

**Nathany Brito Rodrigues**

### PROJETO GRÁFICO CAPA/MIOLO

**Marcos Alfredo Hartwich / Raphael C. Freitas**

### DIAGRAMAÇÃO E ARTE-FINAL

**Raphael C. Freitas**

TIRAGEM 1.000 exemplares

Publicada *on-line* em dezembro de 2020.

### DISTRIBUIÇÃO

**Inep/MEC – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira**

Setor de Indústrias Gráficas - Quadra 04 - Lote 327, Térreo, Ala B

CEP 70.610-908 – Brasília-DF – Brasil

Fones: (61) 2022-3070

[dired.publicacoes@inep.gov.br](mailto:dired.publicacoes@inep.gov.br) - <http://www.publicacoes.inep.gov.br>

**A exatidão das informações e os conceitos e opiniões emitidos  
são de exclusiva responsabilidade dos autores.**

ESTA PUBLICAÇÃO NÃO PODE SER VENDIDA. DISTRIBUIÇÃO GRATUITA.

---

Moraes, Gustavo Henrique

Avaliação da Educação Profissional e Tecnológica: um campo em construção [recurso eletrônico] / Gustavo Henrique Moraes ... [et al.]. – Brasília : Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2020.

482 p. : il.

ISBN ON-LINE 978-65-5801-025-8

ISBN IMPRESSO 978-65-5801-026-5

1. Educação Profissional e Tecnológica. 2. Avaliação Educacional. 3. Estatísticas Educacionais. I. Título.

CDU 373.6(81)

---



# SUMÁRIO

PREFÁCIO ..... 9

APRESENTAÇÃO - POR UMA AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA ..... 13

GUSTAVO HENRIQUE MORAES

ANA ELIZABETH M. DE ALBUQUERQUE

SUSIANE DE SANTANA M. O. DA SILVA

ROBSON DOS SANTOS

## DIMENSÃO 1: CONCEITUAL E EPISTEMOLÓGICA

1. O QUE AVALIAR EM EDUCAÇÃO PROFISSIONAL? PRINCÍPIOS EPISTEMOLÓGICOS DA FORMAÇÃO DE TRABALHADORES ..... 33

OLIVIER ALLAIN

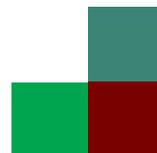
CRISLAINE GRUBER

PAULO R. WOLLINGER

2. AS ESTATÍSTICAS DA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA: SILÊNCIOS ENTRE OS NÚMEROS DA FORMAÇÃO DE TRABALHADORES..... 63

GUSTAVO HENRIQUE MORAES

ANA ELIZABETH M. DE ALBUQUERQUE



3. AS MATRIZES DE REFERÊNCIA DA AVALIAÇÃO EDUCACIONAL EM LARGA ESCALA NA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA ..... 101  
CLAUDIA MAFFINI GRIBOSKI  
RENATA MANUELLY DE LIMA RÊGO
4. A AVALIAÇÃO DO DOMÍNIO PSICOMOTOR DA APRENDIZAGEM: ESCALA DE PROFICIÊNCIA NA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL ..... 115  
THIAGO KORB  
DALTON FRANCISCO DE ANDRADE  
ADRIANO FERRETI BORGATTO
5. META-ANÁLISE DA AVALIAÇÃO DOS PROGRAMAS MASSIVOS DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA NO BRASIL..... 151  
REMI CASTIONI

## **DIMENSÃO 2: PESQUISA EMPÍRICA**

1. PANORAMA DA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA NO BRASIL ..... 189  
SUSIANE DE SANTANA M. O. DA SILVA  
ROBSON DOS SANTOS  
GUSTAVO HENRIQUE MORAES  
ANA ELIZABETH M. DE ALBUQUERQUE
2. OS CURSOS TÉCNICOS ARTICULADOS COMO ESTRATÉGIA DE UNIVERSALIZAÇÃO DO ENSINO MÉDIO E AMPLIAÇÃO DA QUALIDADE.....221  
ANA ELIZABETH M. DE ALBUQUERQUE  
GUSTAVO HENRIQUE MORAES  
ROBSON DOS SANTOS  
SUSIANE DE SANTANA M. O. DA SILVA
3. A EDUCAÇÃO PROFISSIONAL NO BRASIL: ANÁLISE DAS DIFERENÇAS OCUPACIONAIS E DE RENDIMENTOS.....253  
ROBSON DOS SANTOS  
GUSTAVO HENRIQUE MORAES  
SUSIANE DE SANTANA M. O. DA SILVA  
ANA ELIZABETH M. DE ALBUQUERQUE
4. AVALIAÇÃO DOS EFEITOS DO ENSINO A DISTÂNCIA NOS CURSOS SUPERIORES DE TECNOLOGIA: UM ESTUDO DE CASO FOCADO EM SALÁRIOS DE GRADUADOS .....283  
ANDRÉ GAMBIER CAMPOS  
ROBERTO DI BENEDETTO

<b>5.</b>	<b>CURSOS SUPERIORES DE TECNOLOGIA: AVALIAÇÃO DA OFERTA A PARTIR DE SUA CONCEPÇÃO .....</b>	<b>311</b>
	ROBERTO DI BENEDETTO	
	ANDRÉ GAMBIER CAMPOS	

### **DIMENSÃO 3: EXPERIÊNCIAS CONSOLIDADAS**

<b>1.</b>	<b>AVALIAÇÃO EXTERNA DA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL: A EXPERIÊNCIA DO SPAECE TÉCNICO NO CEARÁ.....</b>	<b>339</b>
	MANUEL FERNANDO PALÁCIOS DA CUNHA E MELO	
	WAGNER SILVEIRA REZENDE	
<b>2.</b>	<b>AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL: A EXPERIÊNCIA DO SENAI.....</b>	<b>363</b>
	FELIPE ESTEVES PINTO MORGADO	
	GLECIVAN BARBOSA RODRIGUES	
	CLÁUDIA MARIA MENDES DE ARAÚJO	
	HUGO NAKATANI	
<b>3.</b>	<b>AVALIAÇÃO NACIONAL DO EGRESSO DO SENAC E INSERÇÃO NO MERCADO DE TRABALHO .....</b>	<b>389</b>
	INÊS FILIPA M. J. PEREIRA	
	ANNA BEATRIZ WAEHNELDT	
<b>4.</b>	<b>A EVOLUÇÃO DA AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL NO CENTRO PAULA SOUZA: DO ANALÓGICO AO DIGITAL: 20 ANOS DO SISTEMA DE AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL (SAI) .....</b>	<b>405</b>
	GLAÚCIA REGINA MANZANO MARTINS	
<b>5.</b>	<b>A PLATAFORMA NILO PEÇANHA: DESAFIOS À CONSTRUÇÃO DE ESTATÍSTICAS E INDICADORES DE AVALIAÇÃO PARA A REDE FEDERAL.....</b>	<b>423</b>
	GUSTAVO HENRIQUE MORAES	
	<b>SOBRE OS AUTORES.....</b>	<b>477</b>





# PREFÁCIO

Francisco Aparecido Cordão

Vejo com muita alegria essa oportuna e feliz iniciativa de desenvolver estudos no Ministério da Educação, sob o comando do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), com o objetivo de subsidiar ações dedicadas à avaliação da Educação Profissional e Tecnológica (EPT). Essa iniciativa merece ser comemorada, devido à importância cada vez maior que a EPT vem assumindo no cenário nacional e internacional, em especial nos últimos trinta anos.

Nesse período, especialmente a partir dos trabalhos desenvolvidos pelo Inep, o Brasil começou a criar uma verdadeira cultura da avaliação, em diversos níveis e modalidades educacionais. O país passou a contar com um bem articulado Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), bem como com um integrado Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), que reúne informações do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade) e das avaliações institucionais de seus respectivos cursos e demais programas educacionais.

Entretanto, essa cultura da avaliação não incluiu a EPT, ainda que algumas delas tenham surgido, inclusive no próprio Ministério da Educação, por intermédio da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (Setec). As instituições educacionais especializadas em EPT também desenvolveram importantes iniciativas voltadas para a avaliação das atividades educacionais por elas realizadas, tanto aquelas vinculadas ao Poder Público, nas diferentes instâncias federativas, quanto as vinculadas à iniciativa privada, em especial no

âmbito dos Serviços Nacionais de Aprendizagem, com mais de setenta anos de ação institucional.

A EPT, em nossa atual Constituição Federal, promulgada democraticamente em 05 de outubro de 1988, está situada na confluência de dois dos Direitos Sociais do Cidadão, definidos em seu Art. 6º: o Direito à Educação e o Direito ao Trabalho. O Art. 205 da chamada Constituição Cidadã define que “a educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua *qualificação para o trabalho*” (grifo nosso). Essa “qualificação para o trabalho” é apresentada no Inciso IV do Art. 214 como “*formação para o trabalho*”, incluída como uma das “ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas”. Essa mesma qualificação ou formação para o trabalho é apresentada no Art. 227, no capítulo dedicado especificamente à família, à criança, ao adolescente, ao jovem e ao idoso, como algo que deve ser garantido “com absoluta prioridade”, em termos de “Direito à Profissionalização”. Compete à União, legislar sobre a garantia desses direitos.

Nessa perspectiva, julgo ser da maior importância a instituição de um Sistema Nacional de Avaliação da Educação Profissional e Tecnológica articulado com o Saeb e o Sinaes. No entanto, essa tarefa ainda não foi concretizada em nível nacional. É compreensível, pois sei que avaliar sistemas nacionais de educação é uma tarefa bastante complexa, especialmente no que diz respeito à EPT. Contudo, fiquei realmente entusiasmado quando soube que a Diretoria de Estudos Educacionais (Direde/Inep) decidiu encarar o desafio de fomentar e subsidiar esse debate.

Foi uma decisão sensata começar o trabalho por um articulado estudo da matéria, reunindo diversos pesquisadores. Os debates se concentraram em torno de três eixos. O primeiro deles, de ordem conceitual/epistemológico, é motivado por questões fundamentais: o que é a Educação Profissional e Tecnológica?; o que significa avaliar a Educação Profissional e Tecnológica?; e como avaliar a Educação Profissional e Tecnológica? O segundo eixo é voltado para a pesquisa empírica, buscando identificar investigações de natureza estatística que pudessem contribuir para a estruturação de um Sistema de Avaliação da Educação Profissional e Tecnológica, a partir das bases de dados existentes no próprio Inep e também daquelas disponibilizadas por outros órgãos. O terceiro eixo se refere ao estudo de experiências consolidadas em relação à avaliação da EPT, apresentando experiências desenvolvidas em território nacional.

A importância dos estudos registrados nesta obra que tenho a honra de prefaciar, na condição de educador que tem destinando grande parte de sua vida profissional ao aprimoramento da EPT, está exatamente no reconhecimento público do lugar cada vez mais proeminente que a temática ocupa na agenda educacional brasileira

Entendo que os preceitos definidos pela Constituição Federal e pela atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) orientam os educadores a oferecer uma EPT comprometida com a ação finalística do pleno desenvolvimento da pessoa

do educando. Nessa perspectiva, deve-se observar “seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”, dando condições para que o educando atue em situações profissionais cada vez mais complexas e exigentes, em termos da necessária qualidade na prestação de serviços. Nessa mesma perspectiva, o Art. 3º da LDB, ao definir os princípios orientadores da oferta da Educação Nacional, ainda elenca, em seu Inciso XI, “a vinculação entre a educação escolar, o trabalho e as práticas sociais”. Posteriormente, a Lei nº 13.632/2018 inseriu o Inciso XIII, tratando da “garantia do direito à educação e à aprendizagem ao longo da vida”, cujo dispositivo foi recentemente inserido como Inciso IX do Art. 206 da Constituição Federal, pela Emenda Constitucional nº 108/2020, obviamente, nos termos do Inciso IX do mesmo Art. 3º da LDB, desde que haja a efetiva “garantia de padrão de qualidade”.

Esse cenário tem sido impulsionado por uma expressiva demanda social pela EPT. A população brasileira passou a considerar essa modalidade educacional como uma possibilidade de integrar a educação ao trabalho. Essa integração, obviamente, exige a adoção, por parte das instituições educacionais envolvidas, de uma concepção de trabalho como princípio educativo e base para a organização e desenvolvimento curricular em seus objetivos, conteúdos e métodos de ensino e aprendizagem. Exige também a pesquisa como princípio pedagógico essencial para o processo formativo daqueles que viverão do próprio trabalho, atuando em um mundo altamente mutável, que exige qualidade e produtividade. Essas são variáveis decisivas para inclusão e sobrevivência profissional, nos níveis locais, regionais, nacional e internacional.

A despeito dessa relevância social, entretanto, a produção de dados estatísticos e avaliações sobre a EPT ainda reproduzem o tradicional desinteresse brasileiro pela formação dos trabalhadores, como fruto de nosso passado escravista, também marcado por uma tradição bacharelesca na organização e oferta dos programas educacionais. O Parecer do Conselho Nacional de Educação, CNE/CEB nº 16/1999, já registrava que:

A educação para o trabalho não tem sido tradicionalmente colocada na pauta da sociedade brasileira como universal. O não entendimento da abrangência da educação profissional na ótica do direito à educação e ao trabalho, associando-a unicamente à ‘formação de mão-de-obra’, tem reproduzido o dualismo existente na sociedade brasileira entre as ‘elites condutoras’ e a maioria da população.

Esse mesmo parecer ainda pontua que, no Brasil,

A formação profissional, desde as suas origens, sempre foi reservada às classes menos favorecidas, estabelecendo-se uma nítida distinção entre aqueles que detinham o saber (ensino secundário, normal e superior) e os que executavam tarefas manuais (ensino profissional). Ao trabalho, frequentemente associado ao esforço manual e físico, acabou se agregando ainda a ideia de sofrimento. (...) A escravidão, que perdurou por mais de três séculos, reforçou essa distinção e deixou marcas profundas e preconceituosas com relação à categoria social de

quem executava trabalho manual. Independentemente da boa qualidade do produto e da sua importância na cadeia produtiva, esses trabalhadores sempre foram relegados a uma condição social inferior. A herança colonial escravista influenciou preconceitosamente as relações sociais e a visão da sociedade sobre a educação e a formação profissional. O desenvolvimento intelectual, proporcionado pela educação escolar acadêmica, era visto como desnecessário para a maior parcela da população e para a formação de ‘mão-de-obra’. Não se reconhecia vínculo entre educação escolar e trabalho, pois a atividade econômica predominante não requeria educação formal ou profissional.

Nesse contexto, diversos pesquisadores e estudiosos da EPT apresentam contribuições significativas para se pensar em maior profundidade a Avaliação da Educação Profissional e Tecnológica.

Os trechos apresentados acima objetivam tão somente mobilizar os especialistas em Educação para a leitura dos textos aqui publicados, engajando-os nesse movimento de reflexão/ação/reflexão que está sendo desenvolvido para dar conta da complexa tarefa de refletir, estruturar, implantar, validar, reformar e implementar uma Avaliação Nacional da Educação Profissional e Tecnológica. Parafraseando *Os Lusíadas*, de Luís de Camões, “se o *Engenho e Arte* nos ajudarem” com esse esforço coletivo de pensar uma pioneira e ousada proposta educacional, será possível que o próprio Inep, no menor prazo possível, crie condições para a implantação de um robusto e importante Sistema Nacional de Avaliação da Educação Profissional no Brasil, em regime de colaboração entre todos os sistemas, todas as instâncias federativas e todas instituições dedicadas à oferta da EPT.

Não tenho a menor dúvida de que todo esse esforço vale a pena, pois, como já disse o imortal poeta e ensaísta português Fernando Pessoa, “tudo vale a pena se a alma não é pequena”.

São Paulo, 11 de setembro de 2020.

**Francisco Aparecido Cordão**

Educador especialista em Educação Profissional e Tecnológica



# APRESENTAÇÃO

## POR UMA AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA\*

Gustavo Henrique Moraes  
Ana Elizabeth M. de Albuquerque  
Susiane de Santana M. O. da Silva  
Robson dos Santos

Por que avaliar a educação profissional e tecnológica (EPT)? Não basta ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) coordenar as avaliações da educação básica e da educação superior? Partindo dessas questões – rotineiramente apresentadas aos organizadores desta obra –, queremos dar início às reflexões propostas neste livro. Mais do que simples perguntas, essas provocações, por suas aparentes simplicidades, retratam o desafio que é tratar desse tema na educação brasileira. Respondê-las exige a compreensão de que as questões mais óbvias podem ser as mais difíceis de solucionar.

Entender a desconfiança em constituir um sistema próprio de avaliação da EPT demanda a apreensão de uma característica bastante própria do nosso País, marcado pela sua herança escravocrata de aviltamento das técnicas e do preconceito com o trabalho manual. Vive-se, por aqui, uma contradição educacional muito interessante, na qual todos parecem defender, publicamente, a essencialidade e a importância dos “cursos técnicos”, ainda que muitos, reservadamente, considerem essa formação como uma ótima opção apenas para “os filhos dos outros”, para aqueles aos quais não estejam reservadas as vagas em carreiras como Medicina, Direito ou Engenharia – as principais representantes do bacharelismo nacional.

---

\* Nessa publicação, os termos Educação Profissional e Educação Profissional e Tecnológica são utilizados como sinônimos.

Avaliar é dar valor. Dar valor é valorizar. Com isso, consideramos que avaliar a EPT é condição fundamental para qualquer país que pretenda valorizar o desenvolvimento de suas forças produtivas, de seus sistemas tecnológicos, de sua economia e, principalmente, de suas condições sociais – uma vez que não devemos viver a ilusão de que um país será suficientemente desenvolvido ignorando o processo de formação de seus trabalhadores e trabalhadoras.

O argumento exposto acima deveria ser suficiente para a defesa de uma avaliação sistêmica da EPT. É possível elencar, no entanto, outros que dão força ao pleito. Começando pelos princípios da equidade e da qualidade: a avaliação educacional é uma resposta ao princípio da “garantia de padrão de qualidade” do ensino, previsto na Constituição Federal. Se a qualidade educacional é um princípio constitucional, não há razão para restringi-la a públicos específicos, sendo um direito dos estudantes da educação básica, da educação superior e, também, dos estudantes da educação profissional.

Outro motivo para avaliar a EPT se relaciona com as expectativas dos diversos atores que a compõem: a começar pelas expectativas de seus estudantes, em sua maioria jovens e adultos, que buscam no aprendizado de uma profissão meios para se inserir em melhores condições no mundo do trabalho; passando pelas expectativas dos sistemas ofertantes, que procuram compreender a adequação de suas ofertas educacionais às demandas sociais e aferir se os padrões de qualidade desejados estão sendo alcançados; por fim, deve-se considerar as expectativas dos setores produtivos e de serviços, públicos e privados, que demandam a formação de profissionais qualificados – condição essencial para a geração de emprego e renda, as mais poderosas ferramentas de promoção da cidadania e de transformação nacional.

Finalmente, deve-se ter em vista que instituir a avaliação da EPT é uma obrigação legal: seja pelas disposições constitucionais de garantia da qualidade, seja pela verificação do cumprimento de metas educacionais previstas em diversos instrumentos normativos, seja pela orientação explícita do Plano Nacional de Educação (Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014), que estabelece na Estratégia 11.8: “institucionalizar sistema de avaliação da qualidade da educação profissional técnica de nível médio das redes escolares públicas e privadas”.

