

Impresso  
Especial

9912213586 DR/RJ

Fundação  
Oswaldo Cruz

CORREIOS



**BOLSA FAMÍLIA**  
História, estrutura e resultados:  
uma avaliação do programa

# Conheça o POLI

**Direção**  
55(21)3865-9700

**Vice-Direção de Gestão e Desenvolvimento Institucional**  
55(21)3865-9706

**Vice-Direção de Ensino e Informação**  
55(21)3865-9729

**Vice-Direção de Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico**  
55(21)3865-9705

**Laboratório de Educação Profissional em Atenção à Saúde**  
55(21)3865-9745

**Laboratório de Educação Profissional em Gestão em Saúde**  
55(21)3865-9780

**Laboratório de Educação Profissional em Informações e Registros em Saúde**  
55(21)3865-9765

**Laboratório de Educação Profissional em Manutenção de Equipamentos de Saúde**  
55(21)3865-9788

**Laboratório de Educação Profissional em Técnicas Laboratoriais em Saúde**  
55(21)3865-9784

**Laboratório de Educação Profissional em Vigilância em Saúde**  
55(21)3865-9770

**Laboratório de Formação Geral na Educação Profissional em Saúde**  
55(21)3865-9720

**Laboratório de Iniciação Científica na Educação Básica**  
55(21)3865-9740

**Laboratório de Trabalho e Educação Profissional em Saúde**  
55(21)3865-9750

**Coordenação de Administração**  
55(21)3865-9820

**Coordenação de Cooperação Internacional**  
55(21)3865-9730

**Coordenação de Comunicação, Divulgação e Eventos**  
55(21)3865-9860

**Coordenação Editorial da Revista Trabalho, Educação e Saúde**  
55(21)3865-9850

**Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Educação Profissional em Saúde**  
55(21)3865-9732

**Coordenação Geral do Ensino Técnico de Nível Médio em Saúde**  
55(21)3865-9728

**Biblioteca Emília Bustamante**  
55(21)3865-9840

**Núcleo de Tecnologias Educacionais em Saúde**  
55(21)3865-9892

**Secretaria Escolar**  
55(21)3865-9865

**Serviço de Informática**  
55(21)3865-9810



Revista Trabalho, Educação e Saúde  
55 (21) 3865-9850 | [www.revista.epsjv.fiocruz.br](http://www.revista.epsjv.fiocruz.br)

## RETS

Rede Internacional de Educação de Técnicos em Saúde

Secretaria Executiva da Rede Internacional de Educação de Técnicos em Saúde (RETS)  
55 (21) 3865-9730



Biblioteca Virtual em Saúde  
55 (21) 3865-9840 | [www.bvseps.epsjv.fiocruz.br](http://www.bvseps.epsjv.fiocruz.br)



Observatório dos Técnicos em Saúde  
55 (21) 3865-9750 | [www.observatorio.epsjv.fiocruz.br](http://www.observatorio.epsjv.fiocruz.br)



Comitê de Ética em Pesquisa  
Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio/Fiocruz

Comitê de Ética em Pesquisa  
55 (21) 3865-9710

<b>Capa</b> Bolsa Família	4
<b>Conferência Nacional de Educação</b> Qualidade e gestão democrática da educação	10
<b>Políticas Públicas</b> Formação de professores para a Educação Básica	12
<b>Em dia com a História</b> Centenário da Rede de Educação Profissional	13
<b>Entrevista</b> Plínio de Arruda Sampaio - 'No capitalismo, a democracia será sempre restrita'	16
<b>Almanaque</b>	18
<b>Reforma Curricular</b> Um novo Ensino Médio?	19
<b>Profissão</b> Um profissional que torna o SUS mais público	20
<b>Observatório dos Técnicos</b> Mercado é quem determina formação técnica em saúde	22
<b>Livros</b> Currículo: história e discussão das principais vertentes teóricas	24
<b>Dicionário</b> Universalidade	25

É um desafio para uma publicação bimestral dar conta do que a Revista Poli se propõe: contar a história e expor as principais questões relativas à formação e ao trabalho dos técnicos em saúde, não pela divulgação dos seus feitos, mas pelo conhecimento da sua importância na relação com o desenvolvimento, a contestação e os problemas de outras áreas; indicar caminhos de conhecimento e debate fundamentado sobre políticas de saúde, educação e trabalho, além de outras que, mesmo reconhecidas como de áreas diversas, têm influência direta sobre esses campos ou são estruturantes de todos os campos; e dar conta, de alguma forma, das questões de interesse mais atuais. As seções de profissão e 'Em dia com a história', que nesta edição falam sobre o centenário da rede federal e a atuação do profissional de manutenção de equipamentos biomédicos, principalmente, cumprem aquele primeiro papel, dando visibilidade ao campo da educação profissional em saúde, na sua articulação com o trabalho. A seção 'Dicionário', que fala sobre a universalidade, princípio determinante do SUS, e a resenha de livros, que nesta edição tematiza as concepções de currículo, dão conta do segundo objetivo.

A série de reportagens sobre a Conferência Nacional de Educação, que neste número discute o eixo de qualidade na educação, a seção 'Políticas Públicas', que discute o Plano Nacional de Formação dos Professores da Educação Básica, o 'Observatório dos técnicos', que traz resultados de uma recente pesquisa sobre o quanto o mercado pauta a formação de técnicos em saúde, além de uma nova matéria sobre a proposta de reforma curricular do MEC, atualizada com as informações e debates sobre o parecer do CNE, compõem um bloco de questões mais atuais. Na entrevista, tanto quanto no Almanaque, o esforço foi de dar um trato contemporâneo a questões que têm um marco histórico. Conhecido militante da esquerda brasileira, Plínio de Arruda Sampaio fala sobre democracia no ano em que completam duas décadas das eleições diretas para presidente. E o almanaque lembra que o setembro é o mês da independência, trazendo uma outra versão para o grito de D. Pedro.

Na interseção de todos esses objetivos, está a matéria de capa, sobre o Bolsa Família, que explica e faz um histórico do programa, discute suas condicionalidades relacionadas à saúde e à educação e apresenta resultados de estudos feitos sobre o conjunto do programa.

Ano II - Nº 7 - set./out. 2009  
Revista POLI: saúde, educação e trabalho - jornalismo público para o fortalecimento da Educação Profissional em Saúde.  
ISSN 1983-909X

#### Conselho Editorial

(Membros do Conselho Deliberativo da EPSJV)  
Isabel Brasil, Sergio Munck, Maurício Monken, Márcia Valéria Morosini, Gustavo Matta, Gilberto Estrela, Arlinda Moreno, Francisco Bueno, Etelcia Molinaro, José Roberto Reis, Cristina Araripe, Monica Vieira, Marcia Teixeira, Telma Frutuoso, Carlos Eduardo Gerônimo, Rafael Calazans, Mario Sergio Homem, Cátia Guimarães, Anamaria Corbo.

#### Editora

Cátia Guimarães - MTB: 2265/RJ

#### Repórteres e redatoras

Raquel Torres  
Sandra Pereira  
Luiza Ribeiro (estagiária)

#### Projeto Gráfico e Diagramação

Zé Luiz Fonseca  
Marcelo Paixão  
Pedro Henrique Quadros (estagiário)

#### Endereço

Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio, sala 305 - Av. Brasil, 4.365 - Manguinhos, Rio de Janeiro  
CEP: 21040-360 - Tel.: (21) 3865-9718 - Fax: (21) 2560-7484  
comunicacao@epsjv.fiocruz.br | www.epsjv.fiocruz.br

#### Foto capa

Mariana Santarelli/Rozi Billo (Ibase)

#### Assistente de Comunicação

Talita Rodrigues

#### Assistente de Gestão Educacional

Luciane Vicente  
Estela Carvalho

#### Tiragem

10.000 exemplares

#### Periodicidade

Bimestral



Fila para receber dinheiro do Bolsa Família em posto credenciado

## Bolsa Família

O governo federal anunciou recentemente novo reajuste nos critérios de elegibilidade de beneficiários e no valor concedido pelo Bolsa Família, carro chefe do programa Fome Zero e uma das maiores promessas do Presidente Lula nas eleições de 2002. Na esteira desse reajuste – o terceiro desde que o programa foi implementado –, a Revista Poli recupera o histórico do Bolsa Família e analisa seus resultados

Raquel Torres

Quando foi criado, em outubro de 2003, o Programa Bolsa Família (PBF) tinha a finalidade de unificar os programas de transferência de renda que já existiam no Brasil: o Cartão Alimentação, o Bolsa Alimentação, o Auxílio Gás e o Bolsa Escola. A promoção do acesso à rede de serviços públicos, o combate à fome, a promoção da segurança alimentar e nutricional e o estímulo à emancipação das famílias pobres estavam entre seus objetivos básicos, de acordo com o decreto 5.209, que regulamentou o programa em 2004. Para que uma família receba o benefício é preciso que, além de ter baixa renda, cumpra algumas condicionais nas áreas de saúde e educação, como manter as crianças na escola e com as vacinas em dia. Apesar de o programa ter começado atendendo a cerca de 3,6 milhões de famílias, desde o princípio já havia o objetivo de aumentar esse número para 11,1 milhões até 2006 – isso foi alcançado e, hoje, o Bolsa Família atende a cerca de 12 milhões, com previsão de alcançar mais 1,3 milhão até o fim deste ano. O aumento gradual do número de famílias atendidas e do valor do benefício se reflete também no orçamento da União: no ano que vem, está previsto que sejam investidos quase R\$ 12 bilhões no programa – cerca de R\$ 500 mil a mais que em 2009.

### Como funciona

Para receber os benefícios do programa, a família deve, antes de qualquer coisa, estar no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), que tem o objetivo de identificar todas as famílias de baixa renda no país, definidas como aquelas que têm uma renda mensal de menos de meio salário mínimo per capita (hoje, cerca de R\$ 230).

Mas estar cadastrada não significa, necessariamente, receber a bolsa: apesar de o critério de elegibilidade das famílias para se enquadrarem como beneficiárias do PBF também ser a renda per capita, os valores estabelecidos são diferentes do usado no Cadastro. Os decretos que tratam do Bolsa Família definem dois grupos de famílias elegíveis: as que vivem em condições de pobreza e as que vivem em extrema pobreza. Hoje, uma família considerada pobre é a que tem renda mensal per capita de R\$ 140 e uma família extremamente pobre é a que recebe R\$ 70 por pessoa – no início do programa, esses valores eram de R\$ 100 e R\$ 50.

Dependendo da faixa de renda em que se encaixam, as famílias têm direito a benefícios de valores diferentes: quem vive em condições de extrema pobreza recebe um benefício básico e fixo, independentemente da composição familiar, o que não acontece com aqueles que têm renda maior que R\$ 70 per capita.

Mas existem também **benefícios variáveis** que dependem do número de crianças de zero a 12 anos, adolescentes de até 17 anos, gestantes e mulheres amamentando na família. Ao contrário do benefício básico, o variável é concedido tanto às famílias pobres quanto às extremamente pobres.

## O problema da renda

O que é ser pobre? Embora a renda mensal per capita seja um número objetivo e, portanto, relativamente simples de ser utilizado, essa forma de medir a pobreza é alvo de uma série de críticas. Segundo Lena Lavinhas, professora do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE/UFRJ), em todo programa de combate à pobreza esse critério é levado em consideração. “É um valor importante, porque indica o grau de destituição das famílias”, afirma.

Ela explica, no entanto, que há diferentes maneiras de se calcular a faixa de renda a ser adotada e que isso tem a ver com o tipo de proteção que se pretende oferecer. A primeira é a linha de pobreza abso-

O benefício variável depende da existência de duas categorias de beneficiários na família. Na primeira, estão crianças de zero a 12 anos, adolescentes de até 15 anos, gestantes e mulheres amamentando. Na segunda, adolescentes de 16 e 17 anos. Cada beneficiário da primeira categoria dá à família o direito de uma bolsa de R\$ 22, desde que o total não ultrapasse R\$ 66, o que equivale a três beneficiários. Em relação à segunda categoria, o valor é de R\$ 33 por beneficiário, e o total também não pode exceder R\$ 66, ou seja, dois beneficiários. Dessa forma, o benefício variável máximo que uma família pode receber é R\$ 132, no caso de haver cinco beneficiários – três da primeira categoria e dois da segunda. Se, além de ter essa composição, a família for extremamente pobre, soma-se a isso o benefício básico de R\$ 68, ou seja, pode receber até R\$ 200.

luta, como a adotada no Brasil e nos Estados Unidos. Outra forma é estabelecer um valor relacionado à renda média do país, baseando-se em uma linha de pobreza relativa: “Isso significa verificar qual a renda média ou mediana da população e estabelecer que proporção dessa renda deve ser o piso mínimo de subsistência em termos monetários. Assim, aqueles que tiverem renda abaixo desse patamar – que pode ser 40%, 50% ou 60% da renda média ou mediana – são considerados pobres ou mesmo indigentes. É interessante porque o que importa, na realidade, é saber se as pessoas têm ou não condições de participar da sociedade em que estão inseridas, usufruindo do grau de bem estar acumulado. Esse é o padrão adotado pela União Européia, por exemplo”, conta.

