

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A EDUCAÇÃO PROFISSIONAL TÉCNICA DE NÍVEL MÉDIO NO BRASIL: PARA ONDE CAMINHA?

Public policies for medium-level technical professional education in Brazil: where do you walk?

Viviane Patrícia Marques Carvalho –UNICAMP*

Resumo: Este artigo trata das políticas públicas e de alguns desafios da educação profissional técnica de nível médio na atualidade. Também analisa a questão do Estado de Bem-Estar Social tão desejado pelos cidadãos brasileiros, além de considerar o federalismo e o regime de colaboração para o melhor entendimento da construção das políticas públicas. Fala da Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996 e analisa o cumprimento das metas 10 e 11 do PNE atual (2014-2024), de forma a aprofundar as discussões relativas aos caminhos das políticas públicas para a educação profissional técnica de nível médio no Brasil, considerando a educação como um direito social. Finaliza mostrando como as metas 10 e 11 propostas no PNE estão longe de serem atingidas, havendo uma grande urgência na implantação de políticas públicas eficazes voltadas à educação profissional técnica no nosso país.

Palavras-chave: Políticas Públicas. Educação Profissional. Educação Técnica.

Abstract: This article deals with public policies and some challenges of technical vocational education at the middle level today. It also analyzes the issue of the welfare state so desired by Brazilian citizens and considers federalism and the collaboration regime for a better understanding of the construction of public policies. It speaks of the Education Guidelines and Bases Act of 1996 and analyzes the fulfillment of goals 10 and 11 of the current PNE (2014-2024) in order to deepen the discussions regarding the paths of public policies for the secondary technical vocational education in Brazil, considering education as a social right. It ends by showing how the goals 10 and 11 proposed in the PNE are far from being achieved, with great urgency in the implementation of effective public policies aimed at technical professional education in our country.

Keywords: Public policy. Professional education. Technical education.

INTRODUÇÃO

A educação é um assunto que desperta o interesse da sociedade. Ela tem a responsabilidade de lidar com o desafio da preparação das próximas gerações, que serão responsáveis por garantir um futuro melhor. Para que a contribuição da educação seja estratégica em um país, ela deve estar diretamente relacionada aos interesses públicos. A própria Constituição Federal de 1988 já inseriu a educação no rol dos direitos sociais, que são aqueles garantidores do exercício e usufruto de direitos que são fundamentais para que todos tenham uma vida digna, por meio da proteção e garantias dadas pelo Estado. Isso demanda avanços e inovações no sistema educacional, requer das sociedades e de seus líderes planejamento, comprometimento, investimento e coragem de promover as mudanças necessárias. Se isso não ocorre, a educação passa a ter papel secundário, podendo tornar-se estagnada e uma barreira a mais para o desenvolvimento social e econômico do país. Em especial a educação profissional técnica tem contribuído sobremaneira para o crescimento nacional.

Daí a importância de políticas públicas bem construídas em seu benefício. Para a construção de políticas públicas precisamos entender melhor “as regras do jogo” pois vivemos em um país republicano e as políticas devem refletir a preocupação da proteção à coisa pública. O Estado deve ser público e o patrimônio público deve ser de todos e para todos, ou seja, precisamos do Estado do Bem-Estar Social.

* Aluna especial do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP-Julho/2020. E-mail: Viviane.carvalhoadv@yahoo.com.br.

Para que as políticas públicas possam atender os interesses públicos é preciso planejamento. O Brasil adota o modelo de planejamento educacional decenal por meio do Plano Nacional de Educação - PNE (BRASIL, 2014), desenvolvido a partir de amplo debate com a sociedade, por meio de conferências municipais, estaduais e nacionais, que resultam em metas e estratégias a serem alcançadas em todos os níveis de educação durante seu período de vigência. Nesse contexto este artigo se propõe a contribuir para a reflexão dos caminhos das políticas públicas atuais, voltadas para a educação profissional técnica de nível médio. Para tal reflexão, apresenta-se na primeira parte a relação entre políticas públicas e Estado de Bem-Estar Social. Na segunda parte, aborda-se o tema do federalismo e o regime de colaboração no Brasil. E para concluir, na terceira e última parte do artigo, apresenta-se as políticas públicas e o andamento das metas do PNE voltadas para a Educação Profissional Técnica de Nível Médio.

POLÍTICAS PÚBLICAS E ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL

Testa (1992, p. 111) define política como uma proposta sobre a distribuição do poder. O autor fala que os propósitos de um governo podem ser definidos da seguinte maneira: 1) um propósito permanente que é a legitimação da situação atual, isto é, sua própria legitimação como governo e a das características dominantes da formação econômico-social que o sustenta; 2) um propósito principal que é o crescimento – e, em termos mais específicos, o crescimento da produtividade – e 3) um propósito possível que é a facilitação das condições que conduzam à transformação da estrutura social (TESTA, 1992, p.112).