Essa situação remete a uma circunstância paradoxal: ao mesmo tempo em que a necessidade e a valorização da EPT contam com respaldo institucional, social e econômico, tendo reconhecida sua importância para inclusão ocupacional, desenvolvimento produtivo e geração de oportunidades, essa modalidade educacional ainda carece de fontes de evidências (avaliativas e estatísticas) sistemáticas, capazes de confirmar a validade das expectativas nela depositadas e orientar melhor as políticas educacionais, o aperfeiçoamento e a definição dos cursos. A estruturação e a autonomização avançadas que marcam o campo da EPT não são acompanhadas, ainda, de suporte estatístico e avaliativo que corresponda à envergadura que ela adquiriu e possibilite uma compreensão acerca de seu efetivo funcionamento, seus insumos, processos, atores e resultados.

A ausência de um sistema nacional de avaliação da EPT aliada à necessidade de constituir um quadro avaliativo que seja mais aderente às características que lhe são próprias induziu o surgimento de sistemas e ações em âmbito nacional, estadual ou dentro de instituições específicas, que visam iluminar com mais detalhes esse campo educacional. Isso reflete uma preocupação crescente, por parte de gestores e instituições públicas e privadas, em dispor de evidências fidedignas acerca das políticas de EPT. Essas iniciativas, embora fundamentalmente importantes, se realizam a partir das histórias particulares de cada uma das instituições, referenciadas nas suas experiências e necessidades específicas. O resultado em termos de avaliação nacional é um conjunto fragmentado de informações em que a soma das partes não produz a visibilidade do todo.

Atendendo a essa necessidade nacional, nos últimos anos foram produzidas e disponibilizadas novas informações sobre a EPT, dentre as quais destacam-se: os aperfeiçoamentos de coleta no Censo da Educação Básica e no Censo Superior; a incorporação de informações amostrais acerca da frequência a cursos de EPT, no suplemento da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad Contínua); e o desenvolvimento da Plataforma Nilo Peçanha, que apresenta um quadro estatístico completo da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (Rede Federal).

Além de indicarem a relevância da temática, o desenvolvimento e o aperfeiçoamento de fontes de informações sobre a EPT representam uma evidência adicional acerca da transversalidade que a caracteriza e dos desafios que acompanham a análise estatística e a produção de um cenário avaliativo. Vale ressaltar, entretanto, que esses recursos ainda são insuficientes para que se possa dizer que existe um sistema unificado de dados e informações sobre a EPT, bem como uma ferramenta avaliativa que permita o monitoramento, a comparabilidade e o acompanhamento efetivo da qualidade dos cursos de formação profissional.

Diante do exposto, cabe indagar: afinal, quais são as dificuldades que se impõem à constituição de um sistema nacional de avaliação da EPT? Um primeiro empecilho está relacionado ao desconhecimento da estrutura da EPT nacional, mascarada por estereótipos arraigados no imaginário popular. Quando se fala em educação profissional, o senso comum tende a imaginar a figura de um homem, estudante de curso técnico, de uniforme sujo de graxa e com uma caixa de ferramentas nas mãos. Essa visão, ainda que represente um importante setor da formação profissional, é parcial, bastante presa ao antigo “ensino industrial”, mas que não representa mais a amplitude que a EPT tomou.

Essa visão ignora que “a educação profissional e tecnológica, no cumprimento dos objetivos da educação nacional, integra-se aos diferentes níveis e modalidades de educação e às dimensões do trabalho, da ciência e da tecnologia” (Brasil, 2014), abrigando um amplo espectro de cursos que vai desde a qualificação profissional de trabalhadores, passando pelos cursos técnicos, até chegar às formações superiores de graduação e pós-graduação, nas quais se incluem os mestrados e doutorados profissionais.

Ao evocar a importante imagem do operário industrial, ignora-se, também, que a moderna EPT se distribui por 13 eixos tecnológicos e, além de abrigar os tradicionais cursos ligados ao “Controle e Processos Industriais”, é responsável pela formação profissional nas áreas de “Ambiente e Saúde”, “Desenvolvimento Educacional e Social”, “Gestão e Negócios”, “Informação e Comunicação”, “Infraestrutura”, “Produção Alimentícia”, “Produção Cultural e Design”, “Produção Industrial”, “Recursos Naturais”, “Segurança”, “Turismo, Hospitalidade e Lazer”, bem como pelas formações específicas destinadas ao eixo “Militar”.

Essa visão anacrônica desconhece a característica socioeconômica plural da EPT, ignorando, por exemplo, a hegemonia da presença feminina nos cursos técnicos e o fato de que seus egressos têm vencimentos superiores aos dos egressos do ensino médio tradicional.

Outra dificuldade se refere ao errôneo entendimento de que a avaliação da EPT pode ser automaticamente obtida mediante a junção das dimensões analisadas no Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) e no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes). Quanto a isso, é seguro afirmar que a EPT não se circunscreve exclusivamente à educação básica ou à de nível superior, ela ocorre em ambas, ao passo que também responde às demandas de formação e qualificação profissional que se desenrolam independentemente dos fluxos escolares. Por isso, as referências e normatizações que informam a educação básica são necessárias para entender a educação profissional técnica de nível médio, mas não são suficientes. De modo similar, conhecer os sistemas normativos e/ou regulatórios que orientam o ensino superior é indispensável, mas não garante uma apreensão completa acerca das particularidades dos cursos de educação profissional e tecnológica de graduação e pós-graduação.

Os campos da educação básica e da educação superior são espaços dotados de regras, papéis, normatizações, agentes, hierarquias e *modus operandis* próprios, que foram construídos no decorrer da estruturação e das dinâmicas de autonomização relativa que os marcaram. Isso se reflete, por exemplo, na feição dos processos de avaliação e nos sistemas de coleta de dados que se estruturam em função dos insumos, processos e aprendizados predominantes nessas esferas e, por óbvio, elaboram suas categorias analíticas buscando tal aderência.

A EPT possui uma constituição que se imbrica, ora de forma tensa, ora de modo mais harmônico, ao desenvolvimento da educação básica e do ensino superior no Brasil (Cunha, 2005; Moraes, 2016). Por isso, parte do ferramental empregado para contar e avaliar a EPT deriva dessa integração e carrega as marcas predominantes dos campos (básico e superior) com os quais ela se imbrica. Todavia, ao longo de sua existência, e especialmente após a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), a EPT assumiu uma presença cada vez mais intensa na educação brasileira, como se verá ao longo desta publicação, ao mesmo tempo em que acumulou normas, regulamentações, instituições, finalidades, atores e demandas próprias, de modo a se constituir, cada vez mais, como um campo específico, no qual a lógica de funcionamento, os critérios de

legitimação, o capital simbólico, os insumos e os resultados apresentados são distintos dos que caracterizam outras esferas educacionais.

É fato que os sistemas estatísticos e avaliativos referidos anteriormente são fontes robustas de informação para se compreender a EPT, mas essa incorpora valores, orienta-se por um saber-fazer (Barato, 2019) que requer estruturas e agentes distintos dos que caracterizam a educação básica e superior de modo tradicional. Essa situação induz cada vez mais a necessidade de informações específicas e refinadas sobre a EPT.

Diante de tais desafios, é impossível obter uma resposta ou uma solução mágica que, por meio de um ato voluntarioso ou de um algoritmo, mesmo que bem delineado, possa fazer com que a avaliação da EPT simplesmente surja. Trata-se de processo bem mais complexo, em termos de delimitação conceitual, amparo legal, mobilização de atores, constituição de estruturas e ações institucionais.

A complexidade, porém, não é sinônimo de impossibilidade. Ela precisa ser analisada e compreendida para informar a ação racional e a intervenção diante dos fenômenos. Nessa direção, esta publicação propõe como ponto de partida trazer subsídios para se entender a complexidade da EPT e de sua avaliação.

A opção aqui adotada passou pela delimitação de três dimensões de reflexão sobre a avaliação da EPT: *a conceitual e epistemológica*, que busca traçar os fundamentos do que se compreende por educação profissional, de modo que se tenham condições de pensar modelos avaliativos que reflitam suas formas de ser; *da pesquisa empírica*, que reúne um conjunto de estudos que demonstram resultados estatísticos da EPT, destacando as evidências disponíveis; e *das experiências consolidadas*, que apresenta práticas e modelos consolidados de avaliação da EPT no Brasil, em curso nas diferentes redes ofertantes – federal, estadual, municipal e privada.

Na sequência, são exibidos com mais detalhes os trabalhos que compõem a publicação em cada uma dessas dimensões.

## A DIMENSÃO CONCEITUAL E EPISTEMOLÓGICA

---

Nessa dimensão, é importante considerar que o *trabalho* é uma categoria central para se compreender a educação de modo geral e a profissional em particular. Como prática de transformação da natureza e da sociedade, ele influencia as instituições, a vida econômica e cultural e as interações sociais. O *trabalho* é intrínseco à constituição dos indivíduos, por isso seria impensável uma prática educacional que não tenha nele um dos referentes centrais para seu desenvolvimento.

É importante destacar que o exercício do *trabalho* tem uma organização específica, marcada pela formação histórica e por diversas condições objetivas de cada sociedade. No caso da brasileira, a organização do *trabalho* é tributária, em certa medida, de um modelo colonial de ocupação do território, baseado na utilização da mão de obra escrava. Posteriormente, o acesso restrito dos trabalhadores à alfabetização e à

escolarização, a industrialização tardia e o atraso na regulação dos direitos trabalhistas, configuraram um ambiente de aviltamento do *trabalho* e das artes técnicas no país.

À referida herança histórica somam-se, mais recentemente, as grandes transformações tecnológicas, que impactaram inúmeros setores – como o de serviços, o industrial e o agropecuário – e, conseqüentemente, as competências, as técnicas e as qualificações requeridas para o exercício do trabalho.

Como o trabalho é exercido em uma realidade específica, é por meio das profissões que ele ganha seus contornos e caracteres. Essas se organizam como verdadeiras instituições, na medida em que possuem normas, especializações e critérios de pertencimento e regulação, assim como influenciam as identidades dos indivíduos que as exercem e comportam aprendizados e formas de sociabilidades, que funcionam como “sistemas de disposições duráveis e transponíveis” (Bourdieu, 2011, p. 87).

As profissões moldam o *trabalho* em sua existência concreta. Como exercício de um saber, elas organizam, resguardam, produzem e aplicam *técnicas*, aqui entendidas como as mediações para a obtenção das finalidades humanas conscientes (Vieira Pinto, 2008). Assim, o saber-fazer, o exercício prático de um conhecimento e a aplicação de recursos visando à eficiência do *trabalho* constituem a caracterização geral das profissões. A preparação para tal conjunto de ações é uma das finalidades da educação profissional.

Por tais características, correm o risco de serem incompletas as reflexões sobre o *trabalho* e suas relações com a educação que desconsiderem os saberes próprios, as formas concretas de existência dos sujeitos que exercem atividades referenciados nas mais diversas profissões. Não levar em conta essas características no campo da EPT é incorrer em uma visão parcial, quando o objetivo seria entender as relações em sua totalidade.

Assim, para compreender os desafios postos à avaliação da EPT, é importante vislumbrar as imbricações entre *trabalho*, *profissão* e *técnica*, tanto nas determinações gerais quanto nas formas específicas de existência do trabalho, dos trabalhadores e de seus saberes.

Os estudos que integram esta publicação consideram que os conhecimentos e os saberes da EPT demandam formas avaliativas próprias, aderentes a seus modos de ser. Isso implica mudanças nas maneiras de pensar a EPT e a avaliação que precisa ser feita. Como ressalta um dos textos desta publicação, implica uma guinada na abordagem epistemológica da educação profissional (Alain; Wollinger; Gruber, 2020).

A cisão entre manual e intelectual é uma forma de nomear uma dualidade comumente aplicada à análise da educação profissional e, em certa medida, ampara percepções de que o bom desempenho em avaliações centradas nos saberes de formação geral (intelectuais/teóricas) seria condição suficiente para indicar a qualidade da formação profissional (práticas/manuais). Rose (2007, p. 237) assim resume a problemática:

Mão de obra especializada *versus* não especializada, conhecimento prático *versus* conhecimento formal (ou acadêmico), trabalho mental *versus* trabalho

físico. A categoria-mestra, aquela que dá origem a todas essas classificações – refletindo a divisão cartesiana entre corpo e mente, comum no Ocidente –, é a suposta oposição entre a mão e o cérebro.

Essa dualidade comporta um tipo de gradação quanto ao nível de esforço intelectual ou físico empregado em uma atividade e acaba por hierarquizar sujeitos, saberes, cursos e modalidades educacionais.

Como a EPT lida com a formação técnica e, sobretudo, prepara as pessoas para uma atividade laboral, tais dualidades e categorizações são frequentes nas análises e irrompem, inclusive, como critério de demarcação. São comuns interpretações nas quais a atividade exercida por meio de trabalhos manuais/físicos diretos empregaria menos recursos de pensamento e reflexão, ou cognitivos, ao passo que aquela executada de forma conceitual e/ou abstrata, distante da mecânica dos corpos, como de gerência, pesquisa, administração, comunicação etc., utilizaria fortes componentes cognitivos, abstrações e competência mais refinadas. Essas pré-noções sobre o *trabalho* têm raízes socioculturais, históricas e econômicas profundas. São ideias/representações com efeitos sociais bastante tangíveis, inclusive no campo das reflexões acadêmicas e na educação.

Para buscar diluir tais esquemas interpretativos, uma das estratégias é justamente conhecer melhor os saberes próprios da educação profissional. Essa é uma das contribuições do trabalho “O que avaliar em educação profissional? Princípios epistemológicos da formação de trabalhadores”. Nele, Olivier Allain, Crislaine Gruber e Paulo R. Wollinger, professores do Instituto Federal de Santa Catarina, desenvolvem uma reflexão de cunho epistemológico sobre a *técnica* como adjetiva ao ser humano e sobre a necessidade de superar as dicotomias teoria-prática e compreender o saber do *trabalho* em seus termos e não apenas por meio de conceituações externas. Dessas reflexões, emerge uma síntese propositiva sobre os princípios orientadores da avaliação em educação profissional, que implica garantir situações avaliativas que se refiram ao exercício do trabalho concreto, ao uso efetivo das técnicas e às formas de ser das profissões, entre outras contribuições.

A compreensão de que a EPT é dotada de peculiaridades que não são as mesmas do ensino propedêutico e/ou da “formação geral” requer, então, que seja feita uma reflexão sobre o que configura tais particularidades e como elas afetam os delineamentos estatísticos e as concepções de avaliação desenvolvidas. Assim, na dimensão epistemológica e conceitual, é preciso responder perguntas como: o que é a educação profissional e tecnológica? Quais são seus critérios diferenciadores como modalidade educacional? Que cursos e programas abrange?

Essas são algumas das questões que norteiam o texto “As estatísticas da educação profissional e tecnológica – silêncios entre os números da formação de trabalhadores”, de autoria de Gustavo Henrique Moraes e Ana Elizabeth M. de Albuquerque, pesquisadores do Inep. No trabalho, os autores recorrem a uma revisão da legislação

para demonstrar as incoerências e as oscilações terminológicas que configuram um “problemático conceito de EPT”, impactando diretamente na qualidade das contagens estatísticas. Buscando compreender o escopo da EPT, os autores propõem um Diagrama Estrutural da Educação Brasileira, que permite localizar seus objetos. Na sequência, demonstram as inadequações das atuais contagens estatísticas à realidade da educação profissional, evocando a necessidade de repensar as estatísticas da EPT.

Já no campo da avaliação da aprendizagem, as especificidades da EPT remetem a outros desafios. Frequentemente, resultados obtidos em avaliações focadas nas matrizes de língua portuguesa e matemática, especialmente no ensino médio, são tomados como expressivos da qualidade dos cursos de educação profissional. O mesmo ocorre com o desempenho alcançado em exames gerais, como o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), tomado, inclusive por instituições de ensino profissional, como evidências de qualidade dos cursos técnicos.

De fato, tais resultados constituem indicadores relevantes sobre a qualidade educacional e apontam para a importância que a educação profissional pode comportar para a melhoria da educação nacional. Porém, do ponto de vista de uma avaliação da EPT, o que dizem sobre o aprendizado e o exercício do saber-fazer próprio da formação profissional? Serão as proficiências obtidas nas avaliações da “formação geral” as melhores medidas para que se avalie a qualidade da educação profissional? Não devem ser objetos de avaliação os saberes técnicos de cada profissão?

Outra necessidade que deriva da perspectiva de constituir uma avaliação que reflita os saberes próprios da EPT e que esteja alinhada com as modernas técnicas de avaliação educacional, é a construção de matrizes de referência que sejam capazes de registrar as competências gerais e específicas para os cursos da EPT. Nessa direção, o texto “As matrizes de referência da avaliação educacional em larga escala na educação profissional e tecnológica” desenvolve reflexões sobre as diversas etapas e os requisitos para o delineamento de uma avaliação orientada por uma matriz de referência. O trabalho, de autoria de Claudia Maffini Griboski e Renata Manuely de Lima Rêgo – pesquisadoras vinculadas ao Centro Brasileiro de Pesquisa em Avaliação e Seleção e de Promoção de Eventos (Cebraspe) e à Universidade de Brasília –, contempla análises sobre os objetivos educacionais e as competências que orientam o ensino, a elaboração de itens, as diferenças entre a Teoria Clássica dos Testes (TCT) e a Teoria da Resposta ao Item (TRI), bem como questões relativas à análise dos resultados em avaliações em larga escala, preocupando-se em apresentar tais reflexões tendo como exemplo uma matriz de referência de um curso de educação profissional.

Conforme dito, a EPT comporta aspectos que lhe são próprios, como as diferentes formas de organização curricular, os saberes que mobiliza e produz (Barato, 2002), as finalidades que lhe orientam, as demandas que a acionam, assim como as especificidades de seu corpo discente e docente e da infraestrutura que requer para seu devido funcionamento. Isso acarreta impactos na conceituação, que informa as estatísticas que são feitas e, principalmente, nas formas avaliativas, que precisam ser delineadas.

Nessa direção, combinado a reflexão conceitual e epistemológica sobre a EPT com a necessidade de constituir instrumentos avaliativos concretos, o professor Thiago Korb, do Senai/SC, e os professores Dalton Franciso de Andrade e Adriano Ferreti Borgatto, da Universidade Federal de Santa Catarina, apresentam o texto “A avaliação do domínio psicomotor da aprendizagem: Escala de proficiência na educação profissional”, no qual avançam na avaliação prática do domínio psicomotor de estudantes da educação profissional à luz da Teoria de Resposta ao Item (TRI). A partir dos dados de uma avaliação realizada em um Curso Técnico em Mecânica o trabalho insere a avaliação da EPT no rol de questões e desafios trazidos pelas avaliações em larga escala. Foram cinco as principais contribuições apresentadas pela análise: (1) realce do domínio psicomotor como elemento fundamental na avaliação de estudantes da educação profissional; (2) definição do constructo orientada pela taxonomia dos objetivos educacionais adaptada de Dave (1970) e Simpson (1972); (3) êxito na aplicação da TRI como metodologia de análise dos resultados; (4) caráter unidimensional do constructo, embora chame atenção para estudos futuros sobre a bidimensionalidade; e (5) possibilidade de realizar a interpretação pedagógica de modo sumário ou detalhado, conforme necessidade e público.