Para Chico Menezes, diretor do Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase), há que se considerar também que existem outras condições que contribuem para a pobreza, independentemente da questão da renda. “Uma delas é a existência de uma ou mais pessoas

doentes na família, o que, em geral, desloca os recursos familiares para o tratamento daquela situação. É comum haver problemas de doenças mentais, que também têm essa consequência. Então, o ideal seria que o critério da renda viesse acompanhado de outras variáveis que caracterizassem a pobreza”, afirma Chico, que coordenou a pesquisa ‘Repercussões do Programa Bolsa Família na segurança alimentar e nutricional’, finalizada pelo Ibase no ano passado.

## Direito ou merecimento?

Para que uma família receba o benefício, precisa cumprir algumas condicionalidades: é necessário manter seus filhos matriculados em instituições de ensino e com uma taxa mínima de frequência – no caso de estudantes de até 15 anos, a taxa é de 85% e, para os adolescentes de 16 e 17 anos, 75%. Além disso, as crianças de até seis anos devem estar com as vacinas em dia e as gestantes e mães em amamentação devem fazer todos os exames pré e pós natais. Famílias que descumpram reiteradamente as condicionalidades podem perder o benefício.

Para a professora Lena Lavinhas, as condicionalidades partem do pressuposto de que pessoas pobres precisam dar provas que são merecedoras do benefício. “A ideia da contrapartida é que os pobres precisam comprovar que estão fazendo um esforço para merecerem aquela ajuda, o que supõe que, em princípio, eles não são merecedores. Isso sugere que a destituição é em alguma medida responsabilidade individual, uma escolha própria – como se, por iniciativa própria, os pobres não trabalhassem, não pusessem os filhos na escola, não fossem ao posto de saúde. E isso não é verdade: onde os serviços de saúde e educação estão disponíveis e suficientemente ofertados, eles são usados e buscados”, diz.

Chico Menezes concorda que o acesso ao programa deveria ser um direito – portanto, sem condicionalidades. Mas afirma que, durante a pesquisa, a grande maioria dos titulares do programa eram favoráveis às



A permanência das crianças na escola é uma das condições para que a família receba os benefícios

condições impostas: “Eles inclusive possuem uma visão muito enérgica a respeito disso”, conta. Já os gestores entrevistados apresentaram mais restrições, afirmando que, muitas vezes, faltava estrutura aos próprios municípios para oferecer os serviços, sobretudo na área da saúde.

Mas segundo a secretária nacional de Renda de Cidadania do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Lúcia Modesto, as condicionalidades estão justamente relacionadas ao mapeamento da oferta e estão em um contexto de reforço do acesso aos direitos. “Tanto saúde quanto educação são direitos universais, e, no nosso entendimento, as condicionalidades devem reforçar o acesso. Por isso, acompanhar as condicionalidades significa também acompanhar as razões que levam a família a descumpri-las. Muitas vezes existe um problema no acesso, no transporte, nas distâncias. Quando a família está descumprindo uma condicionalidade por conta de problemas de acesso, ela não é penalizada. Essas informações servem exatamente para que os Ministérios da Saúde (MS) e da Educação (MEC) possam tomar providências e fazer com que os serviços sejam bem ofertados”, justifica. Além disso, de

acordo com Lúcia, o acesso à saúde e educação também são dimensões da pobreza, de modo que o acompanhamento dessas condicionalidades é importante no sentido de combater esse problema entre as gerações.

Na saúde, o acompanhamento é feito pelas equipes de saúde da família e unidades básicas de saúde, semestralmente. “A qualificação de profissionais de saúde para trabalharem articulados ao programa envolve a identificação das famílias e um olhar diferenciado sobre elas. Em uma unidade de saúde, por exemplo, é importante identificar se a família atendida é do programa e fazer um calendário de visitas ou de agendamento para aumentar a sua frequência de visita. Esse é o mecanismo adotado para que elas sejam cobertas”, afirma Ana Beatriz Vasconcelos, coordenadora geral de política de alimentação e nutrição do Ministério da Saúde (CGPAN/MS).

No entanto, para Milena Ferreira, pesquisadora da Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca (ENSP/Fiocruz), que estuda as condicionalidades da saúde, o acompanhamento não tem se mostrado muito simples. “As pesquisas mostram que muitas vezes o profissional de saúde não tem clareza sobre quais são as

ações que ele deve monitorar. Existe um certo distanciamento entre os profissionais de saúde e os gestores com relação à capacitação dos profissionais”, comenta. Chico Menezes conta também que, durante a pesquisa realizada pelo Ibase, gestores informaram que muitas vezes os profissionais não tinham coragem de notificar as famílias que não cumprissem as condicionalidades, por medo de que elas perdessem o benefício.

Já o MEC realiza cinco períodos bimestrais de coleta da frequência. De acordo com Daniel Ximenes, diretor de Estudos e Acompanhamentos das Vulnerabilidades Educacionais do ministério, há hoje 14,7 milhões de crianças e adolescentes beneficiários do programa e corretamente cadastrados no CadÚnico – e que, portanto, devem ser monitorados. Segundo Daniel, os municípios dão um retorno de cerca de 98% das matrículas. “O MEC tem um sistema informatizado a que todos os municípios, escolas e secretarias de educação têm acesso e cada município tem um operador das matrículas e da frequência escolar, responsável por conseguir as informações e os motivos para o descumprimento – o sistema permite dados nominais de cada criança”, diz, explicando que

há três formas de envio da informação: em municípios menores, é comum que o próprio operador consiga as informações junto às escolas e, com uma equipe de auxiliares, insira essas informações no sistema; os grandes municípios, por outro lado, em geral já possuem um sistema de frequência escolar mais amplo, e as informações podem ser enviadas diretamente; por fim, as próprias escolas podem enviar a informação diretamente pelo sistema do MEC, caso haja diretores cadastrados para isso.

## Resultados na saúde e na educação

Em 2007, o MDS publicou a 'Avaliação de impacto do Programa Bolsa Família', com dados de 2005, que apresentou informações sobre o efeito das condicionalidades no período estudado. A pesquisa colheu dados de três grupos de famílias, todos com renda per capita menor que R\$ 200: as que recebiam o Bolsa Família, as que apenas recebiam benefícios de outros programas sociais e as que não recebiam nenhum benefício social. No campo da saúde, foram analisadas a imunização das crianças e a realização de exames pré-natais pelas mulheres grávidas. As conclusões: a situação da cobertura vacinal de beneficiários era próxima à de pessoas que não recebiam benefício algum – e ainda era significativamente pior que a de famílias que recebiam benefícios de outros programas. Quanto ao acompanhamento pré-natal, não havia diferenças significativas entre os três grupos. Segundo o relatório, uma hipótese que explicaria o fato de famílias beneficiárias do PBF não apresentarem resultados melhores que as não-beneficiárias é a de elas viverem em áreas onde as condições de acesso à saúde são piores.

Por ser o principal programa da estratégia do **Fome Zero**, o Bolsa Família também traz, entre seus objetivos, o combate à fome e a garantia da segurança alimentar da população. E, de acordo com Chico Menezes, a pesquisa do Ibase mostrou que o que o programa tem conseguido é ajudar

as famílias a se alimentarem “de maneira mais suficiente” e de forma mais variada, mas isso não significa que elas estejam se alimentando melhor: “Elas se alimentam com maior frequência, provavelmente em maiores quantidades, e aumentou a variedade de alimentos no prato de quem consome. E, nesse sentido, observamos que a variedade nem sempre corresponde a uma melhor alimentação – encontramos famílias que passaram a consumir mais frutas, verduras, legumes e carne e, ao mesmo tempo, famílias que aumentam acentuadamente a quantidade de alimentos, mas sem uma condição nutricional mais adequada”, explica. De acordo com Chico, isso ocorre porque as famílias organizam seu cardápio com base em produtos mais baratos, e não necessariamente mais saudáveis. Durante a pesquisa, o Ibase ainda classificou as famílias por meio da ‘escala brasileira de insegurança alimentar’ e chegou à conclusão de que cerca de 20% dos beneficiários do Bolsa Família estavam em uma condição de insegurança alimentar grave (fome), e aproximadamente 34% em situação de insegurança alimentar moderada (restrição na quantidade de alimentos).

Na área da educação, a avaliação do MDS verificou a frequência, a evasão e a reprovação – houve maior frequência e menor evasão dos beneficiários do programa, em relação aos não-beneficiários, mas, em compensação, o índice de reprovação foi maior. Segundo o documento da análise, isso pode ser explicado pelo fato de as crianças estarem evadindo menos, o que, num primeiro momento, pode aumentar a reprovação. O número de beneficiários acompanhados pela pesquisa foi relativamente pequeno – participaram cerca de 15 mil famílias, sendo aproximadamente 4.600 beneficiárias. A realização de estudos envolvendo mais

A estratégia conta ainda com outras ações, que se dividem em quatro eixos: acesso aos alimentos; fortalecimento da agricultura familiar; geração de renda; e articulação, mobilização e controle social.

pessoas seria importante, mas, de acordo com Daniel Ximenes, o MEC ainda não iniciou pesquisas nesse sentido porque somente agora o sistema de acompanhamento dos alunos está consolidado. “Apenas este ano começamos a ter os dados nominais de cada aluno e, a partir deste semestre, vamos iniciar estudos para cruzar os dados de todos os alunos com o EducaCenso e verificar sua progressão escolar”, afirma.

## Meios de saída

De acordo com Lúcia Modesto, além da transferência e do acompanhamento, o PBF tem uma terceira dimensão, que consiste no desenvolvimento das famílias. “Isso significa colocar à disposição delas uma série de serviços e programas que possam ajudá-las a superar as deficiências que existem no grupo familiar”, diz. Uma das maiores deficiências está, segundo Lúcia, na educação formal e, por isso, beneficiários analfabetos e analfabetos funcionais (que sabem ler e escrever textos simples, mas não conseguem interpretar o que leem) são priorizados no programa Brasil Alfabetizado.

A falta de qualificação profissional, também apontada por Lúcia como uma dificuldade das famílias do programa, é um problema que o MDS pretende combater por meio de programas complementares, desenvolvidos com o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). “Hoje, apenas cerca de 10% do público do Bolsa Família já teve, em algum momento, vinculação formal de trabalho”, justifica a secretária.

As ações complementares fazem parte do Programa Setorial de Qualificação (PlanSeQ), que atende a setores específicos da economia. Segundo o diretor do Departamento de Qualificação do MTE, Carlos Simi, há diversas modalidades do Plano – e uma delas é o PlanSeQ Bolsa Família, voltado para os beneficiários.

Embora a necessidade de qualificação profissional já estivesse apontada no desenho do PBF desde que ele surgiu, em 2003, Simi explica que os primeiros convênios para a abertura de turmas só foram firmados no

fim do ano passado e que os cursos ofertados são na área de construção civil e turismo. A escolha se deu com base na avaliação da empregabilidade dessas áreas nos últimos anos: de acordo com Simi, o Programa de Aceleração do Crescimento deve absorver os trabalhadores qualificados na área de construção civil. “O turismo, por sua vez, também tem grandes tendências de desenvolvimento, especialmente com a realização da Copa do Mundo de 2014 no Brasil e com a possibilidade de abrigarmos as Olimpíadas de 2016”, afirma.

De acordo com o diretor, a meta é formar, até o fim de 2010, cerca de 175 mil alunos – 150 mil na construção civil e 25 mil no turismo. Ele afirma que ainda não há uma estimativa clara de quantos dos alunos já formados estão trabalhando formalmente, mas informa que existe um compromisso dos empresários com a contratação.

Conseguir um contrato de trabalho, no entanto, não é sinônimo de renda estável. E, segundo Lúcia Modesto, o acompanhamento das famílias demonstra que mesmo os trabalhos formais têm sido instáveis para os beneficiários. “As pessoas ficam empregadas por alguns meses, são demitidas, depois conseguem trabalhos por mais outros meses – são empregos que, embora formais, nem sempre são perenes”, diz. Chico Menezes também tem críticas em relação aos programas de qualificação profissional articulados ao PBF – isso porque, de acordo com ele, as camadas mais pobres dificilmente poderão se beneficiar. “Parece que estamos tentando tapar o sol com a peneira. Pessoas que estão na pobreza – sobretudo na pobreza extrema – têm mais dificuldades para conseguir trabalho e, quando conseguem, têm maior dificuldade em mantê-lo. As vulnerabilidades pintam um quadro muito mais complexo”, afirma.

Na opinião de Marcio Pochmann, presidente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), existe um ciclo estrutural da pobreza que precisa ser rompido. “Os mais pobres estudam menos e entram mais cedo no mercado de trabalho, tendo acesso

às piores vagas e aos piores salários. Enquanto isso, os filhos dos ricos ou de classe média entram depois, com mais anos de estudo e ocupando as melhores vagas. A tentativa do programa tem que ser elevar o acesso à educação, garantindo alguma renda para que a inatividade dos mais pobres possa ser financiada – comprometida com a educação. E, nesse sentido, há ainda um grande caminho pela frente”, diz, completando: “Com o esforço brasileiro em torno da universalização do acesso ao ensino básico nós estamos, na verdade, superando um flagelo do século XIX. Mas existe também a necessidade de superar o flagelo do século XX, que é universalizar o ensino médio”. No entanto, para o professor Jailson dos Santos, da Faculdade de Educação da UFRJ, é preciso, mais que universalizar, garantir a qualidade do ensino público. “Em 2007, metade dos analfabetos de 14 anos frequen-

tavam a escola e estavam na oitava série. E são, possivelmente, crianças de famílias de baixa renda”, opina.