Importante destacar a diferença entre Governo e Estado. No Dicionário Aurélio, (2004, p. 378) governo é o ato ou efeito de governar; é o regime político dum Estado. E Estado, por sua vez, é o conjunto dos poderes políticos duma nação; nação politicamente organizada (Idem, p.315).

No caso do Brasil, a forma de governo adotada é a República (do latim *res publica*, "coisa pública") na qual o chefe do Estado é eleito pelo povo, tendo a sua chefia uma duração limitada. E para garantir a república, temos a democracia que, para o autor,

Democracia é o instrumento político que protege os direitos civis contra a tirania, que assegura os direitos sociais contra a exploração e que afirma os direitos públicos em oposição ao *rent-seeking* (BRESSER, 1999, p.26).

Para Bresser (1999, p. 25) o Estado deve ser público e o patrimônio público deve ser de todos e para todos, e não objeto de *rent-seeking*, algo privatizado por grupos de interesses. Ainda para Bresser, o Estado precisa de proteção pois nele está a coisa pública. Daí o surgimento do Estado do Bem-Estar Social, que reforça os direitos sociais e o papel cada vez maior que o Estado assumiu ao promover o crescimento econômico e a competitividade (BRESSER, 1999, P. 24). Para falar dos direitos sociais é necessário destacar o artigo 6º da Constituição Federal, onde traz o rol desses direitos:

São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma dessa Constituição.

Como vimos, a educação é um direito social e como tal, requer atenção e tutela do Estado. Entretanto, observa-se uma forte deterioração da qualidade do ensino, algo extremamente preocupante ao considerar a educação como direito social. Para Assis (2012, p.114) não é possível tratar de efetivação do direito à educação apenas na perspectiva do oferecimento de vagas, discutir a qualidade desta vaga é tão importante quanto identificar o número de vagas existentes, caso contrário, efetiva-se o direito constitucional de ir, vir, estar e permanecer, e não o direito à educação, cujo significado é muito mais abrangente quando entendido sob a égide do Princípio da Dignidade da Pessoa Humana.

Para Draibe (1989, p. 13) a política social brasileira não tem sido examinada sob a ótica do *Welfare State*. Segundo ela, as noções de Estado de Bem-Estar Social ou de Estado Protetor tem sido estranhas tanto à realidade quanto às tradições científico-acadêmicas brasileiras no campo das políticas sociais. Esta ausência do *Welfare State* no Brasil, reflete, entre outras coisas, o perfil e as características adquiridas pelas políticas sociais, principalmente seus reduzidos efeitos, seus baixos graus de eficácia e efetividade sociais (DRAIBE, 1989, p. 14). No caso do *Welfare State* no Brasil, Draibe explica alguns fatores que contribuem para os resultados observados:

- 1) Extrema centralização política e financeira na esfera federal das ações sociais do governo;
- 2) Fragmentação institucional – provocou consequências desastrosas para o perfil organizacional do aparelho social do Estado: burocratização excessiva; bloqueio à formulação e implantação de planos gerais para cada setor de uma política social nacional; ausência de mecanismos públicos de controle, abrindo assim espaço para o livre movimento dos interesses privados no aparelho de Estado; incrível superposição de programas e de clientelas, como expressão de desintegração institucional.
- 3) A exclusão da participação social e política da população nos processos de decisão, levando a desordem institucional, desorganização administrativa, fraudes e corrupção.
- 4) O princípio do autofinanciamento do investimento social - submetendo o gasto social a critérios econômicos e financeiros de rentabilidade privada para a alocação de recursos;
- 5) O princípio da privatização - houve a diminuição do Estado em diversos setores como a educação.
- 6) O uso clientelístico da máquina social – a chamada “política de favores” (DRAIBE, 1989, pp. 36-38).

Essa situação é totalmente distinta do *Welfare State* dos países desenvolvidos. Devido a esses fatores e às consequências advindas ao país e aos cidadãos, o Brasil pode ser considerado como um Estado de Mal-Estar Social, carecedor de muitas políticas públicas sociais, inclusive na área da educação. Precisamos também falar do federalismo e do regime de colaboração para a construção das políticas públicas.

FEDERALISMO E REGIME DE COLABORAÇÃO

Federação vem do latim *foederatio*, de *foedus* que significa “liga, tratado, aliança” ou Estado Federal é um Estado composto por diversas entidades territoriais autônomas dotadas de governo próprio. Como regra geral, os estados que se unem para constituir a federação são autônomos, isto é, possuem um conjunto de competências ou prerrogativas garantidas pela Constituição que não podem ser abolidas ou alteradas de modo unilateral pelo governo central. Na estruturação adquirida por esse regime no Brasil, observa-se uma diferenciação acentuada na distribuição das receitas fiscais, no padrão das políticas públicas e, no caso da educação, grande diversidade na forma e nos meios de provimento desse direito.