As estratégias para se pensar e fazer a avaliação da EPT tendo em conta suas particularidades conceituais e epistemológicas são diversas, tal como se pode depreender dos textos aqui disponíveis. Sob uma perspectiva histórica, essa reflexão é realizada com base na análise sobre os cursos de qualificação profissional no Brasil oferecidos no âmbito do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), feita no estudo “Meta-análise da avaliação dos programas massivos de EPT no Brasil”. O trabalho de Remi Castioni, professor da Universidade de Brasília, desenvolve uma meta-avaliação dos programas de qualificação, trazendo uma síntese das avaliações feitas sobre cursos oferecidos, tendo como referência as ações no contexto do Sistema Público de Emprego (SPE). Em paralelo, o texto oferece achados relevantes sobre a história das políticas de formação de trabalhadores no Brasil e sobre estudos avaliativos que foram conduzidos, assim como aponta a necessidade de um sistema de qualificação profissional que permitiria pensar de forma articulada as ações de oferta e de avaliação dos cursos a partir das demandas dos trabalhadores.

## **A PESQUISA EMPÍRICA**

---

A avaliação da EPT, em articulação com a dimensão conceitual e epistemológica, requer a contínua pesquisa empírica. A evolução do conhecimento passa pela experimentação. Por isso, a pesquisa empírica é um componente indispensável ao campo da avaliação da EPT, na medida em que ocorre para experimentar/comprovar as fundamentações teóricas e conceituais. Por meio dessa dimensão, pode-se verificar fatores que afetam a avaliação, inferir relações de causa-efeito e perceber a influência da EPT

na vida do indivíduo – nos aspectos de empregabilidade, ascensão salarial, aprendizado, trajetórias escolares, eficácia das instituições de ensino profissional, entre outros.

Com o objetivo de ancorar e/ou exemplificar os referenciais apresentados na dimensão anterior, aqui são reunidos estudos que demonstram resultados estatísticos da EPT e fornecem evidências ao planejamento e à avaliação das ações educacionais, à orientação das políticas públicas e à definição de necessidades de formação e qualificação. Em virtude da amplitude e da diversidade, inerentes à modalidade, os textos transversalizam a educação básica e superior e expandem suas possibilidades analíticas às interfaces educacional, econômica e do mundo do trabalho, dimensão específica da avaliação da EPT.

Nesse sentido, percebe-se a importância de fontes de dados completas e confiáveis para que estudos sejam desenvolvidos e é evidente a necessidade de ampliação da coleta para possibilitar um real quadro dos números da EPT no Brasil. Para contribuir com a geração e a análise de evidências estatísticas sobre a EPT, os pesquisadores do Inep, Ana Elizabeth M. de Albuquerque, Gustavo Henrique Moraes, Susiane de Santana M. O. da Silva e Robson dos Santos, organizadores desta publicação, exploraram as mais variadas bases sobre a educação profissional, produzindo três estudos para a Dimensão da Pesquisa Empírica.

O primeiro estudo, “Panorama da educação profissional e tecnológica no Brasil”, busca apresentar um retrato amplo da EPT nacional, contemplando análises descritivas que englobem todos os seus tipos de curso. Desta forma, explorando bases de dados produzidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e pelo Inep, o estudo reúne as informações mais atuais sobre os números de estudantes/ matrículas nos cursos de qualificação profissional, cursos técnicos, cursos superiores de tecnologia e programas de mestrado e doutorado profissionais. Trata-se da primeira compilação que reúne as estatísticas de todo o escopo da EPT.

O segundo estudo, “Educação profissional no Brasil: análise das diferenças ocupacionais e de rendimentos”, volta suas atenções para fora da escola, apresentando análises comparativas a partir do acesso a diferentes formações profissionais, com base na Pnad-C do IBGE de 2019. No caso dos cursos de qualificação profissional, por exemplo, fica demonstrada a importância desse segmento da EPT, em que o número total de pessoas que afirmaram frequentar esses cursos era de 2.752.913, em 2019. Esses indivíduos estariam ocultos caso fossem consideradas outras fontes de dados que não a do IBGE.

Questões como a caracterização sobre o perfil dos que frequentam e dos que frequentaram cursos de EPT (qualificação profissional, cursos técnicos de nível médio e cursos superiores de tecnologia – CST) e análise das diferenças nas taxas de ocupação e de rendimento entre os que possuem ou não formação em EPT também foram abordadas nessa dimensão da pesquisa empírica. Nas comparações quanto aos cursos de qualificação profissional, técnicos e tecnológicos, a análise da ocupação e o

rendimento constituem dimensões a serem consideradas, pois a EPT está intimamente relacionada à aquisição de conhecimentos para o exercício profissional.

A pesquisa empírica ainda oportuniza estudos acerca de dados sobre taxas de evasão, abandono e desempenho dos estudantes, favorecendo a avaliação desses e de outros aspectos relevantes à EPT e auxiliando na indicação de caminhos para a educação básica no Brasil. O terceiro estudo dessa série, “Os cursos técnicos articulados ao ensino médio como estratégia de universalização do ensino médio e ampliação da qualidade”, dedica-se à análise da educação profissional técnica de nível médio. Diante de baixos desempenhos, abandono, evasão e taxas de conclusão insatisfatórias, a EPT é apontada como uma alternativa para favorecer o acesso e a permanência dos jovens na escola, bem como para melhoria da aprendizagem. Com a recente alteração da LDB, que incluiu o quinto itinerário formativo, ressalta o texto que “há uma oportunidade à educação básica com o fortalecimento da articulação com a formação técnica e profissional”.

Estudos de comparativos salariais por modalidades de oferta de ensino dos discentes dos cursos superiores de tecnologia também foram desenvolvidos. Em “Avaliação dos efeitos do ensino a distância nos cursos superiores de tecnologia: um estudo de caso focado em salários de graduados”, de autoria de André Gambier Campos, pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), e de Roberto Di Benedetto, da Universidade Positivo, realiza-se uma análise a partir da seguinte indagação: “há diferenças na inserção laboral dos discentes graduados em cursos superiores de tecnologia apenas em razão da modalidade de ensino que eles experimentaram (presencial ou a distância)?” Considerando esse estudo, percebem-se mais algumas das possibilidades avaliativas no campo da EPT, como comparações quanto ao perfil dos graduados e quanto a possíveis efeitos do ensino a distância ou presencial no salário dos graduados em educação tecnológica.

Continuando no plano da pesquisa empírica, apresenta-se o texto “Cursos superiores de tecnologia: avaliação da oferta a partir de sua concepção”, também de autoria de Roberto Di Benedetto e de André Gambier Campos, em que são apresentadas análises quanto aos cursos superiores de tecnologia no Brasil, comparando o que foi desenhado na política pública (diretrizes curriculares e catálogos nacionais) com o que efetivamente é ofertado por instituições públicas e privadas e pela Rede Federal. Ainda são comparados aspectos relacionados à modalidade de ensino e destacada a importância de avaliação desses cursos superiores. Esse estudo demonstrou que o CST mais prevalente em número de ingressantes tanto na modalidade presencial quanto a distância foi o de Gestão de Pessoas, representando 15,7% e 16,7% dos ingressantes em CST presenciais e a distância, respectivamente, no ano de 2018.

O papel da Rede Federal na oferta de cursos superiores de tecnologia também é abordado. Dos 30 cursos com maior número de alunos matriculados em 2018, a participação dos CST na composição da educação superior ofertada pela Rede Federal é

pequena. Haveria um distanciamento dos ideais institucionais e legislativos propostos para essas instituições da Rede Federal?

Diante do múltiplo e heterogêneo conjunto de textos que compõem a dimensão da pesquisa empírica, fica manifesto o objetivo de ofertar diferentes perspectivas referentes à realidade da EPT, assim como acumular informações e análises concretas e tangíveis para suportar a argumentação teórica proposta ao campo de avaliação dessa modalidade educacional. Dessa forma, fica claro o caráter indispensável dessa dimensão para se propor avaliações para a EPT.

## EXPERIÊNCIAS CONSOLIDADAS

---

Como apontado anteriormente, mesmo reconhecendo sua importância estratégica, a EPT, no Brasil, não possui um sistema de avaliação da qualidade de sua oferta que demonstre (in)suficiências relativas às especificidades dessa oferta e aos fatores associados à sua expansão. Como expandir sem avaliar? Como expandir sem informações abrangentes e confiáveis do conjunto da EPT nacional?

Para avançar nesse propósito foi necessário relativizar a inexistência de um sistema de avaliação da EPT, reconhecendo a existência de experiências consolidadas de avaliação levadas a efeito pelas redes ofertantes. Essas iniciativas se realizam a partir das histórias particulares de cada uma das instituições, referenciadas nas suas experiências e necessidades específicas. Assim, embora dispersas e diversas, tais iniciativas representam um conjunto precioso de referenciais teóricos e metodológicos de avaliação. Algumas oferecem experiências acumuladas no decorrer de décadas, outras possuem histórias mais recentes, mas que merecem ser pesquisadas, conhecidas para ganharem visibilidade.

Partindo desta perspectiva, a terceira dimensão deste livro reúne a apresentação das experiências consolidadas de avaliação da EPT, no Brasil, identificando a concepção dos seus modelos para alcançar um propósito maior: propor referenciais de qualidade para a avaliação da EPT, que considerem as particularidades que caracterizariam esta modalidade educacional.

As iniciativas de avaliação, experiências consolidadas e em desenvolvimento na EPT, registradas nesta dimensão, trazem um conjunto diverso de objetivos, dimensões e elementos constituintes; construção e funcionamento dos instrumentos; as matrizes de avaliação; as técnicas estatísticas, psicométricas e educacionais empregadas; formas de aplicação; e a preparação dos agentes. Articular um diálogo entre elas consiste em uma primeira etapa à composição de um referencial conceitual com capacidade de ancorar a avaliação da EPT.

Para fortalecer este propósito faz-se necessário nos referenciarmos em um conceito de avaliação, que ofereça condições de avançar em nosso desafio. Considerando as avaliações de larga escala como uma política educacional a serviço

da elaboração de outras políticas (Melo; Rezende, 2020), com capacidade de fornecer informações qualificadas para a tomada de decisão, e vinculada ao compromisso com a qualidade da educação, entende-se a avaliação como:

Juízo de valor sobre uma intervenção, implementando um dispositivo capaz de fornecer informações cientificamente válidas e socialmente legítimas sobre essa intervenção ou sobre qualquer um de seus componentes, com o objetivo de proceder de modo a que os diferentes atores envolvidos, cujos campos de julgamento são por vezes diferentes, estejam aptos a se posicionar sobre a intervenção para que possam construir individual ou coletivamente um julgamento que possa se traduzir em ações. (Brousselle *et al.*, 2011, p. 44).

A opção por esse referencial conceitual se justifica em função de o sistema educacional brasileiro possuir iniciativas de avaliação capazes de oferecer um quadro geral acerca da qualidade da educação básica e superior, possibilitando ao Estado compor diagnósticos dos sistemas de ensino de forma a subsidiar a formulação, implementação e avaliação de políticas públicas; e, no entanto, a EPT carece de indicadores específicos à avaliação de sua qualidade e suficientes à produção de evidências de oferta e dinâmica escolar. O conceito contempla, especialmente, a necessidade de os atores da EPT obterem informações válidas e legítimas sobre suas intervenções no campo da educação profissional e tecnológica ou sobre qualquer um de seus componentes, no sentido de prover esses atores de capacidade de ação.

Reconhecendo as contribuições que os usos das medidas educacionais, inclusive as de larga escala, trazem à gestão, às políticas e aos programas da área e à tomada de decisão, muitas avaliações externas não alcançam, em suas formulações, o contexto, os processos e as necessidades das instituições educacionais. Por outro lado, a avaliação desenvolvida no âmbito destas deve considerar tanto aquela da instituição escolar, denominada avaliação institucional, quanto a do próprio sistema como um todo, a avaliação de redes de ensino, no sentido da integração dos três níveis de avaliação da qualidade educacional: a em larga escala em redes de ensino, feita em âmbito federal, estadual ou municipal; a institucional, realizada pelo seu coletivo; e a de aprendizagem em sala de aula, sob responsabilidade docente (Freitas *et al.*, 2014).

A institucionalização de um sistema de avaliação da EPT requer como ponto de partida uma estratégia que abarque toda a sua diversidade. Trata-se, portanto, de apontar as incompletudes e avançar na direção da defesa da institucionalização de um sistema de avaliação da qualidade dos cursos de EPT. Desafio grande. Parafraseando Freitas *et al.* (2014, p. 9), trata-se de um desafio em um campo de forças aberto a contradições que precisam ser enfrentadas por estudantes e professores. É preciso conhecê-lo para melhor lidar com ele, seja nos limites, seja nas suas possibilidades.

De toda forma, importa referenciar que a avaliação educacional serve à tomada de decisão, fornecendo informações qualificadas para orientar escolhas. O uso de seus resultados, nesse sentido, é um modo de dar legitimidade às decisões, em qualquer

instância em que elas aconteçam, como ressalta um dos textos nesta publicação (Melo; Rezende, 2020).

Uma dimensão reconhecidamente específica à EPT é a do *trabalho*. Ainda que se constate que o espectro das dimensões aos saberes técnico-profissionais é amplo e envolve estruturas cognitivas e semânticas articuladas na aprendizagem do *trabalho* e dos trabalhadores, alcançando as “formas de interações sociais e culturais alvo e meio da formação profissional e da construção de seus saberes, transformações identitárias do aprendiz... até as camadas éticas, estéticas, econômicas e políticas do ato técnico”, como bem nos advertiram Allain, Gruber e Wollinger (2020), o *trabalho* está no âmago do debate. Trata-se, portanto, do saber no trabalho (Rose, 2007), do fazer-saber técnico-profissional (Barato, 2004).

Embora a dimensão do saber-fazer também pudesse ser considerada nos sistemas de avaliação da educação básica e da educação superior, especialmente por abrigarem a educação profissional técnica de nível médio e os cursos superiores de tecnologia, respectivamente, tal dimensão passa ao largo desses sistemas. Isso porque as matrizes de referência do Saeb convergem à avaliação de desempenho dos estudantes na formação geral e não na profissional, ficando os conhecimentos específicos do ensino técnico fora do escopo dos testes; e, no caso da educação superior, que contempla a avaliação de conhecimentos e habilidades específicas, a dimensão do saber-fazer, dos cenários de prática, da empregabilidade dos egressos não compõe o escopo dos testes.

Distinguir essa dimensão específica como peculiar à EPT repercute no reconhecimento de outras dimensões, tal como a consideração da “inserção ocupacional daqueles que realizaram os cursos de EPT como uma dimensão inerente à avaliação”, realçada por Santos *et al.* (2020). Ainda que a inserção ocupacional e o rendimento não se constituam em dimensões inseridas, diretamente, na de oferta dos cursos, os autores reconhecem-nas intrínsecas à EPT. São parte das referências a uma demanda, mas sobretudo aos egressos das formações, dado que a “preparação para o exercício de uma profissão constitui uma das atribuições dessa modalidade educacional”.

Tal dimensão é também norteadora da experiência do Serviço Nacional do Comércio (Senac), exposta por Inês Filipa M. J. Pereira e Anna Beatriz Waehneltdt no estudo “Avaliação nacional do egresso do Senac e inserção no mercado de trabalho”, realizado a partir da Pesquisa Nacional de Avaliação do Egresso, com objetivo de gerar informações qualificadas sobre a inserção dele no mercado de trabalho. Um esforço em acompanhar os egressos em sua condição de trabalho, tipo de vínculo empregatício, ocupação, renda mensal própria e familiar, relação do curso com o trabalho, sua contribuição para a obtenção do emprego ou atividade remunerada, inclusive a contribuição do Senac na trajetória profissional dos que estavam no primeiro emprego. Informações que modulam a ação institucional no sentido da orientação ao currículo e às práticas pedagógicas.

Outra dimensão, explicitada na experiência, são as escutas de mercado por meio de fóruns setoriais por segmento, com objetivo de coletar e sistematizar informações

qualificadas sobre a realidade das ocupações e as principais tendências do segmento e sobre as inter-relações das ocupações, identificando fazeres comuns, funções e limites de atuação de cada uma delas, dimensão que permite a construção de um mapeamento do perfil profissional e do desempenho esperado para as ocupações destacadas.

Ambas as dimensões – inserção ocupacional de egressos e escutas de mercado por meio de fóruns setoriais e mapeamento do perfil – estão presentes na experiência do Senai, descrita por Felipe Esteves Pinto Morgado, Cláudia Maria Mendes de Araújo, Glecivan Barbosa Rodrigues e Hugo Nakatani em “Avaliação da educação profissional: a experiência do Senai”. O Sistema de Avaliação da Educação Profissional (Saep) parte da elaboração de perfis profissionais com base em competências, que levam em consideração estudos sobre o mercado de trabalho e as tendências das áreas tecnológicas. Tais tendências servem de insumos à discussão e à validação dos perfis profissionais em Comitês Técnicos Setoriais, que são fóruns técnico-consultivos que possibilitam a aproximação do mundo do trabalho com a EPT. As escutas de mercado por meio de fóruns setoriais e mapeamento do perfil, dimensões do mundo do trabalho, repercutem em desenhos curriculares e em projetos e processos de avaliação interna e externa, como a avaliação de projetos de curso, a avaliação de desenvolvimento de cursos, a avaliação de desempenho de estudantes e o acompanhamento de egressos. Essas dimensões avaliativas se articulam no Saep.

A experiência do Saep/Senai baseia-se em provas práticas e consiste em instrumentos de avaliação que permitem analisar o desempenho dos estudantes nos aspectos cognitivo e psicomotor, por meio de situações-problema, contando, para isso, com instrumentos de avaliação específicos. A avaliação prática requer a utilização de equipamentos, instrumentos, máquinas, ferramentas e materiais, sendo executada em condições reais tal qual em uma situação de trabalho, com acompanhamento individual de um avaliador (Morgado *et al.*, 2020).

O Centro Paula Souza, por sua vez, priorizou a avaliação institucional, e os resultados dela fundamentam tanto o planejamento estratégico da instituição quanto o planejamento pedagógico das unidades de ensino. A rica experiência está descrita em “A evolução da avaliação institucional no Centro Paula Souza, do analógico ao digital – 20 anos do Sistema de Avaliação Institucional (SAI)”, por Gláucia Regina Manzano Martins.

Entre os sistemas públicos estaduais, esse livro relata a experiência do programa de avaliação em larga escala de estudantes da rede de EPT do estado do Ceará (Spaace Técnico), trazida por Manuel Fernando Palácios da Cunha e Melo e Wagner Silveira Rezende, do Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação (CAEd), da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), em “Avaliação externa da educação profissional: a experiência do Spaace Técnico no Ceará”, que ressaltou o desenvolvimento de uma avaliação específica para a educação profissional, os processos da produção das matrizes de referência geral, por eixo tecnológico e por curso, e das escalas de proficiência para cada curso e eixo, itens e testes. A experiência

comportou 20 cursos técnicos, organizados em 11 eixos tecnológicos. Cada eixo reuniu um ou mais cursos que apresentam características semelhantes, conforme diretriz do Catálogo Nacional de Cursos Técnicos (CNCT).