E Pochmann alerta: por mais que haja qualificação, não há possibilidade de aumentar o número de empregos sem que haja crescimento econômico. Lena Lavinias concorda: “A ideia de ter programas de formação é a de que não se está apenas dando um benefício, mas também dando condições para que os próprios beneficiários saiam daquela condição. Mas isso não é assim. Em primeiro lugar, porque formação deve ser algo permanente, constante, e o Brasil investe muito pouco em formação – menos ainda em formação de qualidade. E, em segundo, porque é preciso também criar condições para que essas famílias de fato possam ter atividades econômicas mais permanentes. Essas condições só existem se houver crescimento econômico para encontrar emprego, não basta estar capacitado”, diz.

### Transferência de renda e Estado mínimo

No Brasil, os primeiros programas de transferência de renda começaram em meados dos anos 1990 e, no segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, foi criado, pela primeira vez, um programa nacional dessa ordem: o Bolsa Escola, baseado na experiência de Brasília. Mas, também durante essa década, o país procurava se adequar às reformas propostas pelas agências internacionais para contornar a crise pela qual estava passando - a garantia de direitos sociais sofreu com o corte de recursos financeiros para que a economia se recuperasse, e o Brasil caminhou rumo à ideia de um Estado Mínimo.

Existe contradição entre a diminuição de investimentos nas áreas sociais e o uso de recursos da União para transferir renda aos mais pobres? Para Márcio Pochmann e Lena Lavinias, não – na verdade, as duas posições estão em consonância. “Até meados dos anos 1990, o Banco Mundial era radicalmente contra qualquer programa de transferência de renda para pobres. Houve uma forte mudança de posição, naquela década, quando foi divulgada a ideia do ‘social risk management’, ou ‘gestão social do risco’. Trata-se, num período de privatização de uma série de serviços públicos, de garantir uma renda mínima para que os mais pobres possam ter uma inserção no mercado: é necessário aumentar os ativos dos pobres para que eles se tornem também agentes econômicos”, explica a professora.

Pochmann completa: “A defesa do Banco Mundial em torno de programas focados de transferência de renda consiste justamente em fazer com que a política social passe a ser feita pela receita federal, ou seja, é feita a transferência para que os pobres possam comprar no mercado aquilo que seria o seu bem-estar. Em contrapartida, é proposta uma redução das políticas universalizantes, como as de educação, saúde e assistência”, diz. Mas, para ele, no Brasil, programas como o Bolsa Família não significaram a redução de gastos com políticas sociais, pois vieram acoplados a elas.



Beneficiária do programa em Pernambuco. Hoje, 35% da população recebem recursos por transferência de renda

## Desigualdade social

De acordo com Márcio Pochmann, o Bolsa Família contribui para reduzir as desigualdades sociais no Brasil na medida em que atinge basicamente os 10% mais pobres da população. “Isso significa que esse segmento tem um mecanismo de ampliação de renda além do tradicional, que é alguma forma de ocupação. Por conta disso, a crise econômica global que começou no ano passado não representou para o Brasil um aumento do número de pobres: esse segmento continuou recebendo um benefício, independentemente do comportamento do mercado de trabalho”, afirma, dizendo que hoje cerca de 35% da população brasileira recebe algum benefício por transferência de renda – como aposentadoria, seguro-desemprego ou o Bolsa Família.

Para Chico Menezes, no entanto, talvez os realmente mais pobres ainda não estejam sendo beneficiados: “Isso porque chegar aos mais pobres entre os pobres é muito mais difícil – às vezes eles não possuem documentos, endereço fixo

ou informação, e nem conseguem se cadastrar no CadÚnico. Acredito que esse deva ser um desafio para o programa”, comenta. Outra fragilidade do programa, segundo Chico, é a sua estratégia de comunicação. Ele conta que, durante a pesquisa realizada pelo Ibase, chegou-se à conclusão de que muitos dos entrevistados – beneficiários e gestores públicos – não conheciam a fundo o programa.

Lúcia Modesto afirma que a intenção é reduzir as desigualdades até que o programa deixe de ser necessário para isso – o problema é que não se sabe exatamente quanto tempo isso vai demorar. “É um trabalho de longo prazo. Segundo o Ipea, se continuarmos no mesmo ritmo de redução de desigualdades, vamos precisar de 28 anos para alcançarmos o nível do Chile. Mas há muitos analfabetos e analfabetos funcionais, há um cenário muito crítico que é difícil de ser contornado”, reconhece a secretária.

A economista Sonia Rocha, pesquisadora do Instituto de Estudos de Trabalho e Sociedade (Iets), chama a atenção para o fato de que diminuir

a pobreza e diminuir a desigualdade social são movimentos diferentes e que não necessariamente andam juntos. “É possível diminuir a desigualdade de renda sem diminuir a pobreza, se melhorar apenas a distribuição de renda entre aqueles que estão acima da linha de pobreza, por exemplo. Também é possível reduzir a pobreza, mas aumentar a desigualdade de renda, o que, aliás, aconteceu no país nos anos do milagre econômico: todos ganharam mais renda – então reduziu-se a pobreza –, mas os não-pobres ganharam mais do que os pobres, o que aumentou a desigualdade”, explica.

De acordo com ela, para diminuir, ao mesmo tempo, pobreza e desigualdade, é preciso aumentar a renda dos pobres de forma mais intensa que a dos não-pobres – como ocorre nos programas de transferência de renda. Mas ela alerta: “É importante enfatizar que o principal determinante da desigualdade é o mercado de trabalho, e que as transferências de renda por si só não permitiriam compensar uma evolução evolutiva adversa do rendimento do trabalho”. ●

## Qualidade e gestão democrática da educação

Segundo eixo da Conae vai discutir participação popular e a criação de um Subsistema Nacional de Avaliação

Raquel Torres



Wilson Dias/Abc

Lula fala aos prefeitos de municípios com menor Ideb. Para educadores, é preciso rever os indicadores de qualidade

O principal indicador da qualidade da educação básica no Brasil é, hoje, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) – um valor que pode variar de zero a dez, calculado com base na taxa de aprovação de alunos e nas notas obtidas por eles. A última avaliação, feita em 2007, mostrou que o índice brasileiro nos anos iniciais e finais do ensino fundamental e durante todo o ensino médio ainda eram bastante baixos: 4,2, 3,8 e 3,5, respectivamente. A grande meta do governo federal é que o país chegue ao ano de 2022 – quando se comemora o bicentenário da independência – com uma média de 6 para a primeira fase do ensino fundamental. Esse valor, segundo o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), equivale à qualidade observada nos países com sistemas educacionais mais desenvolvidos.

A discussão dos educadores sobre a qualidade do ensino, no entanto, vai além da construção de *rankings* e do cumprimento de metas, e esse é justamente um dos temas que serão discutidos no segundo eixo da Conferência Nacional de Educação (Conae): ‘Qualidade da educação, gestão democrática e avaliação’.

### Como avaliar a qualidade social da educação?

O professor Luiz Fernandes Dourado, da Faculdade de Educação

da Universidade Federal de Goiás, chama atenção para o fato de que o termo ‘qualidade’ pode ser visto a partir de diferentes concepções de mundo, de educação e de sociedade: “Duas posições são bem antagônicas: a primeira vislumbra a educação sob o eixo empresarial, enfatizando a questão do rendimento, com foco em uma gestão educacional feita nos moldes de uma gestão empresarial – trata-se da ‘qualidade total em educação’. Já a segunda se preocupa em construir o que se denomina ‘qualidade social em educação’, ou seja, em pensar políticas educacionais a partir de um conjunto de dimensões internas e externas à prática educativa. Essa concepção considera que qualidade tem a ver com o direito à educação, com as condições em que esse direito se efetiva, com as condições de acesso dos diferentes estudantes e com a formação de sujeitos críticos e atuantes”, explica o professor.

Para ele, parece haver um esforço por parte do Ministério da Educação (MEC) para implantar políticas que trabalhem com essa segunda concepção, mais abrangente – e exemplos disso são os espaços abertos para a discussão das diversidades regionais e das questões étnico-raciais. Mas, para Álvaro Hypolito, professor da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Pelotas, a grande contradição está em avaliar o processo educativo a partir de critérios quantitativos, baseados em

exames – como o Ideb. “São usados critérios de mensuração, baseados em notas e avaliações que não condizem com qualquer ideia que se possa conceber como qualidade social de educação”, afirma, criticando o que considera uma ‘política gerencialista’ por parte do Estado.

### **Um subsistema nacional de avaliação**

Segundo Álvaro Hipolyto, é preciso estabelecer outros indicadores sociais de qualidade, que não sejam mais baseados em *rankings* de alunos, escolas ou países. “Diz-se que o Brasil deverá melhorar seus índices até que cheguemos ao padrão dos países mais desenvolvidos, como a Finlândia. Mas não há como fazer isso sem que as crianças brasileiras tenham as mesmas condições socioeconômicas e nutricionais das crianças desses países e sem que sejam boas as condições de trabalho dos professores, os materiais disponíveis, os salários. Não se pode iludir a população afirmando que vamos atingir um determinado padrão, porque, sem essas mudanças, nós não vamos conseguir”, diz.

De fato, elementos como a desigualdade social, os contextos culturais, as condições físicas das escolas, a relação entre o número de professores e de estudantes e o tempo de permanência do aluno na instituição aparecem no documento-referência da Conae como fatores que devem ser considerados para uma boa avaliação do ensino. A proposta do documento é que seja efetivado um subsistema nacional de avaliação da educação básica e superior, articulado ao Plano Nacional de Educação.

Segundo Luiz Dourado, há exemplos de indicadores mais completos que os nossos em alguns países europeus, especialmente na França. Mas, para ele, é preciso ainda pensar alternativas para o caso brasileiro, que tem um sistema mais complexo. “Somos um país grande, com 50 milhões de alunos na educação básica, áreas periféricas no campo, grandes cidades e grupos específicos como quilombolas e indígenas. Pensar uma dinâmica de qualidade e, portanto, de avaliação da qualidade, implica considerar essa condição. Quais seriam as referências para um padrão

nacional? E em que medida esse padrão garante elementos que interpretem e deem retorno para as especificidades locais?”, indaga.

Para Álvaro Hypólito, a dificuldade em atender a essas especificidades é uma razão para que a avaliação seja descentralizada, e não disposta em um subsistema nacional, como propõe o documento. “A melhor avaliação é a feita nas comunidades. O Brasil é um país muito grande e com muita diversidade cultural, o que deve ser atendido pelo sistema educacional. É claro que podemos ter um padrão curricular mínimo a ser adotado, mas ele precisaria ser flexível o suficiente para absorver essas diferenças. Por isso, acredito que a avaliação deva ser pensada a partir de cada local”, afirma. Mas, para Luiz Dourado, diretrizes nacionais de avaliação não prejudicam as dinâmicas avaliativas implementadas por estados e municípios: “As políticas nacionais devem guardar um determinado padrão de referência, em articulação com os entes federados. O subsistema garantiria as grandes diretrizes e implementaria, numa alçada nacional, o processo de avaliação. Mas esse processo teria uma construção coletiva, e sua implementação também se daria de maneira coletiva”, defende.

### **Gestão democrática**

É possível ter educação de qualidade sem a participação da sociedade na tomada de decisões? De acordo com o documento-referência da Conae, a garantia de espaços de deliberação coletiva está intimamente ligada à melhoria da qualidade e ao aprimoramento das políticas educacionais. E está no artigo 206º da Constituição Federal: um dos princípios da educação brasileira é a gestão democrática do ensino público, o que foi reafirmado pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, em 1996, e ainda pelo Plano Nacional de Educação de 2001. Mas até que ponto ela está concretizada? Hoje, a participação da sociedade na gestão pode se dar tanto dentro das unidades de ensino – por meio de colegiados de instituições de educação superior e conselhos escolares – como, numa escala maior, por meio de instrumentos como os conselhos municipais, estaduais e nacional de educação. No entanto, há muito o que melhorar em termos de participação social, nas duas dimensões.

De acordo com Álvaro Hypólito, a participação de professores e da comunidade no âmbito das unidades educativas ainda é muito restrita. “Mesmo que haja um conselho escolar eleito, nem sempre ele interfere em decisões importantes. É preciso pensar um modelo em que todos os sujeitos envolvidos possam pensar e deliberar dentro do ambiente da escola em pelo menos três aspectos importantes: a gestão de recursos, a gestão administrativa e a própria democratização do conhecimento”. O professor, que estudou alguns casos na região de Pelotas, afirma que muitas escolas resolveram problemas de violência e depredação de prédios depois que passaram a incentivar uma aproximação entre os professores e as famílias dos alunos e a participação da comunidade na tomada de decisões.

A gestão democrática do sistema de educação também deve ser aprimorada, na opinião de Álvaro: embora reconheça a importância dos conselhos de educação, ele acredita que sua composição nem sempre é a desejável. “Eles são fundamentais porque são órgãos de deliberação coletiva, mas, na prática, muitos conselhos ainda são muito burocratizados. Os estaduais, por exemplo, não têm poder deliberativo sobre políticas orçamentárias. E há cidades em que os conselhos municipais contam com uma representação social ampla, com a presença do sindicato dos professores, entre outros, e cidades em que isso não ocorre. Então, creio que ainda há um longo caminho a percorrer”, afirma.