Para Abrucio (2010, p. 39) o federalismo brasileiro afeta as políticas públicas. Houve uma dinâmica federativa recente, iniciada pela Constituição de 1988. Desse processo, são destacados tanto as novidades e avanços, quanto os dilemas para implementar políticas descentralizadas num país bastante heterogêneo, desigual e marcado por significativas tensões intergovernamentais.

A Carta Constitucional de 1988 procurou atacar os males históricos da política educacional brasileira, inclusive aqueles relacionados à dinâmica federativa. Houve grandes avanços no direito à educação e a questão territorial foi definida como estratégica nesse processo. Para Abrucio (2010, p.40) três temas tornaram-se peça-chave do novo modelo da política pública: a descentralização, em especial na sua tradução como municipalização, forma tomada como capaz de gerar tanto a melhoria da gestão como a democratização do sistema de ensino; a previsão de políticas nacionais orientadoras e planejadoras, nas formas da LDB (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira) e do Plano Nacional de Educação; e um diferenciador da educação frente aos outros setores, a proposição de um regime de colaboração entre os níveis de governo como instrumento que garantiria a boa implementação da política em todos os seus ciclos, em especial na educação básica. Surgiram dois comportamentos após a Constituição Federal de 1988: de um lado, um jogo defensivo e não cooperativo entre os entes da federação e, de outro, a tentativa de criar formas de coordenação entre os níveis de governo.

O resultado constitucional na área de educação pode ser considerado bem equilibrado do ponto de vista federativo, conforme expõe Abrucio (2010, p. 60). Fala que o artigo 211 da CF/88 define um papel importante à União de produzir diretrizes e normas nacionais, ao que se soma a sua função redistributiva e supletiva, “de forma a garantir a equalização das oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade de ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios” (BRASIL, 1988, artigo 211, par. 1º). Para Abrucio, a lógica do artigo 211

completa-se com a noção de regime de colaboração, que tem o objetivo de articular os entes federativos nas várias ações educacionais. Seria necessária a cooperação entre os níveis de governo para evitar choques ou ações descoordenadas capazes de provocar uma piora na qualidade da política (ABRUCIO, 2010, p. 60). Foi desenhado o federalismo cooperativo proposto para a área educacional, reforçado depois por um parâmetro nacional, a LDB (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), aprovada em 1996.

Mesmo existindo o regime de colaboração, previsto constitucionalmente, não houve incentivos financeiros, gerenciais ou de democratização que guiassem a relação entre os níveis de governo e sua necessária colaboração, levando o governo federal a pensar em alternativas para resolver o problema. Uma delas foi a criação de vários programas federais com o propósito de criar parâmetros e combater as desigualdades.

Mas a ação mais importante para tentar efetivar o regime de colaboração foi a criação do Fundef (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério). Segundo nos esclarece os autores Oliveira e Ganzeli (2013, p. 1036), este fundo contábil, de âmbito estadual e com a duração de dez anos, foi constituído por recursos oriundos dos municípios e dos estados, sendo redistribuído pelo número de alunos do ensino fundamental das escolas públicas mantidas por estas esferas de governo. O fundo tornou-se forte indutor à municipalização e provocou a igualdade do valor/aluno no âmbito estadual, independente dos recursos locais. A União coube completar os recursos dos fundos estaduais em que o valor/aluno não atingisse o mínimo estabelecido nacionalmente.

Os bons resultados do Fundef ficaram evidentes uma vez que o governo do Presidente Lula manteve boa parte de suas diretrizes na criação do Fundeb (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação), com a vigência de 14 anos, cujo objetivo é levar a mesma universalização ao ensino médio e à educação infantil.

Mesmo com a maior municipalização e responsabilização no ensino fundamental, ainda existem lugares onde há uma forte divisão da rede entre estados e municípios e não há hoje outro indutor de coordenação entre eles senão os mecanismos financeiros ligados às matrículas.