Por fim, contemplando a experiência da Rede Federal, o pesquisador do INEP, Gustavo Henrique Moraes, apresenta o texto “A Plataforma Nilo Peçanha: desafios à construção de estatísticas e indicadores para a Rede Federal”. Ao enfrentar os problemas descritos em “As Estatísticas da Educação Profissional e Tecnológica”, o desenvolvimento da Plataforma Nilo Peçanha inaugurou uma nova concepção teórico-tecnológica de coleta, validação e disseminação de estatísticas educacionais, edificando as categorias e os métodos necessários para a realização de uma contagem censitária adequada às especificidades da EPT.

## UM CAMPO EM CONSTRUÇÃO

---

A organização deste livro é um esforço inicial que surge dentro da Coordenação Geral de Instrumentos e Medidas Educacionais (Cgime/Dired) a partir da linha de pesquisa em Estatísticas e Avaliação da Educação Profissional e Tecnológica. Por meio desta, os pesquisadores puderam se debruçar sobre os desafios colocados para expansão da EPT no Brasil.

O trabalho de produção dos indicadores para o monitoramento das metas do PNE, o desenvolvimento de estudos para compreender com mais detalhes o campo educacional, a participação na construção da Plataforma Nilo Peçanha e as demandas impostas pela legislação, levaram o grupo a compreender que é preciso delinear um novo caminho investigativo para alcançar as especificidades da EPT, contribuindo para a sua efetiva avaliação.

Junto dessa percepção, emergiu o entendimento de que seria prematuro configurar um Sistema Nacional de Avaliação da Educação Profissional e Tecnológica, antes de aprofundar as discussões conceituais e epistemológicas, a produção de pesquisas empíricas e a análise das experiências já consolidadas. Em harmonia com essa compreensão, a estratégia adotada por este grupo de pesquisa foi a de ampliar o debate, reunindo em torno da pauta importantes atores que ajudam a construir a educação profissional.

Em função da transversalidade, da amplitude, da diversidade e das especificidades da EPT, cada um dos convidados tomou para si o desafio de criar um campo de compreensão capaz de captar as particularidades do campo e de fornecer evidências suficientes à sustentabilidade de sua avaliação. A expectativa é conhecer melhor a EPT, suas instituições e suas histórias, dialogando com as experiências de forma a compor um campo referencial, conceitual e metodológico de avaliação com capacidade de ancorar a EPT e de potencializar a sua ação.

É fato que esta publicação não responde a todos os desafios nem esgota todas as discussões propostas. Antes disso, ela se propõe a mobilizar alguns atores para trazer

tijolos, cimento e ideias para a construção de um objetivo maior: a futura edificação de um Sistema Nacional de Avaliação da EPT. Terminada esta etapa, resta-nos parabenizar a cada um desses atores e agradecer pela generosidade de compartilhar seus saberes, estudos e experiências. A tarefa, agora, é propor e ampliar uma agenda de debates. A estrada é longa, mas certamente será repleta de encontros entre aqueles que vivem, lutam e acreditam na Educação Profissional e Tecnológica. Aqui temos um ponto de partida.

## REFERÊNCIAS

---

- ALAIN, O.; WOLLINGER, P. R.; GRUBER, C. *O que avaliar em educação profissional?: princípios epistemológicos da formação de trabalhadores*. [Sl.: s.n.], 2020.
- BARATO, J. J. *Educação profissional: saberes do ócio ou saberes do trabalho*. São Paulo: Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial, 2004.
- BARATO, J. J. *Escritos sobre tecnologia educacional e educação profissional*. São Paulo: Editora do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial, 2002.
- BARATO, J. N. *Educação profissional: saberes do ócio ou saberes do trabalho? 2ª ed.* São Paulo: Editora do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial, 2019.
- BOURDIEU, P. *O senso prático*. Tradução de Maria Ferreira. 2ª ed. Petrópolis: Vozes, 2011.
- BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 jun. 2014. Seção 1, p. 1.
- BROUSELLE, A. et al. *Avaliação: conceitos e métodos*. Rio de Janeiro: Editora da Fiocruz, 2011.
- CUNHA, L. A. *O ensino profissional na irradiação do industrialismo*. São Paulo: Editora Unesp, 2005.
- DAVE, R. Psychomotor levels. In: Armstrong, R. J. (Ed.). *Developing and writing behavioral objectives*. Tucson, AZ: Educational Innovators Press. 1970.
- FREITAS, L. C. et al. *Avaliação educacional: caminhando pela contramão*. 6. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014.

MORAES, G. H. *Identidade de escola técnica vs. vontade de universidade: a formação da identidade dos Institutos Federais*. 2016. 356 f., il. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

ROSE, M. *O saber no trabalho: valorização da inteligência do trabalhador*. Tradução: Renata Lucia Bottini. São Paulo: Editora Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial, 2007.

SIMPSON, E. *The classification of educational objectives in the psychomotor domain: the psychomotor domain*. Washington, DC: Gryphon House; 1972.

VIEIRA PINTO, Álvaro. *O Conceito de Tecnologia – Volume I*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2008.

## 5. META-ANÁLISE DA AVALIAÇÃO DOS PROGRAMAS MASSIVOS DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA NO BRASIL

Remi Castioni

### ORIGENS DE UM SISTEMA PÚBLICO DE EMPREGO NO BRASIL

Com o início da gestão de Fernando Collor de Mello, em março de 1990, o Brasil inaugura um novo estilo de gestão macroeconômica, com implicações profundas para a economia brasileira. A principal delas foi a remoção de barreiras à importação de produtos internacionais, que afetaram sobremaneira a indústria nacional, notadamente as cadeias de produção intensivas em mão de obra, como têxtil, vestuário e metal-mecânica. O resultado foi a perda de dinamismo da economia brasileira e conseqüentemente a elevação das taxas de desemprego. Milhares de empregos foram eliminados no setor industrial, obrigando o Estado a desenvolver um conjunto de políticas voltadas ao mercado de trabalho para proteger os trabalhadores dos efeitos do desemprego.

Paradoxalmente, foi no período neoliberal no Brasil que mais se avançou na adoção de um complexo sistema de proteção ao trabalho, que concatenou o seu primeiro componente, criado pelo Decreto nº 76.403, de 8 de outubro de 1975, o Sistema Nacional de Emprego (Sine) – que realizava a intermediação para uma vaga de emprego –, com o pagamento do seguro-desemprego, instituído por ocasião do Plano Cruzado, por meio do Decreto-Lei nº 2.284, de 10 de março de 1986. Criado em 1990, em virtude da regulamentação dos artigos 201 e 239 da Constituição Federal de 1988, o Programa do Seguro-Desemprego foi instituído no bojo da regulamentação dos referidos artigos da Constituição e resultou na criação do Fundo de Amparo

ao Trabalhador (FAT), pela Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, posteriormente modificada pela Lei nº 8.900, de 30 de junho de 1994, que criou o conselho tripartite, o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat). Estavam lançadas as bases para o diálogo social tripartite relacionado com as políticas de emprego. Até então, o seguro-desemprego não passava de um mero pagamento a trabalhadores desempregados (Marinho *et al.*, 2011).

Esse período inaugura uma agenda importante de programas de qualificação profissional, inseridos no âmbito do Sistema Público de Emprego (SPE). São cursos de curta duração que mobilizaram milhões de trabalhadores, entretanto, com resultados pouco efetivos e, particularmente, em termos de produtividade da mão de obra nacional, muito pouco contribuíram, ao contrário da experiência internacional. Paradoxalmente, poucas políticas públicas no Brasil tiveram a oportunidade de serem avaliadas de forma tão abrangente e detalhada como as políticas de qualificação profissional dos chamados “cursos do FAT”. Executados de forma compulsória a partir de 1995 por determinação do antigo Ministério do Trabalho (MTE), no âmbito dos convênios com os estados, alguns municípios e centrais sindicais, os cursos de qualificação profissional tinham, em cada estado conveniado, três níveis de avaliação: o operativo, denominado de supervisão ou monitoramento, podendo as atividades serem inscritas como de efetividade; a avaliação propriamente dita, compreendendo algumas das dimensões do ciclo de políticas públicas, notadamente, da implementação; e a da efetividade da política, que se baseou especialmente nas pesquisas de egressos.

Até os anos de 1990, as experiências de avaliação de egressos de cursos de qualificação profissional estavam circunscritas aos alunos do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai-SP) e passaram a ser realizadas em todos os estados conveniados com o Ministério do Trabalho. Esse desenho, em boa medida, deveu-se à presença na gestão do Ministério de tais programas de técnicos oriundos do Sistema S<sup>1</sup>, que deram melhor organicidade às ações existentes no âmbito do MTb<sup>2</sup> e que se arrastavam desde o governo trabalhista de João Goulart, em 1962.

<sup>1</sup> Em um dos primeiros documentos que resgatam o protagonismo da educação profissional no âmbito do Ministério do Trabalho encontramos: Brasil. MTb (1996). *Sistema Público de Emprego e Educação Profissional: implementação de uma política integrada*. Brasília, 27 p. Os novos dirigentes da Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional – (Sefor), Nassim Gabriel Mehedeff e Elenice Monteiro Leite, egressos do Senai, definiram o escopo de atuação da secretaria: “Em março de 1995, a SEFOR não dispunha de pessoal técnico na área de educação profissional. Havia então um grupo de três funcionários e um coordenador dedicados à análise e emissão de pareceres acerca das metas de qualificação, em termos essencialmente burocráticos. Até o final do ano, a SEFOR recrutou e formou equipes para atuar na área de qualificação (...)” (Brasil. MTb, 1996, p.11). Em seminários da Sefor com as secretarias estaduais do trabalho, Mehedeff, reiteradamente, apontava que, com o Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor), estariam envolvidas 25 mil pessoas, entre técnicos dos governos e das instituições que ministram os cursos (Castioni, 2002).

<sup>2</sup> A sigla do Ministério do Trabalho (MTb), grafada dessa forma desde sua fundação, foi alterada em 1999, na gestão do Ministro Edward Joaquim Amadeo Swaelen, para MTE. O MTE foi extinto no início do governo Bolsonaro, em 2019. As funções ligadas ao Sistema Público de Emprego (SPE) foram transferidas para o Ministério da Economia, as ligadas ao registro sindical, para o Ministério da Justiça.

O objetivo deste texto é fazer uma meta-avaliação de tais programas. Para tanto, brevemente serão apresentados os contornos desta, com base em alguns referenciais da literatura, para posteriormente problematizar as iniciativas dos cursos de qualificação profissional no âmbito do FAT, além de situar a sustentação para a ocorrência de significativas iniciativas ao longo dos anos. Para cada período serão apresentados os programas e os elementos constitutivos das avaliações realizadas e disponibilizadas ao longo dos anos.

## **O PERCURSO DA META-ANÁLISE DA AVALIAÇÃO DOS PROGRAMAS DE QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL**

---

A literatura existente até meados de 1990 caracterizava os estudos de avaliação dos programas de formação profissional naquilo que Coimbra (1989, p. 99) denominava de “abordagem econômica da política social”. São característicos desse período diversos estudos com essa vertente (Castro; Assis; Oliveira, 1972; Campino; Cacciomali; Nogami, 1985), que tinham como única preocupação o comportamento dos gastos e a relação custo-aluno, não interessando os processos e as razões pelas quais teriam chegado aos resultados. Em parte, isso é explicado pelo fato de o País ter pouca tradição à época na área de avaliação e notadamente porque os estudos eram, na sua maioria, conduzidos por economistas de escolas em que o enfoque quantitativo era a linha mestra. Com o advento de outras abordagens no estudo das políticas, a avaliação passou a ganhar uma dimensão mais abrangente, com a introdução das dimensões de implementação e de processo, ao que já vinha sendo chamado de abordagem *top-down* (Pressman; Wildavsky, 1973).

No que se refere à avaliação de programas de qualificação profissional, surgiram outras abordagens, como as sistematizadas por Figueiredo e Figueiredo (1986), que elucidaram muito bem a questão. Segundo os autores:

a escolha do método a ser utilizado decorre mais do objetivo da política ou programa sob observação e de seu escopo social do que da preferência intelectual do analista [...] o mais importante nessa discussão é o estabelecimento das conexões lógicas entre os objetivos da avaliação, os critérios de avaliação e os modelos analíticos capazes de dar conta da pergunta básica de toda a pesquisa de avaliação: a política ou programa social sob observação foi um sucesso ou fracasso? (Figueiredo; Figueiredo, 1986, p. 109).

Para os autores, as políticas em geral conduzem a dois aspectos: *i*) gerar um produto físico, tangível e mensurável; e *ii*) gerar um impacto, tanto físico, tangível e mensurável quanto subjetivo, alterando atitudes, comportamentos e/ou opiniões. Sendo assim, a avaliação deve verificar o quão compatíveis são os princípios que dão sustentação à implementação de tal política.

Sem dúvida, a formulação elaborada pelos autores é pertinente e recorrentemente citada por diversos outros, seguramente por significar um grande avanço devido à falta de tradição que o Estado brasileiro tinha em avaliar suas políticas. Constitui também um avanço nos estudos que eram referência na área e cuja preocupação era somente sobre o que os autores classificam como avaliação de eficácia, em que os próprios executores definiam os parâmetros da avaliação. A atuação do Tribunal de Contas da União (TCU) em torno do cumprimento dos objetivos das políticas foi fundamental. Órgãos externos como o TCU avançaram para além do mero cumprimento da fiscalização.

Entende-se que a formatação que os programas de qualificação profissional assumiram a partir da criação do Codefat, o papel das comissões municipais de emprego, por exemplo, a estruturação de uma burocracia na área, bem como o interesse que a sociedade manifestou sobre o programa, foi terreno fértil para pôr em prática a visibilidade das avaliações, trazendo novos elementos para os gestores de tais programas<sup>3</sup>.

A meta-avaliação é entendida como a “avaliação da avaliação”, no sentido de procurar entender que resultados concretos ela tem gerado ou tende a gerar no conjunto da gestão de determinados programas. Mais do que isolar processos de avaliação, o objetivo é verificar em que medida a avaliação pode melhorar a avaliação de processo, dimensão importante para verificar a eficiência e a eficácia da política de qualificação profissional, a cargo do Ministério do Trabalho. Nesse sentido, a meta-avaliação pretende, por exemplo, analisar em que medida a ação do MTE contemplou os públicos-alvo pretendidos e como ela se relaciona com as demais políticas voltadas ao mercado de trabalho.

Busca, portanto, identificar como o Ministério do Trabalho tem conduzido sua ação no sentido de coordenar as demais ações voltadas ao mercado de trabalho de outras agências, ou até mesmo de outros ministérios. O Ministério do Trabalho, no período que consideramos, não era o único a prover ações de qualificação profissional.

Mesmo com o aumento do número de meta-avaliações no âmbito nacional, as maiores referências continuam sendo as internacionais, como Scriven (1981, 2009, 2015), Stufflebeam (1981, 2001) e as contribuições do *Joint Committee on Standards for Educational Evaluation* (1981).

Entre as potencialidades que a meta-avaliação pode trazer estão o que Furtado e Laperrière (2012, p. 696) consideram:

A meta-avaliação se caracteriza por ter a avaliação como objeto de interesse. É de natureza qualitativa e pretende estabelecer um julgamento de valor, com critérios pré-definidos, com base em informações existentes ou construídas sobre

<sup>3</sup> Nos dois mandatos do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e no período em que o Partido dos Trabalhadores (PT) dirigiu o MTE, entre 1995 e 2007, as avaliações foram realizadas, majoritariamente, pela Fundação Interuniversitária de Estudos e Pesquisas sobre o Trabalho (Fundação Unitrabalho), uma articulação de pesquisadores do campo do trabalho de universidades federais, que teve como principal animador o ex-reitor e ex-presidente da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes), Newton Lima Neto.

uma determinada avaliação (em curso ou já realizada) para subsidiar eventuais tomadas de decisão.

Elliot (2011, p. 943) define que a meta-avaliação como uma “verificação da qualidade da própria avaliação à luz de diversos critérios”. Para Stufflebeam (2001, p. 185), meta-avaliação pode ser definida como:

[...] o processo de delinear, obter e aplicar informação descritiva e de julgamento – sobre a utilidade, a viabilidade, adequação e precisão de uma avaliação e sua natureza sistemática, competente conduta, integridade/honestidade, respeitabilidade e responsabilidade social – para orientar a avaliação e divulgar publicamente seus pontos fortes e fracos.

Uma das principais referências para a realização desta reflexão foi a pesquisa contratada pelo Codefat junto à Universidade de Brasília (UnB). Foi o estudo mais abrangente realizado durante a existência da institucionalidade do Codefat, pois foi além do que vinha sendo realizado pelo Ministério do Trabalho (avaliações em várias dimensões), compreendendo: análises de dados quantitativos e qualitativos; análises de processo (entrevistas e grupos focais com gestores, agentes e beneficiários das políticas); pesquisas de opinião com usuários do serviço de intermediação (trabalhadores e empregadores); estudos de caso; pesquisa amostral em todo o território nacional sobre beneficiários do seguro-desemprego; e oficinas regionais com interlocutores das comissões de emprego (Marinho; Balestro; Walter, 2010).

Ao atuar sobre dimensões muito pontuais, as ações de qualificação profissional têm efeitos reduzidos já admitidos *ex ante*. O que diferencia essas ações é a capacidade de se articular com outras estratégias de enfrentamento do desemprego, ou de redução do tempo de inatividade do trabalhador desde seu desligamento anterior ao seu reemprego. Nesse sentido, sem dúvida, uma das primeiras questões é como se articula o pagamento do benefício do seguro-desemprego e a intermediação ao emprego – via agências de emprego – com as ações de qualificação profissional. O MTE, como promotor de ações de qualificação profissional, deve ser considerado na medida da sua capacidade em atuar sobre a gestão do sistema. Uma dessas questões, por exemplo, é a de verificar em que medida os trabalhadores que aportam ao sistema encontram condições de prosseguir em seus itinerários, sejam eles formativos ou de inserção produtiva. Para tanto, a integração do sistema é fundamental e também pode ser importante para dimensionar que tipos de trabalhadores encontram condições de serem mais rapidamente atendidos nas suas demandas. Aqui reside o grande problema das ações do SPE, que, em nenhum momento, conforme veremos, foi enfrentado. Trata-se do aspecto mais central do processo formativo, a orientação profissional.