O estabelecimento de diretrizes nacionais mais sólidas para a gestão democrática da educação poderia, para Luiz Dourado, ajudar nesse sentido. “Mas participação não se decreta. Ela se constrói”, ressalta, lembrando que, embora a democratização da composição dos conselhos seja importante, só isso não é suficiente. “É preciso também que haja uma maior articulação dos conselhos municipais e estaduais entre si e ainda com os conselhos escolares, de modo que haja uma interação cada vez mais viva com os sistemas de ensino”, aponta. ●

# Formação de professores para a Educação Básica

## Mais de 300 mil docentes atuam sem formação adequada

Raquel Torres

**E**m um universo de cerca de 1,5 milhões de professores que hoje atuam na educação básica em escolas públicas, quase um quarto não possui formação adequada: há professores que não fizeram curso de nível superior; os que possuem licenciatura em uma área diversa da que atuam; ou ainda os que são bacharéis, mas não fizeram licenciatura. Para Sonia Mendes, professora da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) na Faculdade de Educação da Baixada Fluminense, a falta de formação docente é hoje um dos grandes problemas nas escolas públicas: “Uma boa formação faz com que o profissional tenha maior autonomia, reflita sobre o seu trabalho, compreenda o seu papel e tenha uma base teórico-metodológica consistente”, aponta.

Essa demanda fez com que o Ministério da Educação (MEC) iniciasse, no ano passado, uma articulação com as secretarias estaduais e municipais de educação, com instituições públicas de educação superior e com a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), buscando meios para contornar o problema. Dessa articulação, nasceu a **Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica**, da qual faz parte o Plano Nacional de Formação dos Professores da Educação Básica, lançado em maio deste ano. Entre maio e agosto, os professores interessados fizeram suas pré-inscrições pela internet, na Plataforma Freire, criada pelo MEC. Segundo Helena de Freitas, coordenadora-geral de formação de professores do ministério, houve 97 mil inscritos, dos quais 54 mil serão selecionados, após a avaliação dos gestores e das instituições de ensino, para começarem ainda este ano. A meta é formar 330 mil docentes até 2012. O Plano prevê que professores sem nível superior façam um curso de 3.200 horas, enquanto os que atuam em áreas diferentes daquela em que já são formados farão cursos de 800 a 1.200 horas. Quem já tem bacharelado na área que ensina mas não fez licenciatura farão apenas a formação pedagógica.

Do total de vagas oferecidas, 52% são para cursos presenciais e 48% para cursos à distância. Segundo Helena, o ministério tem defendido que a formação inicial – ou seja, o curso superior para aqueles que só terminaram o ensino médio – seja prioritariamente presencial. “Em muitos casos há deficiências no próprio ensino médio, de modo que, num primeiro curso superior, em geral o aluno precisa de acompanhamento. A prática do estudo e do aprimoramento pessoal é mais interessante e efetiva com o apoio presencial”, diz. No entanto, ela acredita que o ensino à distância pode ser igualmente rico se houver uma interface com os docentes da universidade: “Cursos com momentos de concentração e articulação com o campo de trabalho, que utilizem bem as novas tecnologias de informação e comunicação, costumam dar ótimos resultados”, defende.

Para Sonia, o ponto mais positivo do Plano é oferecer a formação por meio de instituições públicas. Helena concorda e afirma que as universidades têm um papel importante na garantia da permanência dos professores nos cursos. “Elas precisam dar condições para isso. O corpo docente e a coordenação dos cursos têm responsabilidade nessa garantia: a evasão é muito grande – muitas vezes os professores trabalham em dupla jornada, além de terem suas famílias, e é preciso levar isso em conta. Nem

Lançada pelo decreto 6.755, em janeiro, a política busca dar conta não apenas da formação inicial, mas também da continuada. “Ela está começando a ser desenhada e precisa também que se estabeleça de quem é a responsabilidade por formar professores para a Educação de Jovens e Adultos, para a educação profissional e tecnológica, para os institutos federais, entre outros. É uma articulação entre as demandas do sistema nacional de educação e as necessidades de formação dos quadros do magistério”, explica Helena de Freitas.

todos os professores têm as mesmas condições de estudo”, observa.

### Como surge o problema

Segundo Sonia Mendes, tanto o problema como a discussão são antigos: “A formação docente há muito vem sendo debatida dentro de uma política de valorização do magistério, mas nunca tinha havido um grande movimento. Houve sempre a intenção, mas com pouca mobilização”, diz. Mas, em primeiro lugar, por que se dá e como se mantém a falta de formação? “A formação adequada é uma exigência para professores concursados, mas não para os contratados”, diz Helena de Freitas. De acordo com ela, o Plano é importante para suprir essa demanda emergencial, mas, se não houver maneiras de garantir mais concursos e impedir a contratação de professores sem nível superior, a situação não vai mudar.

E o problema vai mais longe: “Embora tenha sido fixado nacionalmente um piso salarial para os docentes – de R\$ 950 –, os planos de carreira são estabelecidos por cada município. E esses planos deveriam refletir nos salários a elevação da formação dos professores – quanto mais qualificados os professores, maiores seriam os salários. Mas isso nem sempre é verdade. Há um bônus em função da titulação, mas que varia de acordo com o município – às vezes, a diferença é significativa; outras, nem tanto”, diz Sonia Mendes. Por outro lado, de acordo com ela, na rede privada existe “uma forte tendência de só contratar professores com uma sólida formação em ensino superior”.

Na prática, isso significa que um professor contratado pela rede pública, que seja beneficiado pelo Plano e que não tenha boas condições na escola em que trabalha pode acabar deixando o sistema. “Hoje, se não forem oferecidas boas condições de trabalho – com planos de carreira, jornada integral com dedicação exclusiva e bons salários –, o professor se evade, especialmente se for contratado, e não servidor. Ele se forma em nível superior e sai”, reconhece Helena. ●



Arquivo MEC

Década de 50: atividade agrícola do curso técnico em Economia Doméstica

## Centenário da Rede de Educação Profissional

Dia dos profissionais de nível médio e eventos por todo o país comemoram os cem anos das escolas técnicas federais

Sandra Pereira

O ano era 1909. O Brasil vivia sob a forte industrialização que marcou o início do século XX, momento em que operários, movidos pelo projeto de mudar as péssimas condições de trabalho, faziam greves numerosas. Foi nesse cenário que Nilo Peçanha, então presidente da República, baixou, em 23 de setembro, o decreto nº 7.566, criando 19 Escolas de Aprendizes Artífices para oferecer ensino profissional gratuito. Eram as primeiras escolas técnicas instituídas pelo governo federal. Para festejar o centenário, o Ministério da Educação promulgou, em maio passado, a lei nº 11.940, que estabelece 2009 como Ano da Educação Profissional e Tecnológica. São diversas as comemorações, que se estendem por 2010. Mais: 23 de setembro passa a ser o Dia Nacional dos Profissionais de Nível Técnico.

### Trajetória

Embora tenham sido criadas em meio ao surto da industrialização, não se pode dizer que o nascimento das 19 Escolas de Aprendizes e Artífices esteja unido aos interesses da produção industrial, segundo o artigo ‘O ensino industrial-manufatureiro no Brasil’, de Luiz Antônio Cunha, professor da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Isso porque não havia uma ligação “entre a distribuição espacial das empresas manufatureiras e a localização das escolas”, diz o pesquisador.

Com exceção do Rio de Janeiro, que tinha sua escola em Campos, todos os outros estabelecimentos de ensino ficavam nas capitais dos estados. Na opinião de Cunha, isso “mostra uma preocupação mais política do que econômica. A população estava muito desigualmente distribuída pelas unidades da Federação, assim como as atividades manufatureiras, que se concentravam no Distrito Federal e em São Paulo”. Ele explica que as escolas de aprendizes artífices, que dão origem à rede federal de ensino técnico, tinham prédios, currículos e metodologia didática próprios; alunos, condições de ingresso e destinação esperada dos egressos que as distinguiam das demais instituições de ensino elementar.

Segundo Cunha, essas escolas tiveram seu máximo de alunos na década de 1920, entrando em decadência em seguida, já que a maioria das instituições ensinava trabalhos manufatureiros e não industriais, como viria a ser a necessidade principal a partir de então.

Na década de 1930, o panorama mudou. Foi criado o Ministério da Educação e Saúde Pública e estabelecida a Inspeção do Ensino Profissional Técnico, com o dever de supervisionar as Escolas de Aprendizes Artífices. Em 1934, esse órgão passou a se chamar Superintendência do Ensino Profissional. Além disso, o ensino técnico ganhava as páginas da nova Constituição Brasileira, promulgada em 1937. O artigo 129 do texto constitucional tratava especificamente da educação profissional, explicitando a polêmica que marcaria esse

segmento da educação por toda a sua história: “O ensino pré-vocacional e profissional destinado às *classes menos favorecidas* é, em matéria de educação, o primeiro dever do Estado. Cumpre-lhe dar execução a esse dever, fundando institutos de ensino profissional e subsidiando os de iniciativa dos Estados, dos Municípios e dos indivíduos ou associações particulares e profissionais”. No mesmo ano, a lei 378 transformou as Escolas de Aprendizes e Artífices em Liceus Profissionais.

Em 1959, as Escolas Industriais Técnicas mudaram o nome para Escolas Técnicas Federais e passaram a ser autarquias, com autonomia pedagógica e de gestão. Segundo documento do MEC sobre o centenário da educação profissional, naquele momento, o número de técnicos formados cresceu devido à intensa industrialização do país, que na época era governado por Juscelino Kubitschek, presidente que via na educação profissional uma forma de conseguir cumprir seu Plano de Metas (crescer 50 anos em cinco).

Foi em 1978 que três Escolas Técnicas Federais (Paraná, Minas Gerais e Rio de Janeiro) se transformaram em Centros Federais de Educação Tecnológica (Cefets), que poderiam não apenas atuar no ensino técnico mas também no nível superior – oferecendo cursos de engenharia industrial, cursos de tecnólogos e licenciaturas para professores de cursos técnicos e tecnólogos. Quase 20 anos mais tarde, em meados da década de 1990, teve início uma reforma da educação profissional que buscara instituir um Sistema Nacional de Educação Tecnológica. Segundo a pesquisadora da Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio (EPSJV/Fiocruz) Ana Margarida Campello, no artigo ‘Cefetização das Escolas Técnicas Federais: projetos em disputa’, a transformação das escolas técnicas em Cefets era uma prioridade dessa política. Além disso, havia uma movimentação das próprias instituições nesse sentido, para que também pudessem oferecer cursos de nível superior. Por conta disso, no início dos anos 2000, todas as escolas técnicas federais e dez escolas agrotécnicas já haviam

sido transformadas em Cefets: ao todo, eram 34 Centros.

### **Formação geral e acesso ao ensino superior**

A rede federal de educação profissional foi protagonista, ao longo desses 100 anos, de muitas mudanças na forma como a legislação concebeu a relação entre conhecimentos gerais e técnicos na formação dos trabalhadores.

Um marco legal importante dessa história é a Reforma Capanema – feita pelo então ministro Gustavo Capanema -, de 1941, que definiu que o ensino profissional era de nível médio, o ingresso às escolas seria feito a partir de exames de admissão e os cursos seriam divididos em dois ciclos do ensino médio: o primeiro abrangeria os cursos básicos e o segundo os cursos técnicos, com três anos de duração, além de estágio supervisionado na indústria. Em 1942, durante o Estado Novo, o Decreto 4.127 transformou os Liceus Industriais em Escolas Industriais e Técnicas, passando a oferecer a formação profissional em nível equivalente ao do secundário.

Com as medidas oriundas da Reforma Capanema, o acesso ao ensino superior para os concluintes dos cursos técnicos foi negado. A proibição permaneceu até 1953, quando foi aprovada a Lei nº 1.821, que permitiu aos concluintes dos cursos técnicos matrícula em cursos do Ensino Superior, desde que relacionados com a habilitação técnica obtida e mediante “estudos de adaptação” e aprovação em exame vestibular. “Durante muito tempo, o curso técnico não dava acesso ao ensino universitário. A equivalência entre os ensinos secundário e técnico veio a ser estabelecida, a partir dos anos de 1950, com as Leis de Equivalência. No início, quem fizesse normal podia prosseguir os estudos, mas tinha que fazer pedagogia, por exemplo. Essa norma mudou a partir do início da década de 1960”, conta Ana Margarida.

A primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional — nº 4.024 — foi promulgada em 1961 e, entre outras coisas, estabeleceu a equivalência plena entre os cursos técnicos e os demais cursos do

2º ciclo do secundário (clássico e científico). A partir daquele momento, todas as modalidades davam direito à continuidade no nível de ensino superior.

Durante a ditadura militar, instaurada em 1964, foi elaborada outra Lei de Diretrizes e Bases (LDB 5692/71), que reformulou o ensino. Entre as alterações, o ensino secundário (atual ensino médio) tornou-se obrigatoriamente técnico-profissional com duração de três ou quatro anos.