## O PERCURSO DOS PROGRAMAS DE QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL E SEUS EFEITOS

---

Em quase 60 anos, o Brasil organizou, no mínimo, cinco grandes complexos massivos de qualificação profissional, que podem ser assim sumarizados: Programa Intensivo de Preparação de Mão de Obra Industrial (PIPMOI)<sup>4</sup>, no governo João Goulart, 1963; Programa de Expansão e Melhoria do Ensino Técnico (Protec) (Brasil, 1986), no governo José Sarney, 1986; Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor)/ Programa de Reforma da Educação Profissional (Proep) (Brasil. MEC, 1997; Brasil. MTE. CODEFAT, 1996, 1998), no governo Fernando Henrique Cardoso, 1995/1998; Plano Nacional de Qualificação (PNQ)/Rede Federal/Brasil Profissionalizado/Certific (Brasil. MTE. CODEFAT, 2003; Brasil. MEC. MTE, 2009), no governo Lula, 2003/2010; Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) (Brasil, 2011), no governo Dilma, 2011/2015; Qualifica Brasil (Brasil. MTE. CODEFAT, 2017), no governo Temer, 2016/2018; e a Escola do Trabalhador (Brasil. MTE. CODEFAT, 2018), uma plataforma digital de cursos desenvolvida em 2018, no âmbito do Qualifica Brasil, e interrompida com a extinção do MTE no governo Bolsonaro. Tais programas acompanharam a regulamentação do artigo 41 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, notadamente por intermédio do Decreto nº 2.208, de 17 de abril de 1997, que definiu, no artigo 3º, os níveis de atuação, sendo o primeiro o básico, destinado à qualificação, requalificação e (re)profissionalização de trabalhadores, independentemente de escolaridade prévia. O nível básico é onde se inscreveriam os vários cursos mobilizados pelo Planfor. Foi substituído depois pelo Decreto nº 5.154, de 23 de julho de 2004, que definiu, no artigo 1º, que a educação profissional será desenvolvida por meio de cursos e programas de formação inicial e continuada (FIC) de trabalhadores, substituindo o Decreto nº 2.208, de 1997.

Por meio do inciso II do referido artigo 2º, das leis que criaram o FAT, foi possível institucionalizar a formação profissional no âmbito do Sine. O curioso é que a Medida Provisória (MP) nº 2.164-41, de 24 de agosto de 2001, ainda está em tramitação. Essa MP introduziu a bolsa-qualificação e outras medidas polêmicas no ordenamento do mercado de trabalho, como o contrato a tempo parcial.

A qualificação profissional no âmbito do SPE, no Brasil, teve 15 anos de ações praticamente ininterruptas, entre 1995 e 2010, quando suas ações no âmbito do MTE foram drasticamente reduzidas e, em 2011, no primeiro mandato da presidenta Dilma Rousseff, com o surgimento do Pronatec, aprovado pelo Congresso Nacional e transformado na Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011, que praticamente esvaziou a

---

<sup>4</sup> Pelo Decreto nº 53.324, de 18 de dezembro de 1963, foi criado o Programa Intensivo de Preparação de Mão de Obra Industrial, e pelo Decreto nº 70.882, de 28 de julho de 1972, o “I” foi removido ficando apenas o PIPMO.

agenda da qualificação do MTE e centralizou execuções dessa natureza no Ministério da Educação (MEC).

Os primeiros registros de ações de qualificação sob a égide do FAT estão descritos em Vieira e Alves (1995), ocorridos após o *impeachment* do então presidente Collor de Mello e no governo Itamar Franco, quando foi reorganizada a Lei do FAT, tendo à frente o Ministro Walter Barelli, que era Diretor Técnico do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese). Sob o entendimento de que a qualificação deveria estar integrada às demais dimensões do SPE, os autores acima lançaram o Programa de Reciclagem Profissional, no âmbito da então Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional (Sefor), com a finalidade de integrar ações de qualificação profissional às demais ações do SPE (Brasil. MTb, 1993).

No entanto, a primeira regulamentação do Codefat visando à qualificação profissional em larga escala e à “popularização” dos chamados “cursos do FAT” foi dada a partir da Resolução MTE/CODEFAT nº 96, de 18 de outubro de 1995, já no governo Fernando Henrique Cardoso, que estabeleceu critérios para transferência dos recursos do FAT para o Planfor, e a gestão das ações de formação profissional por parte da Sefor, do Ministério do Trabalho.

Na Resolução MTE/CODEFAT nº 126, de 23 de outubro de 1996, foram estabelecidas: as metas de qualificar e requalificar 20% da população economicamente ativa (PEA) até 1999, algo como 15 milhões de trabalhadores; a concepção do programa a ser implementado pelos estados por meio de convênios chamados de planos estaduais; o custo do programa; o público-alvo; e a padronização na abordagem dos conteúdos dos cursos definida como habilidades básicas, específicas e de gestão.

A partir de 1996, os cursos de formação profissional no Brasil passaram a assumir uma dimensão nacional, geridos pelos governos estaduais e locais, avaliados pelas comissões estaduais e municipais de emprego e financiados com recursos do FAT. Além de mais abrangentes, os cursos de formação profissional deram um salto qualitativo, sendo definidos e acompanhados pelo conjunto da sociedade civil e, em grande medida, executados por ela, por meio de sindicatos e organizações não governamentais (ONGs), ao contrário do que se verificava anteriormente, em que o Sistema S respondia por uma parcela significativa da oferta de cursos de formação profissional no País. Enquanto em 1994 83 mil pessoas foram qualificadas com recursos do FAT, esse montante chegava a quase 1.2 milhão em 1996 e 2 milhões em 1997.

Em 1998, o Planfor atingiu o seu ápice em termos de mobilização de recursos, mas também revelou suas fragilidades (Marinho; Balestro; Walter, 2010)<sup>5</sup>. Em 1999, a meta de atendimento de 20% da PEA foi postergada para 2002. Essa modificação foi determinada pela Resolução nº 194, de 23 de dezembro de 1998. Com base nessa

<sup>5</sup> A descrição se encontra melhor aprofundada em Marinho *et al.* (2010), da qual o autor foi um dos relatores do documento final da Avaliação Externa do Programa Seguro-Desemprego.

Resolução, o Planfor passou a ser chamado de Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador, mantendo, no entanto, a mesma sigla<sup>6</sup>.

Nesse mesmo percurso, a Resolução MTE/CODEFAT nº 234, de 27 de abril de 2000, e a Resolução MTE/CODEFAT nº 258, de 21 de dezembro de 2000, revogaram a Resolução MTE/CODEFAT nº 194, de 23 de setembro de 1998, notadamente no que diz respeito aos mecanismos de repasse de recursos, tipo de instituições e formalização de parcerias. À época, uma série de irregularidades tinha sido identificada na execução das ações de qualificação profissional e o objetivo foi disciplinar o repasse de recursos.

No início da gestão do governo do presidente Lula, uma nova resolução regulou as ações de qualificação profissional. A entrada em vigor da Resolução MTE/CODEFAT nº 333, de 10 de julho de 2003, instituiu o PNQ, com o objetivo de promover a integração das políticas voltadas ao mercado de trabalho e à articulação das ações de qualificação profissional do Brasil, em conjunto com outras políticas e ações vinculadas ao emprego, ao trabalho, à renda e à educação. A proposta para a qualificação profissional no governo Lula teve como orientação central a inclusão social baseada na geração de emprego, trabalho e renda.

O avanço conceitual da proposta do MTE perseguiu uma visão de que tais programas de formação profissional devem, necessariamente, estar articulados às políticas de trabalho e renda, bem como aos processos formais de educação, especialmente os destinados a jovens e adultos, permeados por políticas afirmativas de gênero, etnia e geração de emprego e renda (Lima; Lopes, 2005). É, então, criada uma nova sigla para explicitar esse entendimento, o Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR)<sup>7</sup>.

Segundo essa orientação, a qualificação profissional é parte de uma relação social e, como tal, é permeada por contradições e conflitos. Aos trabalhadores, interessa, além do conhecimento específico, adquirir maior autonomia no processo de trabalho e ampliar o valor de troca de sua força de trabalho no mercado. Os empregadores, por sua vez, vislumbram, com uma melhor formação de seu quadro de pessoal, lograr melhores índices de produtividade e, conseqüentemente, maior competitividade no mercado (Brasil. MTE, 2003a).

O PNQ, desde 2003, passou a ser de responsabilidade do Departamento de Qualificação da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego (DEQ/SPPE), do MTE, e introduziu uma nova forma de execução. Inicialmente foi implementado por meio de

<sup>6</sup> Com base nessa Resolução, além da nova denominação do Planfor, a Sefor foi transformada em Departamento de Qualificação Profissional (DEQP), da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego (SPPE), estrutura que persistiu no Ministério do Trabalho e Emprego do Brasil até sua extinção e incorporação ao Ministério da Economia, no governo Bolsonaro (MP nº 870/2019, transformada na Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019). À época, a SPPE incorporou a então Sefor e a Secretaria de Política de Emprego e Salário (SPES), que era responsável pela administração do Sine.

<sup>7</sup> Resultado do 2º Congresso Nacional: Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, realizado em Guarulhos/São Paulo, de 24 a 26 de agosto de 2005.

duas estratégias básicas: *i*) os Planos Territoriais de Qualificação (PlanTeQs), em convênio com as secretarias estaduais de trabalho ou de arranjos institucionais municipais, e *ii*) os Projetos Especiais de Qualificação (ProEsQs), de caráter nacional ou regional com instituições governamentais, não governamentais ou intergovernamentais, no âmbito do Programa do Seguro-Desemprego. Em novembro de 2004, o PNQ teve sua atuação ampliada pelo Codefat em razão da Resolução MTE/CODEFAT n° 408, de 28 de outubro de 2003, que instituiu o Plano Setorial de Qualificação (PlanSeQs). Seu objetivo foi complementar os PlanTeQs, de forma transversal e concertada das demandas emergenciais, estruturantes ou setorializadas de qualificação profissional.

Com base nas iniciativas governamentais, sindicais, empresariais ou sociais, os PlanSeQs visavam atender àquilo que não era passível de antecipação pelo planejamento dos entes federados. Dessa forma, os PlanSeQs passam a ser de execução quase direta do MTE, o qual contratou ações de qualificação profissional demandadas por setores produtivos organizados nos seus respectivos territórios e, muitas vezes, sem conformidade ao nível das comissões municipais e estaduais de emprego. Portanto, o formato da qualificação profissional, no âmbito do SPE, a partir do PNQ, se estrutura como executor de três grandes planos, que apresentam objetivos, público-alvo e forma de operacionalização específica, mas todos organizados, em tese, para estarem em consonância com as políticas públicas de trabalho, emprego e renda do País. As bases do PNQ, desde sua criação, foram para reforçar a política de emprego como um fator de inclusão social e de desenvolvimento econômico, com geração de trabalho e distribuição de renda, norteando-se por uma concepção de qualificação entendida como uma construção social. Visava, em última instância, promover gradativamente a universalização do direito dos trabalhadores à qualificação profissional.

Mesmo durante o governo Lula, a qualificação profissional sofreu mudanças. A primeira foi a Resolução n° 575, de 28 de abril de 2008, que revogou as Resoluções n° 333 e n° 408, e que introduziu mecanismos de integração das ações de qualificação profissional no âmbito do novo Plano Plurianual e sua articulação com outros ministérios e programas públicos, como o Bolsa Família – ações executadas no âmbito dos PlanSeQs.

Os dados dos recursos alocados na qualificação profissional dão a dimensão da sua importância ao longo dos anos selecionados e são apresentados na Tabela 1. A redução dos recursos se deu mais em função do legado do período Fernando Henrique Cardoso do que propriamente do desejo dos dirigentes do MTE, desde 2003. A partir dessa data, uma série de ações concorrentes, apoiadas com recursos do FAT e com pouca ou nenhuma perspectiva de integração com as demais dimensões do próprio SPE com outras políticas, entraram em cena.

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Políticas..., 2008) chamou a atenção sobre a proliferação dessas ações. Somente no MTE, programas como Consórcios Sociais da Juventude e Juventude Cidadã, juntamente com o Programa Escola de Fábrica, que foi deslocado do Ministério da Educação e compôs o Projovem Trabalhador com recursos do FAT, povoaram a esplanada com diversas iniciativas,

entretanto, esgotaram as possibilidades de atuação, pois não tinham capacidade de articulação. Grabowski (2010) chegou a contabilizar iniciativas de ações de qualificação profissional em 11 ministérios.

**TABELA 1**  
**DOTAÇÃO DO FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR PARA A QUALIFICAÇÃO**  
**PROFISSIONAL (EM MILHÕES DE REAIS)**

Anos	Qualificação profissional
1995	46,8
1996	648,5
1997	824,9
1998	894,4
1999	720,9
2000	773,5
2001	805,12
2002	225,42
2003	52,19
2004	75,31
2005	84,66
2006	81,77
2007	86,1
2008	138,9
2009	157,9
2010	150,1
2011	80,5
2012	58,3
2013	6,6
2014	0,5
2015	0
2016	0
2017	17,3
2018	8

Fonte: Brasil. MTE (2020).

Após o *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff e o esgotamento do Pronatec, o MTE retomou a discussão sobre os programas no âmbito do SPE e, por meio da Resolução MTE/CODEFAT nº 808, de 24 de abril de 2018, modificou o PNQ, que passou a se chamar Programa Brasileiro de Qualificação Social e Profissional (Qualifica Brasil). A partir dessa orientação, o MTE propôs que o Qualifica Brasil fosse implementado por meio das seguintes modalidades: *i*) projetos de qualificação; *ii*) qualificação a distância; *iii*) passaporte qualificação; e *iv*) certificação profissional.

Sua ação mais efetiva seria a Escola do Trabalhador, uma plataforma digital de cursos de qualificação administrada pela Universidade de Brasília.

Se somadas as estatísticas apuradas em cada um dos referidos programas, o número daqueles que frequentaram algum curso já teria passado da marca de mais da metade da PEA atual, algo como mais de 50 milhões de trabalhadores. Entretanto, esses milhões de trabalhadores que se submeteram a esses cursos rápidos de qualificação profissional acumularam durante anos títulos e registros de formação profissional que não contribuíram para a criação de um itinerário formativo, muitos não prosseguiram nos seus estudos, não houve certificação profissional e o País, de fato, sabe muito pouco sobre os cursos realizados, em alguma medida organizados para satisfazer interesses de mandatos governamentais e que pouco contribuíram para organizar um verdadeiro sistema de formação profissional (Castioni, 2013). Propiciaram, sim, uma “certificação vazia”, a partir da proliferação de milhares de cursos de curta duração (Kuenzer, 2005). Por isso, é de suma importância dar visibilidade às estatísticas de formação profissional (Moraes; Albuquerque, 2019).

## FORMAÇÃO E REQUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL

Neste tópico apresentamos um percurso dos principais programas de qualificação profissional mobilizados nos últimos anos com algum registro para prosseguir com nosso objetivo inicial. O Planfor, desencadeador das mudanças introduzidas na educação profissional, terá um destaque maior, dado o seu alcance.

### *O PROGRAMA INTENSIVO DE PREPARAÇÃO DE MÃO DE OBRA INDUSTRIAL*

Antes do surgimento do Planfor, outros programas fizeram parte das políticas de educação voltadas ao mercado de trabalho brasileiro. O primeiro programa governamental com contornos semelhantes foi o PIPMOI, criado em dezembro de 1963, de acordo com o Decreto nº 53.324, de 18 de dezembro de 1963, no âmbito do Ministério da Educação e Cultura. Tinha o objetivo de preparar mão de obra especializada para a indústria por meio de cursos volantes e nas próprias empresas. Em 1971, com base na Portaria MEC nº 16, de 1º de fevereiro, ampliou sua atuação para os demais setores da economia, vindo a integrar o Departamento de Ensino Médio, do Sistema Nacional de Ensino Supletivo.

Por meio do Decreto nº 70.882, de 27 de julho de 1972, o “I” de “indústria” foi retirado, e o PIPMO passou a promover habilitações profissionais determinadas pela Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971. Com o Decreto nº 75.081, de 12 de dezembro de 1975, passou para o recém-criado MTb, que se separou da Previdência Social. Sua

incorporação ao MTb ocorreu quatro dias após a criação do Sine (Decreto nº 76.409, de 8 de dezembro de 1975), ficando subordinado à Secretaria de Mão de Obra.

Posteriormente, por meio do Decreto-Lei nº 77.362, de 1º de abril de 1976, houve uma importante modificação. O Conselho Consultivo de Mão de Obra foi transformado em Conselho Federal de Mão de Obra, incorporando o PIPMO, o Senai, o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac), o Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar) e as empresas que se beneficiavam dos incentivos da Lei nº 6.297, de 15 de dezembro de 1975, que permitia o desconto em dobro do lucro líquido tributável, para fins de imposto de renda, do total das despesas realizadas com formação profissional. Esse programa atingiu seu auge em 1980, com o atendimento de 2.5 milhões de trabalhadores, sendo a maioria realizada pelo Senai e pelo Senac. No entanto, tanto a Lei nº 6.297, de 15 de dezembro de 1975, quanto o Conselho foram extintos com a edição da Medida Provisória nº 160, de 15 de março de 1990, convertida posteriormente na Lei nº 8.034, de 12 de abril de 1990, no início do governo Collor de Mello. O PIPMO nasceu como uma política de caráter transitório, devendo durar 20 meses, mas permaneceu por 19 anos (Barradas, 1986). Tinha características semelhantes ao Planfor: não mantinha unidades próprias, funcionava por meio de convênios com outras instituições; destinava-se a treinar trabalhadores tanto empregados como desempregados; atendia a vários setores da atividade econômica; era um programa de caráter transitório; e funcionava junto a entidades de classe e projetos governamentais.

### *O PLANO NACIONAL DE QUALIFICAÇÃO DO TRABALHADOR*

O Planfor tinha três eixos básicos de concepção: avanço conceitual, que significa construir e consolidar novo enfoque metodológico e operacional de educação profissional de forma complementar, com foco na demanda do setor produtivo e qualificação permanente da PEA, considerando sua diversidade e com superação do viés assistencialista-contencionista; articulação institucional, objetivando consolidar e integrar uma rede nacional de educação profissional, descentralizada e com a participação de atores sociais relevantes; e apoio à sociedade civil, com a finalidade de promover ações (não só cursos) de qualificação e requalificação de forma integrada, com habilidades básicas, específicas e de gestão, considerando-se com prioridade de acesso ao Plano os grupos vulneráveis da PEA. Para tanto, pretendia, com o caráter da organização tripartite, com representantes do governo, empresários e trabalhadores, criar um novo protagonismo com a administração desse fundo público, cuja arrecadação anual corrigida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) é da ordem de R\$ 65 bilhões – antes da aplicação da Desvinculação das Receitas da União (DRU) –, e o patrimônio já acumula R\$ 336.1 bilhões (Brasil. MTE, 2018).

Para implementação do Planfor, foram estruturados dois mecanismos, geridos pelo MTE, por meio da SPPE. Os Programas Estaduais de Qualificação (PEQs), elaborados e gerenciados pelas secretarias estaduais de trabalho, com homologação das comissões/conselhos estaduais do trabalho/emprego, às quais cabia articular e priorizar demandas definidas pelas comissões municipais de emprego, bem como supervisionar a execução desses planos nos estados, têm como objetivo principal a qualificação e a requalificação profissional de populações em risco ou em desvantagem social. Seu foco é o aumento das chances de emprego ou de trabalho da população atendida, diante das potencialidades dos mercados de trabalho regionais ou locais, e são executados mediante parceria com a rede (instituições) de educação profissional local, com recursos do FAT, repassados mediante convênios plurianuais entre o governo federal e os respectivos estados.