Novas mudanças significativas nessa área aconteceram só na década de 1990. Em 1996, uma nova (a atual) LDB dispôs sobre a Educação Profissional num capítulo próprio, sinalizando para a formação integrada entre ensino técnico e ensino médio. Mas no ano seguinte, o Decreto 2208 marcou um retrocesso. “O Decreto proíbia a realização do ensino técnico integrado ao ensino médio. Estava estipulado, portanto, que quem faria o curso técnico era quem precisava trabalhar mais cedo. E quem

### **Comemoração**

O dia 23 de setembro abre os festejos deste ano, com o lançamento do selo comemorativo do centenário pelos Correios e Telégrafos. Durante todo o mês estará aberto também o Concurso Nacional de Documentário e Ficção. Outubro será marcado pelo Concurso Nacional de Redação e Monografia. Além disso, no dia 19 de outubro, abrindo a Semana Nacional de Ciência e Tecnologia, o diretor de formulação e políticas da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica do MEC, Luiz Caldas, vai proferir, na Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio, da Fiocruz, uma palestra sobre o centenário da rede federal.

E em novembro, haverá o Fórum Mundial de Educação Profissional e Tecnológica. Além disso, serão publicados: livros e fotobiografia do centenário, catálogo da oferta educativa, 5ª edição dos Cadernos Temáticos e a Revista Brasileira de Educação Profissional e Tecnológica.

Mais informações: [www.mec.gov.br](http://www.mec.gov.br).

precisa trabalhar mais cedo? O pobre”, critica Ana Margarida. O cenário mudou em 2004, com a mobilização de vários setores da sociedade, que culminou com a revogação do Decreto, substituído pelo de nº 5154/04, que garantiu a integração entre a formação técnica e a formação profissional, dando um amparo legal às lutas contra a separação entre formação geral para as elites e formação para o trabalho para os mais pobres.

## A rede federal e a expansão da educação profissional hoje

Ainda nos anos 1990, foi criado o Programa de Expansão da Educação Profissional (Proep), que impulsionou a construção de diversas escolas técnicas no país, inclusive na rede federal. Segundo documento do MEC, desde 1909 até 2002 foram construídas 140 instituições de ensino profissionalizante (das redes federal e estadual). Para Renato Meirelles, coordenador Nacional do Fórum de Extensão da Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, as comemorações do centenário também devem celebrar a expansão da rede na década de 2000: “É um momento importante para a educação brasileira, que comemora também uma expansão sem precedentes na história da rede federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica”, diz.

Em 2005, um ano depois do decreto que permitiu a integração do ensino técnico ao Ensino Médio, o governo lançou a primeira fase do Plano de Expansão da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica: mais 64 escolas foram construídas. Em 2007, começou a segunda fase do Plano de Expansão da Rede Federal. Segundo o projeto, até o final de 2010 serão criadas 150 unidades de ensino que, além dos cursos técnicos, terão também ensino superior, incluindo pós-graduação. Segundo Eliezer Pacheco, secretário de Educação Profissional e Tecnológica do MEC, as novas unidades vêm atender a demanda por profissionais qualificados. “Faltam profissionais nas indústrias, na construção civil e em áreas ligadas à tecnologia. Nesses setores, o

ensino técnico profissionalizante surge como uma saída eficaz, rápida e barata. Por isso, vamos construir 214 novas escolas em todos os estados”, explica. Haverá aumento também nas escolas agrotécnicas. “A oferta dos cursos na Rede Federal é definida com base em audiências públicas, estudos de demanda e potencialidades regionais. Como a expansão está fortemente vinculada à interiorização, há uma vertente agrícola e agropecuária no que diz respeito à qualificação profissional,

obviamente pela natureza do Brasil”, completa Eliezer.

Outra mudança é a transformação dos Cefets em Ifets (Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia). “O objetivo é a consolidação de uma nova institucionalidade a partir dos institutos federais. Eles têm autonomia didático-pedagógica equivalente às universidades, além de representarem uma proposta singular de organização e gestão”, explica Eliezer. ●

## As primeiras escolas

Na Colônia, os primeiros aprendizes de ofícios foram índios e escravos, que faziam todo tipo de manufatura e artesanato. Segundo o artigo de Luiz Antônio Cunha, carpinteiros, ferreiros, pedreiros, tecelões, entre outros profissionais, eram mal vistos pelos que queriam se diferenciar dos escravos. “Por isso, dentre outras razões, as corporações de ofícios (irmandades) não tiveram, no Brasil Colônia, o desenvolvimento de outros países. Aí está a base do preconceito contra o trabalho manual”, diz o texto.

O autor explica ainda que, como muitas ocupações não atraíam pessoas que quisessem desempenhá-las, a aprendizagem de certos tipos de ofícios passou a ser compulsória: “Desde os tempos coloniais, quando um empreendimento manufatureiro de grande porte, como os arsenais da marinha, por exemplo, exigia um contingente de trabalhadores não disponíveis, o Estado coagia homens livres a se transformarem em artífices”, afirma Cunha. Esses trabalhadores eram os miseráveis e órfãos que viviam nas Santas Casas da Misericórdia. De acordo com Cunha, essas pessoas iam trabalhar onde era necessário para o governo e, depois de alguns anos, podiam “escolher livremente” para quem iriam oferecer sua mão-de-obra.

Em 1808, uma das primeiras instituições de ensino criadas foi o Colégio das Fábricas, voltado para ensinar ofícios aos órfãos que tinham vindo na frota que trouxe a família real para o Brasil. Esse estabelecimento passou a ser referência para os outros que ainda seriam criados. “O padrão foi começar com o ensino de ofícios, em geral fora do estabelecimento (no cais, no hospital, nos arsenais militares ou de marinha). Mais tarde, foi acrescentado o ensino das ‘primeiras letras’, depois todo o ensino primário”, escreve Cunha.

Alguns anos mais tarde começou a funcionar, no Rio de Janeiro, o Asilo dos Meninos Desvalidos, considerado a escola profissionalizante mais importante daquela época. “Os ‘meninos desvalidos’ eram os que, de idade entre 6 e 12 anos, fossem encontrados em tal estado de pobreza que, além da falta de roupa adequada para frequentar escolas comuns, vivessem na mendicância. Eles eram encaminhados pela autoridade policial a esse asilo, onde recebiam instrução primária, seguida de disciplinas especiais (álgebra elementar, geometria plana e mecânica aplicada às artes, escultura e desenho, música vocal e instrumental) e aprendiam um dos seguintes ofícios: tipografia, encadernação, alfaiataria, carpintaria, marcenaria, tornearia, entalhe, funilaria, serralheria, courearia ou sapataria”, descreve Cunha. Além disso, os meninos, depois de concluída sua formação, tinham que trabalhar por três anos nas oficinas da escola a fim de pagarem seus estudos. Em 1892 o Asilo de Meninos Desvalidos no Instituto de Educação Profissional, que permitiria que o jovem aprendesse uma série de ofícios para depois escolher uma especialização.

PLÍNIO DE ARRUDA SAMPAIO

# ‘No capitalismo, a democracia será sempre restrita’

Cátia Guimarães

Foi em 1989, há exatos 20 anos, que o Brasil voltou a eleger seu presidente pelo voto direto. Mas a tão esperada democracia do voto logo ficou atribulada, quando um conjunto de denúncias levou ao impeachment do presidente eleito, Fernando Collor de Melo. Manifestações da época, como a dos caras pintadas, também não indicavam um fortalecimento da democracia participativa: de lá para cá, só aumentaram as queixas de desmobilização social.

Acompanhando de perto todo esse movimento estava Plínio de Arruda Sampaio, personagem histórico das lutas da esquerda, que, nesta edição, faz uma análise da democracia brasileira durante esse período. Contra o regime militar, ele se filiou ao MDB (Movimento Democrático Brasileiro). Em 1980, ajudou a fundar o Partido dos Trabalhadores, pelo qual foi deputado constituinte, em 1986. Muitos anos depois, ainda no mandato de Luis Inácio Lula da Silva, desfilou-se do PT. Antes, porém, disputou a presidência do partido.

Hoje, aos 79 anos, Plínio é filiado ao PSOL (Partido Socialismo e Liberdade), pelo qual disputou o governo de São Paulo em 2006. Junto com a vida partidária, acumulou experiência também nos movimentos sociais: atualmente, é presidente da Associação Brasileira de Reforma Agrária (Abra) e diretor do Correio da Cidadania ([www.correiocidadania.com.br](http://www.correiocidadania.com.br)), que atua na democratização da comunicação e da informação.



Arquivo PSOL

**Como o sr. avalia, no quadro geral, os 20 anos de democracia brasileira? O que se conquistou e o que se perdeu política e socialmente após o fim da ditadura militar?**

O ganho evidente é a liberdade de fazer política. Não é pouco. Mas insuficiente. Tudo o mais, no campo econômico e no campo social, tem sido um desastre.

**Costumamos caracterizar a democracia, genericamente, pela sua oposição a regimes autoritários ditatoriais. Isso basta? Qual a relação entre democracia, capitalismo e socialismo?**

De maneira geral, o combate a regimes ditatoriais exige a formação de frentes muito heterogêneas, congregando todos os que se opõem a tais regimes. Essas frentes, formadas com um único objetivo - derrubar o regime ditatorial -, se desfazem uma vez atingido o seu objetivo. Não têm nenhuma possibilidade de ação política positiva, porque, obviamente, não há outro acordo entre as forças que as compõem, além da derrubada da ditadura.

O socialismo é o adversário do capitalismo. A democracia é uma forma de governo que só pode funcionar plenamente em regimes socialistas. No capitalismo, a democracia será sempre restrita.

**Há casos de militantes de uma esquerda muito organizada contra a ditadura militar brasileira que, após a re-democratização, tornaram-se políticos de partidos de centro ou mesmo de direita. Há diferença na posição ideológica em períodos de autoritarismo e de democracia?**

Nas frentes formadas para combater uma ditadura, as questões ideológicas e programáticas são suspensas. Quando o regime político se normaliza, cada qual busca seu rumo.

**Como o sr. avalia o presente e as perspectivas da esquerda brasileira?**

A esquerda ainda não conseguiu se reerguer após a derrota de 1989. Ela tem perspectivas de se reerguer porque as razões de sua existência não só persistem como adquiriram mais força. Contudo, não são perspectivas de curto prazo.

**Qual a função dos partidos na condução de um projeto de sociedade e país? E a dos movimentos sociais? Como devem se articular a democracia representativa e a democracia participativa?**

Os partidos trabalham a totalidade - o conjunto da Nação. Cabe-lhes articular ações de pressão sobre o governo da sociedade. Os movimentos sociais, pela sua própria natureza, são corporativos - defendem os interesses de grupos sociais definidos. Com a expressão 'corporativo' aqui quero abranger toda entidade cujo objetivo direto não é a totalidade da nação. A Reforma Agrária, por exemplo, é, sem dúvida, uma luta de todos, mas o MST (Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra) a trava em nome de uma parcialidade - os trabalhadores rurais sem

terra. A democracia representativa é uma necessidade inarredável, dada a impossibilidade de sentar a população todos os dias numa ágora gigante, a fim de deliberar sobre o que fazer. Por isso, precisa ser completada pela democracia participativa - momentos em que todos são chamados a decidir uma questão.

**Em textos antigos, o sr. avalia os prós e os contras do presidencialismo e do parlamentarismo. Fale um pouco sobre esses dois modelos como alternativas para o Brasil.**

A forma de exercício do governo - parlamentarismo ou presidencialismo - tem uma importância relativa. Qualquer uma delas pode funcionar bem ou funcionar mal. Isso vai depender de outros fatores, dentre os quais: o grau de cultura política da população; a solidez das instituições da república; a existência de partidos políticos fortes.

**A existência do legislativo é tida como um dos pontos principais que caracterizam uma democracia. O Brasil tem vivido, frequentemente, situações de denúncias que desacreditam o congresso. O que isso diz sobre a democracia brasileira e qual o efeito disso sobre ela?**

Sem Poder Legislativo independente não pode haver democracia. Por isso, a correção para a deterioração do Congresso é a não recondução dos atuais legisladores.

**Fala-se muito na necessidade de uma reforma política no Brasil, que é, inclusive, prioridade do governo federal. Quais os pontos principais que, na sua opinião, devem constar de uma reforma política que caminhe no sentido da democracia e da igualdade social?**

Não acredito na possibilidade de uma reforma política no Brasil, porque a estrutura atual atende perfeitamente aos interesses das classes dominantes. A posição do governo federal favorável a uma reforma política é uma cortina de fumaça para distrair a atenção da opinião pública dos temas que precisam efetivamente ser debatidos.

**O sr. tem se dedicado, mais especificamente, às questões da reforma agrária e da democratização da mídia e das informações. Qual a importância dessas 'bandeiras' para um outro projeto de sociedade?**

A 'bandeira' da reforma agrária, na opinião de Celso Furtado, deu origem ao movimento cívico mais importante da nossa história depois da campanha abolicionista. Infelizmente, a burguesia brasileira, entrincheirada na estratégia da contra-reforma permanente, não permitiu e não vai permitir a realização da reforma agrária, de modo que as perspectivas são muito pessimistas. Para resolver a questão do campo, será necessário derrotar a burguesia - cenário que não está à vista a curto prazo, mas que precisa ser trabalhado desde agora.

Quanto à comunicação: na Constituinte, tivemos a ilusão de democratizar os meios de comunicação de massa, que hoje estão nas mãos de meia dezena de grupos econômicos. Digo ilusão porque os dispositivos democratizantes que colocamos no texto constitucional só poderão ser aplicados quando o povo derrubar a burguesia. Sem imprensa democrática, a democracia será sempre limitada.