O Planfor nasceu audacioso, pretendia ser um grande programa de educação profissional, mas foi reduzindo suas pretensões, reproduzindo com poucas exceções o programa PIPMO dos anos de 1960 e 1970. Se analisarmos o movimento e o intenso debate que antecedeu o lançamento do Planfor, as recomendações e as discussões travadas no Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), no âmbito do Plano de Ação em Ciência, Tecnologia e Inovação (Pacti), em 1995, veremos que a implementação do programa se utilizou das tradicionais orientações das agências de formação profissional. Reproduziu o custo hora-aula-aluno (sinônimo de eficiência) e a orientação pedagógica calcada no condutivismo, mas trouxe uma inovação ao estabelecer o desenvolvimento de um conjunto de habilidades: básicas, específicas e de gestão – até então, o que se praticava nas agências de formação profissional era calcado no saber-fazer, característico do período taylorista.

Em 1998, quando se completava o primeiro triênio do Planfor (1996-1998), houve uma importante modificação para a execução de ações de qualificação profissional no âmbito dos convênios das respectivas secretarias estaduais de trabalho com o MTE. A Resolução MTE/CODEFAT nº 194, de 23 de setembro de 1998, trouxe importantes modificações ao estabelecer o grau de importância na distribuição dos recursos à clientela-alvo do programa (desempregados, beneficiários do seguro-desemprego, trabalhadores autônomos) e a articulação com as demais ações do sistema público de emprego e, ainda, com outros programas financiados pelo FAT, Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger)<sup>8</sup> e Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). Até então, na Resolução MTE/CODEFAT nº 126, de 13 de outubro de 1996, que regulava a execução do Planfor (1996-1998), as orientações quanto à clientela-alvo eram difusas e naquele momento havia a pretensão de apresentar o programa como o grande articulador, como ele mesmo se intitulava, de

<sup>8</sup> O Proger tem como objetivo incentivar a criação de pequenas e microempresas, cooperativas e formas associativas de produção, visando à geração de emprego e renda. Seus recursos têm origem nos depósitos especiais do FAT junto ao BNDES, definidos pela Resolução nº 59 do Codefat.

um grande plano de educação profissional, pretensão que foi sendo abandonada, a começar pela mudança de nome.

No entanto, em que pese as modificações introduzidas com a Resolução MTE/ CODEFAT nº 194, de 23 de setembro de 1998, o Planfor não conseguiu romper com os seus “problemas de origem”, muito bem assinalados por Fogaça (1999) e, basicamente, foi um programa massivo que, na essência, não tinha muitas distinções em relação ao PIPMO(I), criado em dezembro de 1963. Um dos destaques foi a falta de articulação do programa com o sistema formal de educação e a pouca contribuição para a redução do número de analfabetos no País. Quando do lançamento do Planfor, havia 11 milhões de analfabetos para uma PEA de 74 milhões, ou seja, 15%, segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad)/1995. Os mesmos dados, em 2001, apontavam uma PEA de 83 milhões e 9 milhões de analfabetos, ou seja, 11% dos economicamente ativos. Os registros do Planfor dão conta de que, nesse período, foram atendidos 15 milhões de trabalhadores<sup>9</sup>.

Mesmo sabendo que um programa voltado ao mercado de trabalho não estava entre as determinações, seria desejável que essa mobilização alcançasse o analfabetismo, já denunciado em 1932 por ocasião do lançamento do *Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova*.

Fogaça (1999) assim classificou os problemas do Planfor:

- a) predomínio de cursos tradicionais focados em ocupações que tendem a ser superadas;
- b) existência de grande número de projetos que, a pretexto de envolverem “parcerias”, na verdade, transferem ao Estado o ônus do financiamento de programas que atendem a necessidades específicas de grandes empresas, de modo geral multinacionais, que já se instalam no País com uma série de incentivos fiscais e às quais caberia esta responsabilidade;
- c) extrema pulverização das ações, distribuídas por múltiplas agências executoras, e sobre a maioria das quais não se tem qualquer controle qualitativo, quantitativo e de efetiva aplicação dos recursos recebidos via PLANFOR, ou ainda, acompanhamento dos egressos;

<sup>9</sup> Aqui cabe uma distinção entre o número de pessoas que realizaram os cursos e o número de matrículas. Embora seja expressivo o número de pessoas, há uma superestimação, pois, como os cursos são de curta duração e não há mecanismos para limitar o acesso a eles, um mesmo trabalhador poderia realizar vários cursos e ser assim contabilizado várias vezes. Essa dupla contagem foi provocada pela estruturação dos cursos, como é o caso dos cursos de longa duração, que precisam ser contabilizados várias vezes para justificar o custo hora-aula-aluno. A dupla contagem também serviu para justificar a prestação de contas dos tomadores de recursos. Investigações feitas em 2000 pelo jornal Correio Braziliense, entre os meses de março e abril, apontaram que a lista telefônica da capital federal era usada para lançar na prestação de contas o nome de “alunos”. Conforme relatórios produzidos pela Secretaria Federal de Controle (SFC) e pelo TCU, foram apontados casos que o mesmo nome aparecia repetido de 2 a 15 vezes e mais de 90% das fichas de inscrição dos que frequentaram os cursos apresentavam problemas. A partir desse episódio e com a interrupção do convênio com a Secretaria do Trabalho do Distrito Federal, foram criados, no âmbito do Ministério do Trabalho, critérios mais rígidos, entre os quais o Sistema de Gestão de Ações de Emprego (Sigae).

- d) nas situações onde não se observa a pulverização, se verifica, em contrapartida, a centralização destas ações nas instituições tradicionais de formação profissional, o que significa que o dinheiro público e, em particular, o dinheiro dos trabalhadores (porque se trata de recursos do FAT) está sendo utilizado para financiar àquelas instituições em ações que fazem parte de suas atividades tradicionais, para as quais elas já lançam mão de recursos “semi-públicos”, apesar de se auto-intitularem “instituições privadas”;
- e) nos cursos abertos, isto é, aqueles que se dedicam aos desempregados ou àqueles que, mesmo empregados, buscam por conta própria uma melhor qualificação e que, por isso, são cursos que não são realizados por encomendas específicas de empresas, o contingente de egressos que consegue emprego na nova qualificação tem sido pouco significativo, girando, no máximo, em torno de 10% do total de participantes;
- f) por último, dada a escassez de recursos que tem marcado a administração pública nos últimos anos, o PLANFOR – devido aos recursos do FAT, é claro – tem servido mais como moeda eleitoreira, ou de barganha política junto a governos de Estado, prefeituras municipais, sindicatos, etc. do que como um efetivo instrumento de elevação da escolaridade ou da qualificação dos trabalhadores brasileiros.

### O âmbito de atuação do Planfor

As parcerias nacionais e regionais eram realizadas entre o MTE e ONGs, sindicatos de trabalhadores, fundações, universidades e entidades internacionais, para projetos e ações inovadoras de educação profissional, em escala nacional, com recursos repassados mediante convênios ou acordos de cooperação técnica. O Planfor desencadeou um extenso processo de formação profissional nos 27 estados da Federação. Do ponto de vista quantitativo, é uma marca histórica, uma vez que superou os números do Movimento Brasileiro de Alfabetização (Mobral). Como programa oficial destinado a viabilizar e implementar a educação profissional, especialmente para os setores mais empobrecidos da população, vários cursos foram oferecidos a partir de 1995, com o envolvimento de diversas instituições formadoras em todo o País, universidades, escolas técnicas, entidades empresariais, organizações sindicais de trabalhadores, organizações não governamentais, Sistema S etc.

O Planfor teve importante contribuição na introdução de referenciais, às vezes considerados inovadores, que objetivam transformações nos conceitos, nas instituições, na estrutura e no conteúdo dos cursos para a educação profissional, desencadeando um intenso debate e muitos questionamentos, quer no tocante aos aspectos conceituais – destacando, entre outros, “empregabilidade”, “avanço conceitual”, “institucionalidade”, “parceria” –, quer nos seus objetivos e metas – capacidade de atender à meta prevista de 20% da PEA, criação de condições efetivas de inserção e/ou permanência da população-alvo no mercado de trabalho; poder

efetivo de sensibilizar a população-alvo; capacidade de contribuir para superação de processos de discriminação social; e contribuição para o aumento de expectativas quanto à melhoria de vida dos seus beneficiários (Castioni, 2002).

Apesar de o Planfor se colocar como uma política ativa de combate ao desemprego, sua atuação por meio dos PEQs e parcerias com o movimento sindical se caracteriza melhor como uma política emergencial, às vezes compensatória, pois um dos problemas básicos é a sua implementação desvinculada da educação geral. Não se articulou com as políticas educacionais do Ministério da Educação, nem com os demais programas de elevação de escolaridade, isso é considerável, pois a população-alvo do Planfor é composta de trabalhadores de baixa escolaridade, com um perfil muito aquém do requerido pelo mercado de trabalho.

No contexto das avaliações nacionais, Posthuma (2000) apresentou algumas recomendações pertinentes sobre o primeiro quadriênio do Planfor: o fortalecimento das novas institucionalidades como forma de sustentação do SPE; o aprofundamento do avanço conceitual no conteúdo dos cursos, pois não havia uma efetiva integração e organicidade entre as habilidades básicas, específicas e de gestão; a construção efetiva de um sistema de capacitação baseado na demanda real do mercado, pois, historicamente, a educação profissional no Brasil tem sido orientada pela oferta e não pelas tendências do mercado de trabalho; o aperfeiçoamento da efetividade dos cursos, com a incorporação de inovações, certificação etc.; o avanço no desenvolvimento de metodologias de monitoramento para avaliar de forma sintonizada os resultados da formação profissional; o fortalecimento das parcerias e instituições executoras (as avaliações do Planfor têm mostrado a importância de critérios rigorosos e claramente definidos para a seleção de instituições); bem como o envolvimento maior das comissões de emprego (estaduais e municipais) e a necessidade de o Planfor atingir uma melhor integração com o SPE, incluindo seguro-desemprego, serviços de intermediação de mão de obra e políticas de geração de renda.

Entre as diversas avaliações realizadas, quase a totalidade delas destacava que o Planfor, no que se refere à eficiência, atingiu os objetivos. No caso do estado de São Paulo, a Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho (Sert-SP), no triênio 1996-1998, demonstrou que ocorreram ações de qualificação profissional em 523 municípios dos 645 existentes. A população desses municípios representa 96,05% do total do estado. Além disso, houve redução no custo médio unitário, mas era apontada a falta de foco do programa, o que se pode caracterizar pela ausência de eficácia da política empreendida. Os dados apontam para a existência de trabalhadores qualificados acima da sua representação na PEA, como é o caso das pessoas com o ensino médio e fundamental completos. Em 1998, por exemplo, 54,67% estavam nessa condição, enquanto sua participação na PEA é de aproximadamente 40%. Isso pode ser explicado pelo fato de que os alunos de maior escolaridade têm acesso à informação mais fácil que os demais grupos, assim, ficam sabendo primeiro das ofertas de cursos. Faz-se

necessário, segundo se apurou, identificar quem serão os beneficiários da política. Muito embora o programa seja destinado aos desempregados, apenas metade deles, em média, estava nessa condição no momento da realização do curso (Castioni; Cazzuni; Lenhar, 1999).

Bulhões (2004), ao fazer uma análise dos resultados da avaliação externa a cargo da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) para o Rio Grande do Sul, destaca as importantes contribuições do Planfor e ressalta que o PNQ as manteve, particularmente a construção social a partir das comissões municipais de emprego. Observou, entretanto, que as ações de qualificação profissional são desconectadas das demais ações do SPE, o que resulta na concorrência de iniciativas.

### Parcerias nacionais

Na etapa que precedeu ao planejamento para o quadriênio de 1999 a 2002, a Sefor-MTE firmou importante assessoria com a Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (FLACSO) (Fausto; Garcia; Ackermann, 2001) e ofereceu esse apoio para todos os estados. Um dos diagnósticos que estava presente em todas as avaliações dos PEQs era unânime em afirmar que o fluxo atual do programa não permitia identificar *ex ante* o perfil dos alunos, dado que o sistema de recrutamento ficava a cargo da instituição parceira, contratada para ministrar os cursos. À época, vários eram os documentos do governo federal que chamavam a atenção para a duplicidade de esforços e a ausência de coordenação na área da educação profissional (Brasil. MCT, 1999; Brasil. MCT, 1995).

No entanto, órgãos do próprio governo relativizavam, dizendo se tratar de um “não sistema” e que, portanto, deveria ser deixado atuando, pois é isso que o caracterizava e o dinamizava:

Pode-se, em princípio, entender esse conjunto como um *não-sistema* invisível. É um *não-sistema* por se tratar de uma coleção desconexa e heterogênea de instituições e cursos, enlaçados em tramas informais e paralelas, mas raramente orientadas por uma visão de conjunto do próprio segmento ou por políticas públicas. É invisível para fins de estatísticas oficiais e políticas públicas, ainda que suas principais agências operem há mais de 60 anos. (Tafner, 2006, p. 183, grifo do autor).

Em 1998, o Planfor congregou mais de 1.000 entidades executoras de atividades de educação profissional (Brasil. MTb, 1998); em 1997, o número de formados dos PEQs foi de 1.884.500; todas as regiões do País contaram com ações ligadas ao Planfor e houve casos, como no Pará (100%) e no Ceará (92%), em que quase todos os municípios foram envolvidos nos PEQs (Unitrabalho, 1999).

A distribuição dos recursos do FAT entre as diversas entidades da rede de educação profissional pode ser observada na Tabela 2.

**TABELA 2**  
**DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS DO FAT, SEGUNDO A ENTIDADE EXECUTORA DOS PEQS E PARCERIAS DO PLANFOR – 1997-1998 (EM %)**

Entidades/Anos	1997	1998
Universidades, fundações e institutos públicos	21	25
Centrais e sindicatos de trabalhadores	20	24
Universidades, fundações e institutos privados	18	15
Sistema S	17	18
ONGs	12	12
Escolas técnicas públicas	6	1
Escolas técnicas privadas	5	2
Outras entidades (empresariais, internacionais)	1	3
Total	100	100
Recursos do FAT aplicados (R\$ milhões)	348,2	408,8

Fonte: Brasil. MTE (1999) *apud* Posthuma (1999, p. 367).

Como ressaltado, o Planfor estabeleceu uma extensa rede de apoio para a elaboração de estudos e análises sobre a execução do programa. Na revisão do primeiro triênio, entre 1996-1998, além de contratar a FLACSO para apoiar os estados na elaboração do planejamento para o quadriênio final do programa, o MTE contratou o Ipea para realizar a meta-avaliação. Em uma exaustiva pesquisa, sob a coordenação do então diretor de estudos sociais do órgão, Ricardo Paes de Barros, foram analisadas 361 avaliações estaduais e 38 avaliações nacionais. Somente em avaliações foram gastos R\$ 28.5 milhões. As avaliações estaduais foram executadas por universidades federais (6), estaduais (1) e fundações/institutos públicos de pesquisa (10). As avaliações nacionais ficaram a cargo da Fundação Unitrabalho. A análise do Ipea caracterizou os levantamentos com base nos contratos firmados, que previam estudos em três momentos: no ato da matrícula; ao final do curso; e, no mínimo, três meses após o término do curso (pesquisa de egressos). A conclusão do trabalho do Ipea foi que a grande maioria das avaliações não examinou os principais fatores condicionantes da eficácia dos cursos e não produziu recomendações para o aperfeiçoamento do programa (Barros, 1999, *apud* Garcia, 2001).

### *O PROGRAMA DE EDUCAÇÃO PARA A COMPETITIVIDADE*

O Programa de Educação para a Competitividade (Proeduc) também contava com recursos do FAT e foi administrado até 2000 no âmbito da Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), pertencente ao MCT. O Proeduc foi lançado em 1995

pelo governo federal e a Finep se utilizou do Instituto Herbert Levy, ligado ao jornal *Gazeta Mercantil*, para sensibilizar os empresários. O programa visava ao financiamento de até 90% das seguintes atividades: supletivo de 1º grau ou 2º grau, educação continuada, e enriquecimento curricular com duração de até 25 meses.

A empresa, ao tomar o empréstimo, tinha três anos de carência e até sete anos para o pagamento. A taxa de juros era de 2,5% ao ano, mas se o projeto atuasse em parceria com as escolas da rede pública, não haveria juros e a correção monetária era com base na Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP), a menor existente no mercado. A única avaliação disponível foi produzida pela Unidade de Desenvolvimento Social e Regional da Finep e aponta que durante sua execução foram contemplados 19 projetos apresentados por empresas, na sua maioria, grandes, notadamente nos estados de São Paulo e do Rio Grande do Sul, e atendidos 21 mil trabalhadores, tendo sido investidos R\$ 31.2 milhões. Segundo os diretores das empresas entrevistadas, apesar de não haver índices para medir aumento de produtividade, foi constatado que ela ocorreu. Houve, além disso, maior participação dos trabalhadores no ambiente de trabalho, aprimorando o processo produtivo e opinando sobre a empresa. O financiamento da Finep permitiu, segundo as empresas, remunerar melhor os professores e oferecer instalações e material adequado.

### *O PLANO NACIONAL DE QUALIFICAÇÃO*

O PNQ foi a última e a única das iniciativas de avaliação em todas as dimensões do SPE. Se, no Planfor, as avaliações focalizaram a qualificação profissional, a avaliação realizada pelo Centro de Pesquisa de Opinião Pública (DataUnB), da Universidade de Brasília, intitulada *Avaliação Externa do Programa Seguro-Desemprego* (Marinho; Balestro; Walter, 2010), foi uma demanda direta do Codefat para responder aos órgãos de controle. A avaliação abarcou todas as frentes de oferta de serviços do SPE. O programa incorporou algumas inovações importantes, destacadas anteriormente, fruto do aprendizado das avaliações anteriores, e também revelou problemas que já vinham sendo apontados pelas avaliações externas realizadas no âmbito do Planfor. A primeira delas diz respeito à clientela atendida, à escolaridade dos cursistas e às áreas dos cursos para os quais estão direcionados. Essa foi uma das principais lições apreendidas posteriormente pelo Pronatec. Com menos entidades ofertantes, centralizadas notadamente na rede federal e no Sistema S, foi mais fácil fazer a gestão da oferta, que atendia ao pedido dos demandantes. Como se pode observar na Tabela 3, em um painel de quase dois terços dos cursos, a distorção nos chamados “cursos de informática” era significativa e no setor de comércio e serviços, que representava um terço das ocupações do mercado de trabalho, a participação dos cursos era de apenas 5,31%.

**TABELA 3**  
**QUANTIDADE E PERCENTUAL DE EDUCANDOS E TRABALHADORES, SEGUNDO OS**  
**ARCOS OCUPACIONAIS MAIS REPRESENTATIVOS NOS CURSOS**

Arcos	Educandos	%	Trabalhadores	%
Telemática	14.192	11,48	590.611	2,9
Alimentação	13.311	10,77	1.575.035	7,74
Administração	12.318	9,97	1.434.071	7,04
Vestuário	12.055	9,75	486.821	2,39
Construção e Reparos II (Instalações)	7.241	5,86	402.222	1,98
Atividades do Comércio e Serviços	6.559	5,31	7.120.567	34,98
Turismo e Hospitalidade	5.282	4,27	88.568	0,44
Serviços Pessoais	5.091	4,12	50.525	0,25
<b>Total</b>	<b>76.049</b>	<b>61,52</b>	<b>11.748.420</b>	<b>57,71</b>
<b>Total geral</b>	<b>123.609</b>	<b>100</b>	<b>20.358.612</b>	<b>100</b>

Fonte: Sigae-PNQ e Rais (2007) *apud* Marinho; Balestro; Walter (2010).