**O sr. ainda acredita que o socialismo é o caminho? Quais as perspectivas para o Brasil e a América Latina?**

O socialismo é a única alternativa à barbárie capitalista. Em algumas regiões da América Latina há sinais de que as massas populares estão percebendo isso. Aqui no Brasil, os socialistas ainda precisam trabalhar muito. ●

## INDEPENDÊNCIA OU MORTE!



Quem não se lembra da famosa cena em que, sentado num cavalo branco, D. Pedro I empunha a espada e grita 'Independência ou morte', fazendo o 7 de setembro entrar para a História? O que os livros em que todos aprendemos isso não sabiam era que o conselheiro de D. Pedro — que se chamava Gomes mas era mais conhecido como Chalaça — escreveu alguns diários em que esse e outros episódios são descritos com um pouco menos de charme. Confira:

"(...) tão logo raiou a manhã, constatou-se que metade da nossa comitiva padecia das desconfortáveis contrações e aguilhoadas intestinais, cujo resultado é a evacuação constante de uma matéria fecal mais líquida do que sólida. Os físicos a definem como diarreia, enquanto a gente miúda a conhece apenas por 'caganeira'. (...) ao chegarmos à beira de um riacho, eu, D. Pedro e outros fomos acometidos por terríveis convulsões intestinais, de maneira que toda a comitiva parou e foi obrigada a nos esperar. (...) Aconteceu, entretanto, que enquanto estávamos procedendo ao despejamento, chegou à colina o oficial da Corte trazendo as cartas da Princesa e de José Bonifácio. D. Pedro inquietou-se com o movimento e, diante da ansiedade em que se encontrava, subiu afobadamente o calção, e foi ver do que tratavam os documentos.

"(...) Por elas [as cartas] D. Pedro estaria destituído do cargo de príncipe Regente, perderia o poder de nomear ministros e ainda recebia ameaças: uma tropa de sete mil praças estava a caminho para restabelecer a ordem na parte do Reino que ele governava. (...) estava subindo no meu cavalo, quando ouvi um grito:

'Laços fora, soldados!'

Era a voz dele, um pouco convulsa e trêmula. (...) O Príncipe então montou numa besta baia, desembainhou a espada e foi para o meio do agrupamento. (...) D. Pedro voltou-se para o nosso grupo, ergueu a espada e gritou novamente: 'Independência ou morte!'

Fonte: Livro O Chalaça, do historiador José Roberto Torero

## PRA LEMBRAR

15/setembro

Em 1928, o cientista britânico Alexander Fleming anunciou a descoberta da penicilina. Primeiro antibiótico, a penicilina tornou possível o tratamento de várias doenças que, até então, não tinham cura.

9/outubro

Em 1967, Che Guevara, um dos líderes da Revolução Cubana, foi executado na Bolívia, dois anos depois de ter deixado o país para propagar a revolução socialista. Ele foi enterrado no dia 17 do mesmo mês, em Cuba.

24/outubro

Em 1929, essa data marcou o que se considerou o início da Grande Depressão. Conhecida como quinta-feira negra, essa foi a data em que, depois de grandes quedas nas ações, a bolsa de Nova York quebrou. A crise econômica que abala o mundo atualmente tem sido comparada à de 1929, pela sua intensidade.

## INFLUENZA e sua árvore genealógica



Você já leu sobre Hipócrates, considerado o pai da medicina, aqui mesmo, neste Almanaque. Pois foi ele, por volta do século V a.c., que descreveu uma doença respiratória que causou algumas mortes e desapareceu rapidamente. Era a Influenza, que tem se tornado uma velha conhecida. Mas foi só há 120 anos, em 1889, que aconteceu a primeira epidemia de gripe. Em 1918, a chamada gripe espanhola entrou para a história por matar mais de 30 milhões de pessoas em muito pouco tempo. Em 1957, foi a vez da gripe asiática e, em 1968, da gripe de Hong Kong. A influenza voltou a chamar atenção em 2003, com um surto da chamada gripe aviária. O número de pessoas mortas, no entanto, foi muito menor do que em qualquer outro desses registros: 62. Agora é a vez da gripe A (H1N1) que, embora tenha se espalhado pelo mundo e se tornado manchete de jornal, também apresenta um baixo nível de letalidade.

Fonte: site do Ministério da Saúde ([www.saude.gov.br](http://www.saude.gov.br))

# Um novo Ensino Médio?

Especialistas discutem o que há de inovador na proposta do MEC de mudanças curriculares, aprovada pelo Conselho Nacional de Educação

Sandra Pereira

A proposta do Ministério da Educação para apoiar experiências curriculares inovadoras no ensino médio foi aprovada em junho, por unanimidade, pelo Conselho Nacional de Educação (CNE). Como essa aprovação saiu depois do ‘fechamento’ da última revista Poli, esta edição traz novamente o tema, atualizando a proposta e apresentando discussões sobre seu formato final.

O texto original sofreu poucas alterações. Entre elas, está a retirada do item que previa a seleção das 100 escolas com piores notas no Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) que receberiam apoio financeiro, a partir de 2010, para experimentar as mudanças curriculares. Embora mantenha o número, o parecer 11/2009 não define o critério de seleção dessas unidades. Outra mudança está na liberdade que as escolas terão para apresentar propostas inovadoras, desde que incluam componentes flexíveis e variáveis, definidos pelo MEC como o aumento da carga horária — das atuais 2,4 mil para 3 mil horas e a destinação do mínimo de 20% da grade curricular a ser escolhida pelo aluno, além da prioridade na leitura, que deve perpassar todos os campos do conhecimento.

Segundo o documento-base do projeto ‘Ensino Médio Inovador’, a proposta não busca formulação de novas Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio nem pretende mudar a concepção dessa etapa do ensino na Lei de Diretrizes e Bases. O texto diz ainda que a iniciativa visa à melhoria da qualidade de ensino nas escolas públicas e à permanência dos adolescentes de 15 a 17 anos nessa fase da educação. O orçamento de 2010 destinará R\$ 50 milhões a R\$ 100 milhões para a proposta. Um problema, apontado por Isabel Brasil, doutora em educação e diretora da Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio (EPSJV/Fiocruz), é que só recebe financiamento a escola que aderir à proposta. “Como o fomento é essencial para as instituições que administram o ensino médio, precisamos saber que política

— traduzida em programa ou não — vai sustentar as escolas que não aderirem”, indaga.

## Igual e diferente

Apesar de trazer “inovador” no nome, o programa apresenta algumas reivindicações antigas levantadas por especialistas da educação. No entanto, a proposta tem recebido críticas por ter um texto considerado impreciso. “Nas páginas iniciais da proposta, há reivindicações antigas nossas, como base unitária de formação integral; princípio da relação entre teoria e prática, trabalho manual e intelectual; foco no conhecimento e não nas competências, entre outros. Quando entramos na proposta curricular, no entanto, as ambiguidades começam a aparecer, pois, ao lado da reiteração desses títulos, diz-se que temos que obedecer as Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs), que não podem ser mudadas. É como se colocassem limites dados pela legislação”, analisou Celso Ferretti, professor-pesquisador da Universidade de Sorocaba (Uniso), no debate ‘Ensino Médio Inovador: Inova?’, realizado na Universidade Federal Fluminense (UFF), no dia 6 de julho. E completou: “Essa é a dificuldade do programa: ele é vago, genérico. Não aponta numa direção, permitindo que possa ser interpretado de várias maneiras”. Um dos pontos positivos identificados por Celso Ferretti na proposta é o tempo integral para a atividade docente.

Carmem Sylvia Moraes, livre-docente e professora da Universidade de São Paulo (USP), também presente ao debate na UFF, apresentou ainda outra ‘contradição’. “Como falar em ‘trabalho como princípio educativo’ dentro das Diretrizes Curriculares, que são pautadas pela pedagogia das competências?”, questionou.

Um dos pontos que têm provocado dúvidas é a organização das disciplinas em quatro eixos: trabalho, ciência, tecnologia e cultura, tendo o trabalho como princípio educativo. A ideia, prevista no projeto inicial, acen-

deu críticas de especialistas, que viam na sugestão um caminho para a eliminação de disciplinas.

O relator do parecer do CNE, Francisco Cordão, garante, porém, que a intenção é de flexibilizar, não abolir disciplinas. “O que o documento indica é a articulação interdisciplinar. Difundiu-se, no entanto, a interpretação de que essa articulação consistiria no fim da ‘divisão por disciplinas’, distribuindo as ‘atuais 12 matérias’ em grupos mais amplos. O entendimento é que a interdisciplinaridade e mesmo o tratamento por áreas de conhecimento não necessariamente excluem as disciplinas, com suas especificidades e saberes próprios, mas, sim, implicam o fortalecimento das relações entre elas. Resumindo: a escola pode organizar o seu currículo por disciplinas, como vem fazendo usualmente, ou de outra forma, desde que elas sejam articuladas de forma interdisciplinar e contextualizadas”, explica. Francisco Lobo, pesquisador do Núcleo de Estudos, Documentação e Dados sobre Trabalho e Educação da Faculdade de Educação da UFF, acredita que o parecer do CNE retira a polêmica sobre as disciplinas: “A proposta, explicitada no programa e assumida pelo parecer, enfatiza a interdisciplinaridade sem perda de conteúdos fundamentais. Menos do que eliminação ou desaparecimento, a organização curricular poderá adotar componentes que articulam disciplinas”, diz.

Quanto à escolha de parte da grade curricular pelo aluno, Cordão explica que o aumento da carga horária favorece essa liberdade. “O mínimo de 20% de acréscimo da carga horária total do curso de Ensino Médio será destinado a estudos e atividades de opção dos alunos, e não apenas a mais disciplinas. Isso permitirá que, em um mesmo curso, os jovens construam e percorram itinerários formativos individualizados que atendam à diversidade de interesses, anseios, condições e projetos de vida”, explica. ●

# Um profissional que torna o SUS mais público

## Ainda há pouca formação em escolas públicas para Técnico em Equipamentos Biomédicos

Raquel Torres  
Sandra Pereira

Nos anos 1970, quando o Brasil, por falta de tecnologia própria, importou uma série de equipamentos hospitalares, faltou adquirir uma coisa: o conhecimento sobre a manutenção dos itens comprados. “Por isso, dez anos depois, nos anos 1980, a situação era catastrófica: o parque público já estava completamente sucateado”. A afirmação é de Francisco Bueno, professor-pesquisador da Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio (EPSJV/Fiocruz). De acordo com ele, o problema foi fruto de uma posição dos próprios fabricantes, que buscaram provocar uma obsolescência precoce do material. “Os produtos duravam muito. Se fossem bem mantidos, a necessidade de reposição só se daria depois de muito tempo. A maneira encontrada pelos fabricantes para conseguirem vender mais equipamentos foi não passar informações sobre as técnicas de manutenção. Dessa forma, eles precisariam ser substituídos mais rapidamente”, explica.

Para contornar esse problema, em meados dos anos 1980 entidades como o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (Inamps) e os ministérios da Educação e da Saúde (MEC e MS) começaram a pensar as primeiras políticas públicas do país em relação à manutenção de equipamentos médico-hospitalares. Na mesma década, foram criados centros de manutenção de equipamentos em que trabalhavam tanto engenheiros quanto técnicos – mas ainda não havia técnicos específicos para os equipamentos biomédicos: eram, por exemplo, profissionais formados em eletrônica. “Havia duas grandes oficinas especializadas, uma no Rio de Janeiro e outra no Distrito Federal, que resolviam os problemas mais complexos de manutenção. Mas havia também oficinas locais, nos próprios hospitais, responsáveis pelos menos complicados. Assim, a terceirização era mínima e os recursos financeiros circulavam dentro do

próprio sistema público, sem financiar o privado”, conta o professor.

Isso acabou nos anos 1990, quando os recursos que financiavam as oficinas foram retirados. “Nessa época, o Brasil gastava cerca de 500 milhões de dólares por ano com a terceirização da manutenção de equipamentos nos serviços públicos”, conta Alfreu Peres Lopes, coordenador do Curso Técnico em Equipamentos Biomédicos do Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais (Cefet-MG). “A solução levantada pelo Ministério da Saúde era a de criar um curso para formar técnicos para a manutenção de equipamentos, com o objetivo de evitar esse desperdício na área”, diz Alfreu. De acordo com ele, o Cefet-MG foi procurado em 1994 pelo Ministério da Saúde para montar o curso – e, ainda hoje, é a única escola pública que oferece a habilitação integrada ao ensino médio.

### Atuação dos técnicos

No processo de trabalho, esses profissionais atuam sob a supervisão do engenheiro. De acordo com o Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (Confea), que, com os conselhos regionais, registra e fiscaliza esses profissionais, a lei que rege suas atividades é a 5.524/68 — que dispõe sobre o exercício da profissão de técnico industrial de nível médio — que, em 1985, foi regulamentada pelo decreto 90.922, modificado pelo 4560/02.

Quanto à área de atuação, segundo o Catálogo Nacional de Cursos Técnicos (CNCT), o técnico tem como opções os hospitais, clínicas e postos de saúde, indústrias e empresas de manutenção hospitalar, comércio e instituições de pesquisa.

### O técnico para o Brasil

Ainda segundo o Catálogo, o técnico é responsável por planejar e executar a instalação de equipamentos biomédicos, executar montagem, medições e testes em equipamentos biomédicos, realizar a

manutenção preventiva, preditiva e corretiva de equipamentos médico-hospitalares e atuar na administração e comercialização de equipamentos biomédicos.