A abrangência dos públicos a que se destinam as ações do PNQ<sup>10</sup> tornava difícil a gestão, pois são públicos que acabam sendo gerenciados pelas entidades executoras, tendo pouca interferência por parte dos convenentes (secretarias estaduais e municipais), concluiu a avaliação externa realizada. Embora os convênios expressem tal direcionamento ao público-alvo, a forma como são realizados os cursos revela a dificuldade de se atingir o público pretendido. Pelos dados da Tabela 4, os tipos de cursos mais frequentes realizados pelos trabalhadores foram objeto de convênios com entidades ligadas ao Sistema S, seguidos pelas entidades enquadradas como ONGs. Esses dois grupos representam mais de 54% das entidades ofertantes de cursos. Em boa parte, isso explica o público-alvo atendido por essas instituições, que, de alguma forma, influenciou o perfil da escolaridade dos trabalhadores. Por terem a necessidade de rapidamente estruturarem os cursos, dado o período de contratação e de realização, essas instituições mobilizavam rapidamente os seus cadastros, que, em geral, eram formados por pessoas que, pela melhor escolaridade, têm acesso à informação de forma mais antecipada.

É ausente no SPE, segundo a avaliação, um sistema de inteligência capaz de orientar os trabalhadores para melhorarem o seu perfil de ingresso/reingresso, buscando mobilizar seus conhecimentos e elevar sua escolaridade, condição que, pelos dados apresentados, melhora suas chances de ingresso e permanência no mercado de trabalho. Embora seja uma das possibilidades completar a escolaridade

<sup>10</sup> Sobre os próximos parágrafos, ver indicação da nota 14.

em escolas da rede pública, os dados do PNQ revelam que são priorizados os de mais elevada escolaridade.

Os dados revelaram a escolaridade dos trabalhadores por tipo de entidade conveniada. A avaliação realizada chama a atenção para o número de alunos que realizaram cursos ofertados pelas escolas técnicas em relação aos demais; dois terços daqueles que realizaram cursos nessas entidades conveniadas tinham o ensino médio completo, contra dois quintos dos educandos das ONGs e das entidades do Sistema S. Isso mostra que esses alunos são recrutados, em sua maioria, pelas próprias entidades e uma boa parte deles pode ser aluno de algum curso das próprias entidades no momento da contratação das ações do PNQ.

Como o número de trabalhadores que realizaram os cursos de educação profissional tinham escolaridade elevada – 40,82% com ensino médio –, essa representação acaba influenciando as demais representações em termos de escolaridade. Entretanto, observa-se que entre algumas entidades a representação dos trabalhadores com mais alta escolaridade não é tão significativa como é nos tipos de entidades conveniadas que nos referimos anteriormente: ONGs, entidades do Sistema S e escolas técnicas públicas. Isso de alguma forma revela que essas entidades costumam lidar com esse público.

TABELA 4

## ESCOLARIDADE DOS EDUCANDOS, POR TIPO DE ENTIDADE EXECUTORA (EM %)

(continua)

Tipos de entidades executoras	Analfab.	Ens. Fund. Incomp.	Ens. Fund. Comp.	Ens. Médio Incom.	Ens. Médio Comp.	Ens. Sup. Incomp.	Ens. Sup. Comp.	Total
Associação comunitária/religiosa/grupos de afinidade	1,14	34,79	9,08	20,65	28,99	2,86	2,5	100
Associação de produtores/cooperativa	0,21	28,88	12,43	21,19	33,26	2,26	1,77	100
Empr. públicas/ outros órgãos da adm. públ. de ensino, pesq.	0	15,31	7,4	28,32	42,35	3,32	3,32	100
Empresariais – centrais/escolas/ inst./fund./conf. ed./ assoc.	0,24	11,28	6,89	16,87	58,37	4,67	1,67	100
Escolas técnicas públicas	0,07	8,55	5,5	15,63	65,2	2,4	2,65	100

**TABELA 4**

**ESCOLARIDADE DOS EDUCANDOS, POR TIPO DE ENTIDADE EXECUTORA (EM %)**

(conclusão)

Tipos de entidades executoras	Analfab.	Ens. Fund. Incomp.	Ens. Fund. Comp.	Ens. Médio Incom.	Ens. Médio Comp.	Ens. Sup. Incomp	Ens. Sup. Comp.	Total
Fund./inst./escolas/outras ent. especializadas na qualificação	0,11	21,77	9,41	27,13	35,92	3,18	2,49	<b>100</b>
ONGs (org. privada sem fins lucrativos não represent.)	0,82	18,8	8,29	25,15	42,14	2,85	1,97	<b>100</b>
Outras	0,75	27,06	9,34	22,41	35,62	2,63	2,19	<b>100</b>
Serviços nacionais sociais e de aprendizagem (Sistema S)	0,22	19,03	10,97	20,57	44	3,34	1,87	<b>100</b>
Sindicais – centrais/escolas/inst./fund./conf. ed./assoc.	0,39	26,81	8,51	24,54	36,05	2,56	1,14	<b>100</b>
Universidades/institutos/faculdades/fund./ensino superior	0,67	22,19	7,08	22,01	41,25	4,5	2,3	<b>100</b>
N/D	1,59	75,63	6,61	7,29	8,66	0,23	0	<b>100</b>
<b>Total</b>	<b>0,5</b>	<b>21,74</b>	<b>9,3</b>	<b>22,56</b>	<b>40,82</b>	<b>3,08</b>	<b>2</b>	<b>100</b>

Fonte: Sigae-PNQ e Rais (2007) *apud* (Marinho; Balestro; Walter, 2010).

Nota: N/D: Não classificados.

*O PROGRAMA NACIONAL DE ACESSO AO ENSINO TÉCNICO E EMPREGO*

Mesmo que os cursos do FAT tenham alcançado uma dimensão para além do que foram pensados, nenhum supera o Pronatec, objeto de debate durante a campanha presidencial de 2010 e de 2014 (Castioni; Moraes; Passades, 2019); ou seja, antes da sua criação e já no seu encerramento. Em parceria com outros ministérios, o programa atuou na identificação de demandas de formação profissional, ofertou 8.8 milhões de vagas em um intervalo de quatro anos, de 2012 a 2015 (Feres, 2015). A partir do último ano, o programa começou a apresentar problemas de financiamento, que se acumularam com recursos não repassados nos anos anteriores, particularmente com o Sistema S, que foi responsável por 75% das ações.

A grande maioria era de cursos de FIC, de curta duração, que suplantaram os chamados “cursos do FAT”. Foi alvo de constantes denúncias, visto que seus ofertantes eram escolas da sociedade civil, de sindicatos de trabalhadores e de empresários, questionados exatamente pela baixa qualidade, além de desvios de

finalidades em relatórios de auditoria do TCU e da Controladoria-Geral da União (CGU).

Foi nessa perspectiva de organizar o sistema de educação profissional e trazê-lo para a área da educação que o governo federal decidiu criar, em 2011, por meio da Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011, o Pronatec. O programa visou atacar um dos principais problemas na área da qualificação profissional no Brasil, a autonomia que cada ministério tinha em contratar ações de qualificação profissional e as dificuldades que o MTE teve nos últimos anos para gerir tais ações ao mobilizar a ampla rede de entidades não governamentais, que gravitavam em torno dos recursos do FAT (Feres, 2015).

Portanto, o Pronatec tentou dar um salto de qualidade na oferta de educação profissional ao suplantarem as experiências anteriores: Planfor/PNQ. Essas duas iniciativas, no entanto, têm um aspecto ausente no Pronatec, a engenharia institucional operada por meio da governança tripartite. Somente no final do mandato da presidenta Dilma Rousseff, criou-se um comitê de coordenação, incorporando as centrais sindicais e o Comitê Nacional de Políticas de Educação Profissional e Tecnológica (Conpep).

Ao centralizar as ações no Ministério da Educação, pretendeu-se dar consistência e qualidade à oferta de formação profissional e se inverteu a lógica do tripartismo, inaugurada no período anterior, em que um conjunto de comissões municipais e estaduais de emprego, formado por trabalhadores e empresário identificavam as demandas (Marinho *et al.*, 2011). Estas passaram a ser substituídas pelos ministérios que pactuavam, com suas redes de cooperação nos estados e municípios, as demandas de qualificação profissional e as informava ao MEC, que, por sua vez, formalizava com os ofertantes: Institutos Federais e Sistema S (Fasolo, 2018). Nesse processo, embora o MTE fosse um parceiro, por conta das mudanças introduzidas no pagamento do benefício do seguro-desemprego (Lei nº 12.513/2011, Decreto nº 7.721, de 16 de abril de 2012, Lei nº 13.134, de 16 de junho de 2015), que vinculavam o pagamento do benefício à frequência a um curso de qualificação profissional, seu papel foi muito reduzido e quem passou a operar com grande visibilidade foi o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). Além de ter estruturas mais ágeis de execução por conta do Sistema Único de Assistência Social (Suas) e uma rede de Centros de Referência de Assistência Social (Cras), o Pronatec chegou a uma população que as estruturas do MTE não alcançavam: a população de baixa escolaridade e afastada do mercado formal de trabalho, que não frequentava as agências do trabalhador, na busca por emprego formal, e, na sua grande maioria, formada por mulheres chefes de família (Montagner; Muller, 2015).

O Pronatec tinha objetivos mais amplos do que simplesmente superar os cursos do FAT oferecidos no MTE. Teve como principal propósito expandir, interiorizar e democratizar a oferta de cursos de educação profissional e tecnológica para a população brasileira. Para cumprir tal propósito, previu um conjunto de subprogramas, projetos e ações de assistência técnica e financeira, entre os quais se destacavam: *i*) ampliar as

vagas e continuar a expansão da rede federal de educação profissional e tecnológica; *ii*) fomentar a ampliação de vagas das redes estaduais de educação profissional; *iii*) incentivar a ampliação de vagas e a expansão da rede física de atendimento do Sistema S; e *iv*) fomentar a expansão da oferta de educação profissional e técnica de nível médio na modalidade de educação a distância.

O programa instituiu uma série de medidas: *i*) mudou o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), permitindo que, além dos cursos de graduação, a educação profissional também fosse atendida; *ii*) alterou o Programa Seguro-Desemprego, o qual passou a exigir frequência a um curso de qualificação para o recebimento das parcelas devidas aos trabalhadores desempregados; *iii*) criou o Conselho Deliberativo de Formação e Qualificação Profissional; e *iv*) transferiu ao MEC a capacidade de habilitação de instituições para o desenvolvimento de atividades de formação e qualificação profissional a serem realizadas com recursos federais, e deu autonomia às entidades do Sistema S, às universidades e aos Institutos Federais para a criação de cursos.

Buscava também perseguir aquilo que viria a ser determinado pelo Plano Nacional da Educação (PNE), na forma da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, mas que já vinha sendo proposto desde a Conferência Nacional da Educação Básica (Conae), de 2010:

Meta 10: oferecer, no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) das matrículas de educação de jovens e adultos, nos ensinos fundamental e médio, na forma integrada à educação profissional.

Meta 11: triplicar as matrículas da educação profissional técnica de nível médio, assegurando a qualidade da oferta e pelo menos 50% (cinquenta por cento) da expansão no segmento público. (Brasil, 2014).

O Pronatec não contou com uma avaliação. Foi realizada uma supervisão a cargo da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (Setec). Os dados da sua execução registrados no Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica (Sistec) foram muito questionados e objeto de auditoria do TCU, que identificou inconsistência nas informações (Brasil. TCU, 2016). No âmbito do Pronatec, foi desenvolvido, com o Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE), o *Mapa da Educação Profissional*, que não chegou a ser utilizado para orientar as ações dos cursos, uma vez que, a partir de 2015, o programa passou a ofertar uma quantidade muito baixa de cursos. Houve avanços importantes na gestão dos itinerários ao concatenar os chamados “cursos livres” no âmbito da FIC, com o catálogo de cursos técnicos, dando uma perspectiva para aqueles que realizassem a formação. Esse aspecto sempre foi muito ressaltado nas avaliações anteriores. Desde as avaliações do Planfor, produziam-se uma infinidade de cursos com distintas nomenclaturas de difícil concatenação com uma área de formação e com um percurso formativo.

## UM REGISTRO FINAL

---

Uma característica marcante desse percurso pelas ações de qualificação profissional executadas ao longo dos anos foi a total desarticulação das estruturas do SPE, que demonstraram dificuldades de integrar os vários programas previstos na Lei do FAT (Lei nº 8.900, de 30 de junho de 1994). Cada um deles atua de forma independente. O trabalhador que sai do mercado de trabalho, por exemplo, não tem o acolhimento necessário em uma agência de emprego para repensar a sua trajetória e organizar um fluxo formativo que lhe permita melhorar suas condições de (re)ingresso no mercado.

Na qualificação profissional residem os principais desafios, uma vez que aqueles que buscam uma nova inserção no mercado de trabalho no sistema público apresentam, em geral, baixa qualificação, principalmente quando analisados o número de vagas ofertadas, os encaminhamentos realizados pelo sistema e as vagas aproveitadas. O principal desafio é como dar ao sistema um círculo virtuoso, no qual o trabalhador que sai do mercado de trabalho, ou até mesmo o trabalhador autônomo, tenha condições de melhorar suas competências profissionais. Nesse sentido, bastaria apenas que o sistema oportunizasse aquilo que está previsto na Lei do FAT: “(...) auxiliar os trabalhadores na busca ou preservação do emprego, promovendo, para tanto, ações integradas de orientação, recolocação e qualificação profissional (...)” (Brasil, 1994).

Com o aperfeiçoamento dos sistemas de registros, atualmente é possível conhecer melhor quem é o trabalhador e o que ele fez ao longo da sua vida produtiva, em que atividades e setores atuou, qual sua escolaridade e suas habilidades. Os sistemas de encaminhamento a uma nova oferta de emprego ou a um curso de qualificação profissional não levam isso em conta. Dessa forma, ao invés de reforçar os conhecimentos do trabalhador e com base nisso buscar melhorar suas chances de reinserção, apresentam-se oportunidades que nem sempre guardam relação com aquilo que diz respeito à sua trajetória ocupacional.

Nesse quarto de século, desde que se regulamentou o Programa do Seguro-Desemprego, a partir do FAT, que financia toda a estrutura de apoio ao desempregado e à geração de novos empregos, via Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), não se conseguiu construir minimamente uma organicidade que possa reconhecer os conhecimentos adquiridos pelo trabalhador na sua vida pregressa. Embora o dispositivo de identificar o conhecimento adquirido para fins de progressão dos estudos esteja previsto na lei maior da educação, a LDB, no seu artigo 41, não há uma ação que efetive esse direito.

As várias pesquisas realizadas ao longo desse período revelaram a enorme dificuldade do Estado em dar efetividade às suas iniciativas. Não há perenidade nas ações que ora são recentralizadas, ora descentralizadas. Primeiro a mobilização de uma ampla rede de educação profissional com atores da sociedade civil, com o Planfor/PNQ, depois sua centralização em torno do Pronatec não produziram a integração necessária

para aproximar um serviço público voltado para a melhoria das condições da formação dos trabalhadores e tampouco lançaram as bases para um sistema de qualificação profissional que oportunize a esses trabalhadores atualizarem seus conhecimentos.

Outra possibilidade que se pode apreender com as experiências internacionais foi desenvolvida pelos canadenses com base no método Dacun (*Developing a Curriculum*), que reúne grupos de trabalhadores, especialistas (indicados pelos sindicatos, empresas e outras instituições), para descreverem suas ocupações por meio de painéis, cuja dinâmica pode ser de grupo focal ou grupo nominal. Cada conjunto de atividades similares é descrito por meio da reunião de comitês de profissionais que, efetivamente, atuam em cada família ocupacional. O resultado é o conhecimento sobre a ocupação, o que estão ocorrendo com os processos de aquisição de conhecimentos para o exercício de determinadas atividades e como deve ser a formação desses indivíduos. Em um momento em que se assiste à emergência de mudanças na base produtiva com a indústria 4.0, parece-nos de fundamental importância contar com painéis de especialistas para orientar os sistemas de educação profissional combinados com pesquisas tipo painel para acompanhar determinados grupos. Uma vez que grande parte das ocupações futuras sequer são conhecidas, é fundamental ter um sistema de prospecção que possa oferecer elementos para a reconversão tanto dos trabalhadores como dos sistemas formativos. Aqueles ligados mais diretamente aos interesses do setor econômico já o fazem como necessidade da sua ação, como é o caso do Senai e do seu Mapa do Emprego Industrial; os demais ainda navegam em águas desconhecidas, como é o caso dos sistemas públicos de educação profissional.

A pandemia da Covid-19 acelerou muitas transformações na sociedade, inclusive na educação. Elas iriam chegar daqui algum tempo, mas ganharam velocidade e já estão presentes. Dessa forma, as análises e avaliações de ações de qualificação profissional terão que ser muito mais precisas, deverão ser quase que individualizadas. O avanço das informações e a enorme capacidade de processamento que se atingiu permite conhecer com detalhes as necessidades da sociedade. Caberá às escolas de formação profissional conhecerem a si mesmas para enfrentarem esse novo momento da história da humanidade.

## REFERÊNCIAS

---

ALVES, E. L. G.; SOARES, F. V. Ocupação e escolaridade: tendências recentes na grande São Paulo. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 1996. (Textos para Discussão, nº 428).

BARRADAS, A. M da S. *Fábrica PIPMO: uma discussão sobre a política de treinamento de mão-de-obra no período 1963-82*. 1986. 230 f. Dissertação (Mestrado

em Educação) – Departamento de Administração de Sistemas Educacionais, Instituto de Administração de Sistemas Educacionais, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1986. 212 f.

BARROS, R. P. de. (Coord.). *Análise dos Relatórios de Avaliação do PLANFOR*: relatório final. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 1999.

BRASIL. Decreto nº 2.208, de 17 de abril de 1997. Regulamenta o § 2º do art.36 e os artigos 39 a 42 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, 18 abr. 1997. Seção 1, p. 7760.

BRASIL. Decreto nº 5.154 de 23 de julho de 2004. Regulamenta o § 2º do art. 36 e os arts. 39 a 41 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 jul. 2004. Seção 1, p. 18.

BRASIL. Decreto nº 7.721 de 16 de abril de 2012. Dispõe sobre o condicionamento do recebimento da assistência financeira do Programa de Seguro-Desemprego à comprovação de matrícula e frequência em curso de formação inicial e continuada ou de qualificação profissional, com carga horária mínima de cento e sessenta horas. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 17 abr. 2012. Seção 1, p. 2.