Segundo Francisco Bueno, existem, basicamente, dois tipos de profissionais nessa área: o mais generalista e o mais especializado. “De regra geral, os profissionais que trabalham em unidades de saúde devem possuir uma competência mais generalista e serem capazes de atender as mais variadas formas de demandas surgidas em seu dia a dia. A necessidade, nesse caso, é de solucionar rapidamente problemas de complexidade média e baixa, característicos das unidades ambulatoriais e laboratórios, que são fortemente demandados pela atenção básica”, explica. Mas para esse profissional, que Francisco acredita ser um bom perfil para o setor público, há muito pouco investimento na formação. O profissional especializado para lidar com altas tecnologias, ao contrário, recebem capacitação do setor privado, financiado pelos fabricantes e representantes dessas tecnologias. Resultado: “Problemas de alta complexidade geralmente são contratados no mercado e problemas do dia a dia que podem interferir no atendimento são resolvidos localmente”, conclui Francisco.

Segundo o professor, mesmo com essa ‘divisão de tarefas’, as empresas acabam abocanhando também boa parte da conservação dos aparelhos das unidades em saúde que, em tese, deveria ser realizada pelo setor público. “As empresas privadas apresentam serviços de níveis local, com baixos investimentos em capacitação, e instalam seus serviços nas unidades públicas cobrando custos exorbitantes. Agrava mais o fato de que, pela falta de experiência em gerenciamento de contratos terceirizados, não existe, em geral, acompanhamento desses serviços para verificar se estão sendo cumpridos ou não”. Vice-diretora de ensino da EPSJV, instituição que tem vários cursos de formação inicial e continuada e de especialização técnica

nessa área e planeja, para o ano que vem, criar uma habilitação técnica, Márcia Valéria Morosini concorda: “Um dos problemas na área diz respeito ao fato de que o planejamento da construção dos prédios para os serviços de saúde e a compra dos equipamentos para iniciar o seu funcionamento não tem tido seguimento num posterior plano de conservação, manutenção e substituição planejada dos equipamentos. Essa situação termina por gerar um processo de sucateamento mais acelerado desses equipamentos, alimentando a indústria que produz esses bens e que tende a se beneficiar da má gestão do parque tecnológico do sistema de saúde”, diz.

### Formação

Quando ao direcionamento do curso, que se apropria de outras áreas da engenharia, da arquitetura e das tecnologias da informação, Francisco defende um currículo voltado para uma formação ampla, não só a respeito das atividades, mas também em relação ao local de trabalho e do público atendido. “Nos EUA, o técnico ou engenheiro biomédico é uma figura muito importante no processo de trabalho do hospital. Ele é quem libera o leito para o uso clínico, quem abastece o leito com equipamentos pré-detalhados e previamente ensaiados para não haver problemas de agravo (riscos a saúde e a segurança) de qualquer ordem. O que buscamos na nossa formação é o profissional que possa ter a visão mais generalista do ambiente hospitalar e orientar a autogestão das unidades nas questões de incorporação das tecnologias e de manutenção. A nossa realidade não permite que um profissional se sente na banca de oito horas por dia e fique esperando para consertar as coisas, descolado da realidade do Ambiente Hospitalar”, diz.

Irai Borges, outro professor-pesquisador da EPSJV/Fiocruz nessa área, também destaca a importância de uma visão ampliada, que leve em conta conhecimentos de arqui-

tetura, instalações, equipamentos e saúde do trabalhador, norteados pelo conceito de gestão participativa. Para ele, a formação do técnico deve equilibrar tecnologia e humanização: “O profissional precisa compreender esse ambiente complexo que é o hospital, para poder orientar aqueles que executam as manutenções. Porém também é essencial a discussão sobre as relações do trabalho”, diz o professor.

Segundo Alfreu, o Cefet-MG não forma somente para o Sistema Único de Saúde (SUS). Ele explica ainda que o aluno não é orientado para trabalhar apenas dentro do hospital. “O aluno é formado para trabalhar com equipamentos biomédicos. Porém, como esse tipo de equipamento ainda está, em sua maioria, nos hospitais, é neles que esse técnico tem mais possibilidades de ingressar. Por isso, existem disciplinas voltadas para o hospital como um todo”, diz.

Para Márcia Valéria, o mais importante é formar trabalhadores que possam atuar no SUS, com capacidade de participar desde o planejamento, até a compra, uso e manutenção desses equipamentos, tendo um papel importante na gestão dessa tecnologia nos serviços de saúde. “Dessa forma, esse profissional poderá contribuir para melhorar resultados no uso dessa tecnologia, especialmente, na garantia do acesso da população, otimizando também a utilização dos recursos públicos”, diz. Qual é, então, o perfil do profissional que se deve formar? Francisco Bueno opina, exemplificando com a proposta da EPSJV: “O que queremos é dar ênfase às novas tecnologias de equipamento, nos materiais utilizados na construção civil, em segurança das instalações de saúde e a própria saúde do trabalhador. Diferente do técnico que passa pelo curso de eletrônica, eletrotécnica e mecânica, esse vai trabalhar mais na incorporação e adequação clínica das tecnologias e da manutenção segura dos equipamentos e instalações”, explica. ●

## Mercado é quem determina formação técnica em saúde

Pesquisa mostra que o  
setor público está  
se pautando pela  
demanda do privado

Sandra Pereira

**I**nstrumental, voltada para o mercado de trabalho e tendo a pedagogia das competências como concepção de currículo. Esse é o desenho da formação do trabalhador de nível técnico em saúde das instituições públicas e privadas no Brasil revelado pelos resultados da fase qualitativa da pesquisa 'A educação profissional em saúde no Brasil e nos países do Mercosul: perspectivas e limites para a formação integral de trabalhadores face aos desafios das políticas de saúde', que você vem acompanhando desde a edição nº 6 da Revista Poli. O estudo, realizado pela Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio (EPSJV/Fiocruz), foi iniciado em 2007 e as informações consolidadas em maio deste ano. "Para chegar aos resultados, enviamos perguntas para os diretores e coordenadores pedagógicos. As questões diziam respeito à formação, criação do projeto político pedagógico, modelo de currículo desenvolvido, formatos de cursos oferecidos (integrado, concomitante ou subsequente) e características do trabalhador que iria se formar, entre outros aspectos. Algumas escolas não quiseram participar e, no final, foi analisado o ensino de 34 instituições", explica Marcela Pronko, coordenadora da pesquisa. Como você viu na edição passada, as escolas Técnicas do SUS ajudaram na investigação, não sendo, portanto, objetos da pesquisa.

### Lógica do privado para o público

Segundo Marcela, a vinculação das instituições de ensino aos interesses do mercado é preocupante. Ela explica que esse relacionamento chega ao limite de atrelar a elaboração do conteúdo a ser explorado nas escolas às demandas das empresas: "Quando perguntamos como era preparada a formação, algumas respostas diziam que

as escolas fazem pesquisas com laboratórios para saber a necessidade deles. Nenhuma pergunta tinha 'mercado', mas essa palavra aparece em 80% das respostas. O empresário, portanto, é quem determina que tipo de formação, habilitação tem que ser oferecida ou desenhado, que tipo de competência é exigida pelo mercado, entre outras coisas", revela. Por outro lado, conta Marcela, é possível observar em algumas escolas um aspecto interessante na condução do currículo. "Muitas instituições, sobretudo as mais antigas, que tinham outro tipo de currículo, adotam o currículo por competências apenas no papel. Na prática, seguem o que faziam antes. Isso é importante, pois mostra um descompasso entre a orientação oficial e o que as escolas efetivamente fazem", acredita.

Além do currículo, a pesquisa mostra que um dos critérios para a criação de cursos também obedece às leis do mercado. "Um curso que tenha muitas possibilidades de inserção no mercado de trabalho ganha importância e mais possibilidades de ser oferecido. O que vemos é que, de um lado, tem a lógica do mercado educacional e, de outro, a do mercado na área da saúde, em que o setor privado tem avançado bastante", comenta Marcela.

### Formação e trabalho

A pesquisa indicou também que a relação entre a formação em saúde e trabalho é marcada pela contradição. Isso porque o setor público ainda é o principal empregador tanto para as ocupações de nível técnico quanto para as de nível elementar, mas os cursos oferecidos pelas instituições – mesmo as públicas – são direcionados para os interesses da iniciativa privada. Dos representantes das instituições ouvidos, 73% afirmam que optam pela pedagogia das

competências como concepção de formação. Ou seja, segundo Marcela, formam-se trabalhadores com uma visão restrita, longe da preocupação com a complexa realidade do serviço público. “A formação de técnicos em todas as habilitações se realiza com um currículo desenvolvido a partir das competências e do ensino instrumental. O que se valoriza é uma concentração de um saber fazer específico, o domínio de uma técnica particular, totalmente distante de uma concepção de homem, de cuidado, de saúde, de atenção. Os futuros técnicos se limitam a aprender a realizar atividades específicas”, critica. A pesquisadora diz ainda que a escolha da pedagogia das competências é unânime entre os estados. “Tanto nas instituições públicas quanto nas privadas, as respostas eram as mesmas, independentemente de região”, diz. A coordenadora de Cooperação Internacional da EPSJV, Anamaria Corbo, completa: “A perspectiva da saúde como direito praticamente inexistente nos currículos e nos Projetos Políticos Pedagógicos (PPP). Temos a lógica do privado para o público, quando na verdade precisamos formar trabalhadores que questionem e pensem em mudar a realidade do nosso sistema público de saúde”.

Marcela informa que algumas instituições chegaram a dizer que os professores têm liberdade dentro das salas de aula, o que permitiria a fuga para outra linha curricular. “Isso não resolve”, acredita a pesquisadora. “Ter liberdade é ótimo, mas é preciso uma direção. Não há clareza institucional de para onde vai a formação dos técnicos. Fica, de um lado, sem rumo; de outro, muito fragmentada. O curso passa a ser um somatório de professores sem nenhum compromisso institucional. Não se está pensando a formação integral do trabalhador, mas uma formação instrumental e fragmentada”, sinaliza.

A instituição que mais investiu na formação por competências é o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac), de acordo com a pesquisa. A escola não apenas preza a valorização do conhecimento direcionado à prática, mas essa formação é adequada para seus professores. “No Senac, não há abertura para outra compreensão de currículo que não seja o de competências. A instituição tem as respostas unificadas, padronizadas. Em alguns estados, apenas uma unidade respondia por todas as outras”, conta Marcela. A pesquisa também registrou uma presença forte da instituição em todo o Brasil, especialmente no Centro-Oeste (39,18%). Uma hipótese para esse número expressivo,

indica a pesquisa, é a expansão do agronegócio, que cria uma demanda sobre o sistema de saúde e, conseqüentemente, a necessidade de formação técnica pelo sistema, que tende a funcionar mais organicamente com as necessidades do mercado de trabalho.

Outro aspecto avaliado pela pesquisa diz respeito às modalidades dos cursos: integrado, concomitante e subsequente. Na maior parte, o curso técnico é subsequente ao ensino médio. Apenas 3% das instituições oferecem cursos integrados. “Na prática, a pessoa já terminou o ensino médio e depois vai fazer uma formação complementar. Então, de fato, o curso acaba sendo pós-médio também”, aponta Marcela. ●

### Privado na formação

A pesquisa identificou 5.021 cursos de educação profissional técnica em saúde cadastrados no Catálogo Nacional dos Cursos Técnicos, distribuídos em cursos de habilitação técnica (59,57%), qualificação profissional (29,79%) e de especialização técnica (10,64%). De um total de 2.991 cursos de habilitação técnica, 42,69% são da área de enfermagem, seguidos pelos cursos de Segurança no Trabalho (13,41%), Saúde Bucal (10,33%), Radiologia e Diagnóstico por Imagem (7,66%), Nutrição e Dietética (4,91%) e Biodiagnóstico (4,78%). Essa ordem de distribuição se mantém tanto no setor público como no privado, com pequena variação, pois, em termos relativos, o setor público tem um maior número de cursos de Biodiagnóstico e Nutrição e Dietética, e o setor privado nas áreas de Saúde Bucal e Radiologia.

A coordenadora da Estação de Pesquisa Observatório dos Técnicos, da EPSJV, que faz parte da Rede de Observatório de Recursos Humanos em Saúde (Rorehs), Mônica Vieira, diz que merece destaque o caráter privado da formação técnica em saúde apresentado na pesquisa. Do total de cursos cadastrados no país, 88,06% são do setor privado e apenas 11,94% fazem parte do setor público – entre os cursos de enfermagem, 87,31% são oferecidos por instituições privadas. Exceto nas áreas de Saúde Comunitária e Gestão em Saúde, a iniciativa privada domina todas as subáreas, mesmo a Vigilância Sanitária (58,82%). Para Mônica, os números revelam a necessidade de fortalecimento das Escolas Técnicas do SUS (ETSUS). “A ideia de consolidação do SUS reforça, no discurso, a importância de fortalecimento das Escolas Técnicas do SUS e a necessidade de essas escolas construírem e implementarem projetos de referência no âmbito da educação profissional em saúde. Quando observamos os dados nacionais, temos que constatar a fragilidade que as ETSUS apresentam na tentativa de influenciar o cenário nacional”, diz.

## Currículo: história e discussão das principais vertentes teóricas



Completando dez anos de publicação, o livro 'Documentos de Identidade – uma introdução às teorias do currículo', de Tomaz Tadeu da Silva, pode ser considerado um clássico nas disciplinas e cursos que têm no currículo seu objeto de estudo.

Dividido em quatro capítulos, o livro define as principais teorias de currículo pelos conceitos que utilizam – distinguindo assim as teorias tradicionais das críticas e pós-críticas. Embora salientando que todas as teorias pedagógicas são também teorias curriculares, o autor localiza a gênese deste campo especializado de estudos no início do século XX, nos Estados Unidos, quando, por decorrência da crescente industrialização posterior à Guerra Civil, acentuou-se a preocupação com os processos de racionalização, sistematização e controle da escola e do currículo. Surgidas da reação ao currículo clássico humanista, as teorias tradicionais – seja nos modelos mais tecnocráticos, seja nos mais progressistas – naturalizam os saberes dominantes, concentrando-se em questões técnicas relativas ao ensino, aprendizagem, avaliação, metodologia, didática, organização etc.

As teorias críticas, originadas nos anos 1960 com os aportes do movimento de reconceitualização do currículo nos Estados Unidos e da Nova Sociologia da Educação na Inglaterra, deslocam a ênfase nos conceitos pedagógicos para os conceitos de ideologia e poder, discutindo por que e com que interesse os conteúdos são selecionados em detrimento de outros. Didaticamente, o autor Tomaz Tadeu apresenta as contribuições de Michael Apple, Henry Giroux e de Basil Bernstein – os mais representativos autores dessa vertente – na explicitação dos mecanismos de reprodução e de resistência operados no currículo, reconfigurando-o como uma arena de disputas e como política cultural.

As teorias pós-críticas, por sua vez, são apresentadas em seus diversos matizes – pós-estruturalista, pós-moderno e pós-colonialista. Reconhecendo o multiculturalismo como um traço da sociedade contemporânea e um desafio aos currículos, percebem o currículo como narrativa étnica, racial e de gênero. Inspiradas principalmente em Foucault e Derrida, colocam em xeque as grandes narrativas e a idéia de um sujeito autônomo e centrado, dando destaque aos conceitos de cultura, identidade, diferença, discurso e saber-poder.

Embora não se trate de um lançamento, vários motivos podem ser encontrados para sua apresentação a novos leitores, entre os quais, a evidente centralidade do currículo nos debates e propostas educacionais contemporâneas, reafirmando-o – apesar das tendências de homogeneização – como um território de disputas de projetos, de significados e de identidades; a perspectiva de ampliação e diversificação da oferta de cursos de formação profissional nas escolas técnicas de saúde; e a ainda incipiente produção teórica sobre o currículo no campo da educação profissional em saúde, indicando a necessidade de ampliar esse debate entre os coordenadores de curso e docentes da área.

Uma das críticas que podem ser feitas ao livro é a linearidade sugerida pela sequência de seus capítulos, de onde se poderia concluir que as teorias tradicionais de currículo estariam superadas ou abandonadas. A coexistência das múltiplas concepções não somente é um fato, como sua renovação pode ser facilmente percebida nas reformas do ensino médio, onde a pedagogia das competências atualiza as propostas de eficiência social presentes no surgimento do campo no início do século XX, associando-as a elementos das perspectivas cognitivo-constructivistas, que servem como elementos legitimadores para o alinhamento da educação aos interesses de mercado e aos processos produtivos. Novos tempos, novas roupagens. ●

### Carlos Batistella

Professor-pesquisador da Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio/Fiocruz

## PUBLICAÇÕES



*Saúde da Família e SUS: convergências e dissonâncias*  
Organizadora: Amélia Cohn  
Editora Azougue, 2009, 223p.



*Participação, Democracia e Saúde*  
Coleção *Pensar em Saúde*  
Organizadores: Sonia fleury e  
Lenaura de Vasconcelos Costa  
Lobato  
Cebes, 2009, 288 p.



*Estrutura social e formas de consciência:  
a determinação social do método*  
István Mészáros  
Boitempo editorial, 2009, 312p.

# UNIVERSALIDADE

A universalidade tem sido discutida ao longo dos séculos como um conjunto de direitos inerentes a todos os indivíduos em áreas distintas, atreladas aos direitos humanos. De acordo com o verbete no Dicionário de Educação Profissional em Saúde, editado pela Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio (EPSJV/Fiocruz), a universalidade, nesse sentido, “tornou-se pauta do Estado liberal nas constituições inglesa e francesa no século XVIII”. Os textos se caracterizavam pela defesa às liberdades individuais, direito à propriedade privada e organização política, estendida a todos os indivíduos. No campo da saúde brasileira no século XX, a universalidade foi definida como um dos princípios do Sistema Único de Saúde (SUS), presente no artigo 196 da Constituição Federal. Esse é um princípio fundador e estruturante do SUS, visto que, por muito tempo, o acesso aos serviços de saúde esteve atrelado a uma lógica de proteção específica para os trabalhadores com vínculos formais e, posteriormente, aos contribuintes da previdência.

Segundo o texto constitucional, o Estado deve garantir a todos — portanto, de forma universal — o acesso à saúde. “A universalização é o princípio que confere ao direito à saúde o *status* de direito de cidadania”, explica Lígia Bahia, professora da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e vice-presidente do Centro Brasileiro de Estudos de Saúde (Cebes). Apesar da sua importância, no entanto, segundo pesquisadores da área, a efetivação desse princípio tem sido dificultada nesses mais de 20 anos por fatores políticos, financeiros e administrativos.

## Antes do SUS

Lígia Bahia conta que o sistema de saúde no Brasil antes da criação do SUS era “legalmente segmentado”, sob responsabilidade dos órgãos estaduais e municipais, que eram administrados independentemente. O Ministério da Saúde possuía hospitais especializados em tratamentos de doenças, como a tuberculose: “As redes de postos, centros de saúde e hospitais das secretarias estaduais e municipais de saúde eram voltadas para o atendimento de toda a população, especialmente daqueles que não possuíam os direitos assistenciais organizados pelo Ministério da Previdência Social”, explica Lígia, referindo-se a instituições como os Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs), organizações ligadas a várias categorias trabalhistas, com atendimento restrito a seus membros — portanto, nada universal. “Os prestadores privados de saúde complementavam os serviços próprios ou constituíam a rede assistencial dos IAPs. Os regulamentos admitiam que a assistência médica e hospitalar pudesse ser prestada diretamente ou mediante contratos ou convênios com outras entidades oficiais ou particulares. A expansão das coberturas e as reorientações sobre a relevância da assistência médica como benefício previdenciário estimularam a aquisição e construção de serviços próprios pela maioria dos IAPs, no final da década de 1940 e início da de 1950”, explica Lígia, no texto ‘O SUS e os Desafios da Universalização do Direito à Saúde’ do livro ‘Saúde e Democracia: Histórias e Perspectivas do SUS’. Além dos IAPs, o atendimento em saúde por ‘meritocracia’ foi realizado posteriormente pelo Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), que hoje é o Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), e por último, pelo Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (Inamps), extinto em 1993.

## Depois do SUS

Gustavo Matta, pesquisador da EPSJV e autor do verbete sobre universalidade no Dicionário, cita países que, antes do Brasil, aplicaram a universalização a seus sistemas de saúde pública: “Onde o socialismo de fato existiu, as áreas como saúde e educação foram estatizadas e consideradas um direito. Em 1948, com o plano Beveridge, na Inglaterra, surgiu o sistema nacional inglês: foi quando um país capitalista apropriou a saúde como um direito, passando a ser público e universal”, explica.

No Brasil, foi com a Reforma Sanitária que as discussões sobre um sistema de saúde universal tiveram início. “Isso ocorreu em meados da década de 1980, na 8ª Conferência Nacional de Saúde”, comenta Gustavo. No texto constitucional, que consagrou as mudanças no sistema de saúde então existente, a saúde ficou estabelecida como um “direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação”.

## Interpretações diferentes

Ruben Mattos, doutor em saúde coletiva e professor do Instituto de Medicina Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IMS/Uerj), explica que, de acordo com a Constituição, o acesso à saúde pode ser visto de dois modos: como o direito de todos os indivíduos à saúde, que é o sentido mais comum; e como acesso desses mesmos indivíduos a todos os serviços de todos os níveis de com-

plexidade do sistema. Esta última definição de universalidade, segundo Ruben, merece atenção. “Há grande estrangulamento na garantia dos procedimentos ditos de média complexidade. Isso me parece produzido, por um lado, pela expansão da atenção básica — que, embora com qualidade questionável, fez com que se garantisse muito desse nível de atenção. A alta complexidade também expandiu, mas, por outro lado, apresenta outros problemas, principalmente o fato de que vários planos privados de saúde não oferecem a cobertura adequada a alguns procedimentos”, diz. Gustavo Matta completa: “Muitas vezes, o SUS entra em duas faixas em que nenhum plano de saúde quer entrar. Ações como imunização e promoção da saúde, por um lado, e, por outro, ações de altíssima complexidade, mais custosas”.

Segundo Ruben, essas duas interpretações de universalidade têm consequências distintas. “A ausência da universalização em saúde como direito de todos significa a impossibilidade dos outros princípios do SUS. Inclusive, isso afeta muito além das políticas de saúde: afeta o direito das pessoas de terem condições dignas de vida, já que a saúde é produzida por outros elementos”, diz. Mas quando a universalidade falha no segundo sentido apontado pelo pesquisador, a efetivação de outros princípios, como a integralidade, também fica prejudicada. “A ideia de universalidade está intimamente associada à igualdade, ou seja, não é aceitável que um brasileiro tenha acesso diferenciado de outro às ações de saúde de que necessitam. A ausência de universalidade compromete a igualdade. A possibilidade de não haver universalidade e igualdade também compromete definitivamente o princípio da integralidade — eles andam juntos”, diz Ruben.

## Desafios

Apesar de a universalidade ser um dos principais marcos do SUS,

ainda há dificuldades para sua plena efetivação. E a questão em geral apontada como o grande problema é a falta de recursos financeiros. Mas, para Ligia Bahia, os obstáculos são mais profundos e também têm a ver com a relação entre público e privado. “A principal dificuldade é no âmbito da política, ou seja, na natureza, origem e exercício do poder. Não apenas do poder de acessar ou não serviços de saúde, mas sim no poder de levar adiante políticas universais. As coalizões políticas que dão suporte aos governos não se mostraram, até o momento, propensas a aderir de fato à universalização da saúde. Embora todos apoiem o SUS, para muitos isso significa apenas uma intenção e não a adoção de uma sucessão de gestos que alterem a correlação de forças no sentido da efetivação do SUS. Desses obstáculos políticos deriva o próprio subfinanciamento do SUS”, diz. E completa: “Afirmar que as origens dos problemas da universalização restringem-se ao financiamento impede que a trama política das relações entre o público e o privado seja desvelada e contribua para orientar ações transformadoras da realidade. A rede pública de saúde no Brasil cumpre, além de outras funções, a de ‘ressegurar’ os planos e os seguros privados de saúde. Tudo que de fato é muito dispendioso, como a formação de pessoal, pesquisa, medicamentos excepcionais, entre outros itens, é atribuição pública”.

Para Ruben, a falta de recursos é agravada pela sua má administração: “A escassez de recursos se divide em pelo menos três itens: primeiro, não temos nenhuma clareza sobre o volume de recursos que seriam necessários para dar conta do direito universal e igualitar o acesso às ações de saúde. Porém, temos a certeza de que os recursos colocados no SUS não são plenamente insuficientes para dar conta do acesso universal. Além disso, essa limitação é agravada por usos ou acessos de serviços não necessários. Por último, existe a qualidade de

gestão: se os recursos são mal geridos, falta mais”.

Outra questão nessa discussão é o que se chama de ‘universalização setorizada’, destinada a grupos específicos. Ligia Bahia, no entanto, não vê isso como um problema: “Penso que a universalização do tratamento da AIDS, por exemplo, é extremamente positiva, sinaliza permanentemente que o Brasil tem um SUS e que foi esse SUS que nos levou a ocupar lugar destacado nos programas internacionais de DST/AIDS. Da mesma forma, é extremamente importante destacar o tratamento universal para os portadores de insuficiência renal crônica, por exemplo. Precisamos estender esses avanços para outros âmbitos assistenciais”, defende.

## Público e privado

Na opinião de Gustavo Matta, para se ter universalização, não é preciso que o atendimento seja realizado exclusivamente pelo sistema público. “A saúde é um direito, mas não necessariamente realizado pelo sistema público. O público pode contratar o privado para prestar esses serviços: a existência de serviços privados conveniados ao SUS está definida e prevista na Constituição e não compromete a universalidade. Nós não temos a possibilidade, hoje, de assegurar as ações e serviços necessários exclusivamente no setor de provisão público”, afirma.

Mas Ligia Bahia ressalta que, embora isso seja verdade, o Estado precisa cumprir seu dever de garantir o direito à saúde. “A assistência e o cuidado não necessitam ser executados por organizações estatais. No entanto, para efetivar a universalização, é preciso que o Estado seja o principal financiador dos serviços de saúde. Essa primazia do Estado pode ser exercida desde a regulação dos preços até a oferta direta dos serviços e cuidados. O que ocorre no Brasil hoje é uma inversão. Os gastos privados com saúde superam os públicos”, diz. ●