BRASIL. Decreto nº 8.118, de 10 de outubro de 2013. Altera o Decreto nº 7.721, de 16 de abril de 2012, que dispõe sobre o condicionamento do recebimento da assistência financeira do Programa de Seguro-Desemprego à comprovação de matrícula e frequência em curso de formação inicial e continuada ou de qualificação profissional, com carga horária mínima de cento e sessenta horas. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 11 out. 2013. Seção 1, p. 3.

BRASIL. Decreto nº 53.324, de 18 de dezembro de 1963. Aprova o Programa Intensivo de Preparação da Mão-de-Obra Industrial e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 19 dez. 1963. Seção 1, p. 10757.

BRASIL. Decreto nº 70.882, de 27 de julho de 1972. Dispõe sobre o Programa Intensivo de Preparação de Mão-de-Obra - PIPMO e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 28 jul. 1972. Seção 1, p. 6705.

BRASIL. Decreto nº 75.081, de 12 de dezembro de 1974. Vincula ao Ministério do Trabalho o Programa Intensivo de Preparação de Mão-de-Obra - PIPMO, aprovado pelo Decreto nº 53.324, de 18 de dezembro de 1963, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 13 dez. 1974. p. 14305.

BRASIL. Decreto nº 76.403, de 8 de outubro de 1975. Cria o Sistema Nacional de Emprego (SINE) e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 9 out. 1975a. Seção 1, p. 13463.

BRASIL. Decreto-Lei nº 77.362, de 1º de abril de 1976. Dispõe sobre a instituição e organização do Sistema Nacional de Formação de Mão-de-Obra e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 2 abr. de 1976. Seção 1, p. 4283.

BRASIL. Exposição de Motivos nº 56, de 24 de fevereiro de 1986. Implementação de um Programa de expansão e melhoria do ensino de 2º grau, nos termos da presente Exposição de Motivos. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 fev. 1986.

BRASIL. Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971. Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 12 ago. 1971. Seção 1, p. 6377.

BRASIL. Lei nº 6.297, de 15 de dezembro de 1975. Dispõe sobre a dedução do lucro tributável, para fins de imposto sobre a renda das pessoas jurídicas, do dobro das despesas realizadas em projetos de formação profissional, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 18 dez. 1975b. Seção 1, p. 16677.

BRASIL. Lei nº 8.034, de 12 de abril de 1990. Altera a legislação do Imposto de Renda das pessoas jurídicas, e dá outras providências. Conversão da Medida Provisória nº 161/90. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 13 abr. 1990. Seção 1, p. 7107.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Seção 1, p. 27833.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 jun. 2014. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Lei nº 13.134, de 16 de junho de 2015. Altera as Leis nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, que regula o Programa do Seguro-Desemprego e o Abono Salarial e institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), nº 10.779, de 25 de novembro de 2003, que dispõe sobre o seguro-desemprego para o pescador artesanal, e nº 8.213, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre os planos de benefícios da Previdência Social; revoga dispositivos da Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, e as Leis nº 7.859, de 25 de outubro de 1989, e no 8.900, de 30 de junho de 1994; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 17 jun. 2015. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios; altera as Leis nos 13.334, de 13 de setembro de 2016, 9.069, de 29 de junho de 1995, 11.457, de 16 de março de 2007, 9.984, de 17 de julho de 2000, 9.433, de 8 de janeiro de 1997, 8.001, de 13 de março de 1990, 11.952, de 25 de junho de 2009, 10.559, de 13 de novembro de 2002, 11.440, de 29 de dezembro de 2006, 9.613, de 3 de março de 1998, 11.473, de 10 de maio de 2007, e 13.346, de 10 de outubro de 2016; e revoga dispositivos das Leis nos 10.233, de 5 de junho de 2001, e 11.284, de 2 de março de 2006, e a Lei nº 13.502, de 1º de novembro de 2017. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 18 jun. 2019a. Seção 1, p. 4.

BRASIL. Lei nº 8.900, de 30 de junho de 1994. Dispõe sobre o benefício do Seguro-Desemprego, altera dispositivo da Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, e dá outras providências. Brasília, 1994. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 1 jul. 1994. Seção 1, p. 9773.

BRASIL. Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011. Institui o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC). *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 27 out. 2011. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Medida Provisória nº 870, de 1 de janeiro de 2019. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. Convertida na Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 3 jan. 2019b. Seção 1, p. 15682.

BRASIL. Medida Provisória nº 2.164-41, de 24 de agosto de 2001. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho-CLT, para dispor sobre o trabalho a tempo parcial, a suspensão do contrato de trabalho e o programa de qualificação profissional, modifica as Leis nos 4.923, de 23 de dezembro de 1965, 5.889, de 8 de junho de 1973, 6.321, de 14 de abril de 1976, 6.494, de 7 de dezembro de 1977, 7.998, de 11 de janeiro de 1990, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 9.601, de 21 de janeiro de 1998, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 27 ago. 2001. Seção 1, p. 33.

BRASIL. Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT). *Questões críticas da educação brasileira: consolidação de propostas e subsídios para ações nas áreas da tecnologia e da qualidade*. Brasília: MCT, 1995.

BRASIL. Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT). *Tecnologia, emprego e educação: interfaces e propostas*. São Paulo: MCT, 1999. (Síntese dos Workshops Regionais).

BRASIL. Ministério da Educação e Desporto (MEC). Portaria nº 1.005, de 10 de setembro de 1997. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/pdf/Port1005.pdf>>. Acesso em: 9 dez. 2020.

BRASIL. Ministério de Estado de Educação (MEC). Ministério de Estado do Trabalho e Emprego (MTE). Portaria Interministerial nº 1.082, de 20 de novembro de 2009. Dispõe sobre a criação da Rede Nacional de Certificação Profissional e Formação Inicial e Continuada - Rede CERTIFIC. 2009. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 nov. de 2009. Seção 1, p. 33.

BRASIL. Ministério do Trabalho (MTb). *Programa de reciclagem profissional*. Brasília, DF: MTb, 1993.

BRASIL. Ministério do Trabalho (MTb). *Educação profissional: o debate da(s) competência(s)*. MTb: Brasília, 1997a.

BRASIL. Ministério do Trabalho (MTb). *Educação profissional: um projeto para o desenvolvimento sustentado*. Brasília: MTb, 1995.

BRASIL. Ministério do Trabalho (MTb). *Guia de Planejamento e Execução: Planos e Projetos de Educação Profissional, PLANFOR*. Brasília: MTb, 1997b.

BRASIL. Ministério do Trabalho (MTb). *Habilidades, uma questão de competências?* Brasília: MTb, 1996.

BRASIL. Ministério do Trabalho (MTb). *PLANFOR 1998: PEQs e PARCERIAS: diretrizes de planejamento 1999/2002*. Brasília: MTb, 1998.

BRASIL. Ministério da Economia (MTE). Portal do Fundo de Amparo ao Trabalhador. *Relatório de Gestão do FAT*. Brasília, 2020. Disponível em: <<http://portalfat.mte.gov.br/execucao-financeira-do-fat/relatorio-de-gestao-do-fat/>>. Acesso em: 8 dez. 2020.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). Plano Nacional de Qualificação (PNQ): 2003-2007. Brasília: MTE, 2003a.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). Resolução nº 333, de 10 de julho de 2003. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 14 jul. 2003b. Seção 1, p. 64.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). Resolução nº 808, de 24 de abril de 2018. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 27 abr. 2018. Seção 1, p. 109.

BRASIL. Ministério da Economia (MTE). Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT). Resolução nº 96, de 18 de outubro de 1995. Altera a Resolução nº 77, de 16 de dezembro de 1994, que estabelece critérios para a transferência de recursos para o Sistema Nacional de Emprego, no exercício de 1995. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 24 out. 1995. Seção 1, p. 16791.

BRASIL. Ministério da Economia (MTE). Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT). Resolução nº 126, de 13 de outubro de 1996. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 28 out. 1996. Seção 1, p. 22032.

BRASIL. Ministério da Economia (MTE). Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT). Resolução nº 194, de 23 de setembro de 1998. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 29 set. 1998. Seção 1, p. 7.

BRASIL. Ministério da Economia (MTE). Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT). Resolução nº 234, de 27 de abril de 2000a. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 4 maio 2000. Seção 1, p. 8.

BRASIL. Ministério da Economia (MTE). Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT). Resolução nº 258, de 21 de dezembro de 2000. Estabelece critérios para transferência de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, ao Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador -PLANFOR, implementado sob gestão da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego – SPPE, do Ministério do Trabalho e Emprego - MTE, por meio de Planos Estaduais de Qualificação - PEQs, em convênio com as Secretarias Estaduais de Trabalho, e de Parcerias Nacionais e Regionais (PARCERIAS) com instituições governamentais, não governamentais ou intergovernamentais, no âmbito do Programa do Seguro-Desemprego. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 28 dez. 2000b. Seção 1, p. 116.

BRASIL. Ministério da Economia (MTE). Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT). Resolução nº 333, de 10 de julho de 2003. Institui o Plano Nacional de Qualificação – PNQ e estabelece critérios para transferência de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT ao PNQ, implementado sob gestão do Departamento de Qualificação da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego – DEQ/SPPE, do Ministério do Trabalho e Emprego – MTE, por meio de Planos Territoriais de Qualificação – PlanTeQs, em convênio com as Secretarias Estaduais de Trabalho, e de Projetos Especiais de Qualificação (ProEsQs) de caráter nacional ou regional com instituições governamentais, não governamentais ou intergovernamentais, no âmbito do Programa do Seguro-Desemprego. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 14 jul. 2003. Seção 1, p. 64.

BRASIL. Ministério da Economia (MTE). Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT). Resolução nº 408, de 28 de outubro de 2004. Institui os Planos Setoriais de Qualificação – PlanSeQs no âmbito da Resolução nº 333, de 10 de julho de 2003, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 8 nov. 2004. Seção 1, p. 144.

BRASIL. Ministério da Economia (MTE). Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT). Resolução nº 575, de 28 de abril de 2008.

Estabelece diretrizes e critérios para transferências de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, aos estados, municípios, organizações governamentais, não governamentais ou intergovernamentais, com vistas à execução do Plano Nacional de Qualificação – PNQ, como parte integrada do Sistema Nacional de Emprego – SINE, no âmbito do Programado Seguro-Desemprego. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 2 maio 2008. Seção 1, p. 10.

BRASIL. Ministério da Economia (MTE). Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT). Resolução nº 783, de 26 de abril de 2017. Reestrutura o Plano Nacional de Qualificação - PNQ, que passa a denominar-se Programa Brasileiro de Qualificação Social e Profissional - QUALIFICABRASIL, voltado à promoção de ações de qualificação e certificação profissional no âmbito do Programa do Seguro-Desemprego, como parte integrada do Sistema Nacional de Emprego - SINE. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 28 abr. 2017. Seção 1, p. 142.

BRASIL. Ministério da Economia (MTE). Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT). Resolução nº 808, de 24 de abril de 2018. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 27 abr. 2018. Seção 1, p. 109.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). *Relatório de Gestão de 2018*. Brasília: MTE, 2019. Disponível em: <[http://portalfat.mte.gov.br/wp-content/uploads/2020/02/Relat%C3%B3rio-de-Gest%C3%A3o\\_FAT\\_2018-CODEFAT.pdf](http://portalfat.mte.gov.br/wp-content/uploads/2020/02/Relat%C3%B3rio-de-Gest%C3%A3o_FAT_2018-CODEFAT.pdf)>. Acesso em: 22 nov. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). Acórdão nº 3071/2016. Relatório de auditoria de natureza operacional com enfoque em resultado da Iniciativa Bolsa-Formação do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego-Pronatec. TC 019.154/2015-1. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 16 dez. 2016. Seção 1, p. 294.

BULHÕES, M. da G. P. Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador – Planfor: acertos, limites e desafios vistos do extremo sul. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 18, n. 4, out./dez. 2004.

CAMPINO, A.C.C.; CACCIAMALI, M.C.; NOGAMI, O. *Recursos e desempenho dos programas de formação da mão-de-obra*. São Paulo: Livraria Nobel, 1985.

CASTIONI, R. *Da qualificação a competência: dos fundamentos aos usos: o PLANFOR como dissimulador de novos “conceitos” em educação*. 2002. 264 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2002.

CASTIONI, R. Planos, projetos e programas de educação profissional: agora é a vez do PRONATEC. *Revista Sociais e Humanas*, Santa Maria, v. 26, n. 1, p. 9-24, jan./abr. 2013.

- CASTIONI, R.; CAZZUNI, D. H.; LENHARI, L. C. A identificação do público-alvo da qualificação profissional: a experiência de São Paulo no planejamento do PEQ. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS DO TRABALHO, 6., 1999. *Anais...* Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 1999. v. 2. p. 713-736.
- CASTIONI, R.; MORAES, G. H.; PASSADES, D. B. M. S. A educação profissional na agenda do Lulismo. *Temáticas*, Campinas, v. 27, n. 53, p. 105-138, out. 2019.
- CASTRO, C. M.; ASSIS, M. P.; OLIVEIRA, S. F. Ensino técnico: desempenho e custos. INSTITUTO DE PLANEJAMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (IPEA). *Relatório de pesquisa nº 10*. Rio de Janeiro: IPEA, 1972. (Coleção Relatórios de Pesquisa).
- COIMBRA, M. A. Abordagens teóricas ao estudo das políticas sociais. In: ABRANCHES, S. et al. (Org.). *Política social e combate à pobreza*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1989.
- ELLIOT, L. G. Meta-avaliação: das abordagens às possibilidades de aplicação. Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação, Rio de Janeiro, v. 19, n. 73, p. 941-964, out./dez. 2011.
- FAUSTO, A.; GARCIA, C.; ACKERMANN, W. (Org.). *Planejando com foco na demanda de trabalho: apoio à elaboração dos planos estaduais de qualificação profissional/PEQs (1999-2002)*. Brasília: Ministério do Trabalho e Emprego, 2001.
- FERES, M. M. A contribuição do Pronatec para a expansão da educação profissional brasileira. In: CENTRO DE GESTÃO E ESTUDOS ESTRATÉGICOS (CGEE) (Org.). *Mapa da educação profissional e tecnológica: experiências internacionais e dinâmicas regionais brasileiras*. Brasília: CGEE, 2015. p. 81-92.
- FIGUEIREDO, M. F.; FIGUEIREDO, A. M. C. *Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica*. Belo Horizonte: Instituto de Estudos Econômicos, Sociais e Políticos de São Paulo, 1986.
- FOGAÇA, A. Educação e qualificação profissional nos anos 90: o discurso e o fato. In: OLIVEIRA, D.; DUARTE, M. R. T. (Org.). *Política e trabalho na escola: administração dos sistemas públicos de educação básica*. Belo Horizonte: Editora Autêntica, 1999.
- FURTADO, J. P.; LAPERRIÈRE, H. Parâmetros e paradigmas em meta-avaliação: uma revisão exploratória e reflexiva. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 17, n. 3, p. 695-705, mar. 2012.
- GARCIA, R. C. *Subsídios para organizar avaliações da ação governamental*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2001. (Texto para discussão, nº 776).

GRABOWSKI, G. Financiamento da educação profissional no Brasil: contradições e desafios. 2010. 222 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2010.

JOINT COMMITTEE ON STANDARDS FOR EDUCATIONAL EVALUATION.  
*Standards for evaluation of educational programs, projects, and materials*. Nova York: McGraw-Hill, 1981.

KUENZER, A. Exclusão incluyente e inclusão excludente: a nova forma de dualidade estrutural que objetiva as novas relações entre educação e trabalho. In: LOMBARDI, J.; SAVIANI, D.; SANFELICE, J. (Org.). *Capitalismo, trabalho e educação*. 3. ed. São Paulo: Autores Associados, 2005. p. 77-96.

LIMA, A. A. B.; LOPES, F. A. M. *Diálogo social e qualificação profissional: experiências e propostas*. Brasília: Ministério do Trabalho e Emprego, 2005. v. 1. (Coleção Construindo diálogos).

MARINHO, D. N. C. et al. A governança tripartite e as políticas de emprego no âmbito do Programa Seguro-Desemprego no Brasil. In: ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (ENAP). *Do orçamento da seguridade social para o conjunto dos orçamentos federais: um passo adiante na discussão das políticas de financiamento do governo e de gastos públicos*. Brasília: Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil, 2011.

MARINHO, D. N. C.; BALESTRO, M. V.; WALTER, M. I. M. T. *Políticas públicas de emprego no Brasil: avaliação externa do programa seguro-desemprego*. Brasília: Centro de Pesquisas de Opinião Pública da Universidade de Brasília, 2010.

MONTAGNER, P.; MULLER, L. H. (Org.). Inclusão produtiva urbana: o que fez o PRONATEC/bolsa formação entre 2011 e 2014. *Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate*, Brasília, n. 24, 2015.

MORAES, G. H.; ALBUQUERQUE, A. E. M. de. *As estatísticas da educação profissional e tecnológica: silêncios entre os números da formação de trabalhadores*. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2019. (Série Documental Textos para Discussão).

POLÍTICAS sociais: acompanhamento e análise. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, nº 16, 2008. 167 p.

POSTHUMA, A. C. Transformando o sistema brasileiro de formação profissional: o primeiro quadriênio do Planfor. In: POSTHUMA, A. C. (Org.). *Abertura e ajuste do mercado de trabalho no Brasil: políticas para conciliar os desafios de emprego e competitividade*. São Paulo: Editora 34, 1999.

PRESSMAN, J.; WILDAVSKY, A. *Implementation: how great expectations Washington are dashed in Oakland; or, Why it's amazing that federal programs work at all, this being a saga of the economic development administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation*. California: University of California Press, 1973.

BRASIL. Ministério de Estado de Educação (MEC). Ministério de Estado do Trabalho e Emprego (MTE). Portaria Interministerial nº 1.082, de 20 de novembro de 2009. Dispõe sobre a criação da Rede Nacional de Certificação Profissional e Formação Inicial e Continuada - Rede CERTIFIC. 2009. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 nov. de 2009. Seção 1, p. 33.

SCRIVEN, M. *Evaluation thesaurus*. 3. ed. Califórnia: Edge Press, 1981.

SCRIVEN, M. Meta-evaluation revisited. *Journal of Multi Disciplinary Evaluation Kalamazoo*, Michigan, v. 6, n. 11, p. 3-8, Jan. 2009.

SCRIVEN, M. *The meta-evaluation checklist*. Claremont: Claremont Graduate University, 2015.

STUFFLEBEAM, D. L. Meta-evaluation: concepts, standards and uses. In: BERK, R. A. *Educational evaluation methodology: the state of the art*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1981.

STUFFLEBEAM, D. L. The meta-evaluation imperative. *American Journal of Evaluation*, Thousand Oaks, v. 22, n. 2, p. 183-209, June 2001.

TAFNER, P. (Org.). *Brasil: o estado de uma nação: mercado de trabalho, emprego e informalidade*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2006. (Educação no Brasil: Atrasos, Conquistas e Desafios).

UNITRABALHO. *Avaliação do PLANFOR: uma política pública de educação profissional em debate*. São Carlos: Unitrabalho, 1999. (Cadernos Unitrabalho 2)

VIEIRA, C. A. dos S.; ALVES, E. L. G. *Qualificação profissional: uma proposta de política pública*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 1995. (Texto para Discussão nº 376).