O regime de colaboração na educação básica exigiria três coisas para Abrucio (2010, p. 65): a criação de fóruns de negociação federativa para induzir o papel coordenador do nível estadual e o fortalecimento da cooperação e associativismo entre os municípios. Também seria importante repensar as ações do governo federal de alcance nacional, que envolvem todos os níveis de ensino (como o Enem, o Programa Nacional de Formação de Professores etc), na sua articulação com os governos subnacionais. Nesse caso, a construção de um efetivo sistema nacional de educação seria a resposta, algo que já foi sinalizado pela Emenda Constitucional nº 59 (BRASIL, 2009, reformulação do artigo 214), aprovada no final de 2009. Os autores Oliveira e Ganzeli falam sobre "os arranjos de desenvolvimento da educação", envolvendo os entes federados:

O Conselho Nacional de Educação aprovou o Parecer CNE/CEB n. 9, em 30 de agosto de 2011, referente à "análise de proposta de fortalecimento e implementação do regime de colaboração mediante arranjos de desenvolvimento da educação", centrando-se na análise da situação entre municípios, "numa espécie de colaboração horizontal". Para tanto, recomenda o trabalho em rede entre municípios geograficamente próximos e que possuam "características sociais e econômicas semelhantes", com o objetivo de "trocar experiências e solucionar conjuntamente dificuldades na área de educação, trabalhando de forma articulada com os estados e União, promovendo e fortalecendo a cultura do planejamento integrado e colaborativo na visão territorial e geopolítica"(OLIVEIRA, GANZELI, 2013, p. 1040).

Observa-se que o Parecer reconhece a necessidade de trabalho conjunto, considerando as dificuldades encontradas pelos municípios, bem como a falta de um Sistema Nacional de Educação. E também ao empregar a expressão "arranjos" no plural, reconhece a inexistência de um modelo único que possa atender às necessidades regionais deste vasto país. Agora que já analisamos o conceito de políticas públicas, vimos sobre o Estado de Bem-Estar Social, bem como o federalismo e o regime de colaboração, poderemos entender melhor as políticas públicas para a educação profissional técnica no Brasil.

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A EDUCAÇÃO PROFISSIONAL TÉCNICA

Fagnani (1997, p.228) nos lembra que no setor da educação, a iniciativa pela regulamentação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) partiu do Legislativo ainda no final de 1988, mas a Lei só foi sancionada em 1996. De acordo com o parágrafo 2º do artigo 39 da LDB, Lei 9.394/1996, encontramos a Educação Profissional Técnica de nível médio em seu inciso II:

Art. 39. A educação profissional e tecnológica, no cumprimento dos objetivos da educação nacional, integra-se aos diferentes níveis e modalidades de educação e às dimensões do trabalho, da ciência e da tecnologia.

§ 2º A educação profissional e tecnológica abrangerá os seguintes cursos:

I - de formação inicial e continuada ou qualificação profissional;

II – de educação profissional técnica de nível médio;

III - de educação profissional tecnológica de graduação e pós-graduação. (BRASIL, 1996)

Observa-se uma grande complexidade nesse segmento da educação brasileira que oferta desde a educação básica, com cursos de formação inicial e continuada ou de qualificação profissional, passando pelo nível médio, com cursos de educação profissional técnica, até o nível superior com a educação profissional tecnológica de graduação e pós-graduação. A educação profissional técnica de nível médio compreende os seguintes tipos de oferta: curso técnico integrado, inclusive à educação de jovens e adultos (EJA); curso técnico concomitante e curso técnico subsequente, nos termos do artigo 36-B e do artigo 36-C da Lei nº 9.394/1996.

Serão analisadas as Políticas Públicas para a Educação Profissional Técnica do ponto de vista do grau de ensino médio. De acordo com o PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação – lançado em 2007 em seu item 2.3 sobre a Educação Profissional e tecnológica, “talvez seja na educação profissional e tecnológica que os vínculos entre educação, território e desenvolvimento se tornem mais evidentes e os efeitos de sua articulação mais notáveis”.

Pode-se dizer que o ano de 2008 foi um marco em termos de criação de ações e programas de Educação Profissional Técnica-EPT, entre os quais cabe destacar: 1) criação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia; 2) promulgação da Lei nº 11.741 que alterou a LDB, visando redimensionar, institucionalizar e integrar as ações da EPT; 3) criação do programa Brasil Profissionalizado, com o propósito de estimular o ensino médio integrado ao ensino técnico, por meio de assistência técnica e financeira da União aos estados e ao Distrito Federal voltados para a construção, reforma e ampliação de escolas de ensino médio e técnico, aquisição de laboratórios, elaboração de material didático e formação inicial e continuada de docentes; 4) Rede e-Tec Brasil cuja finalidade é desenvolver a formação técnica na modalidade de Ensino a Distância; 5) Sistema de Informações da Educação Profissional e Tecnológica (Sistec) que possibilitou a coleta de dados complementares ao censo da educação básica sobre instituições de ensino, cursos e matrículas de EPT, permitindo o controle do registro de diplomas de técnicos em todo o país; 6) acordo de gratuidade com instituições dos Serviços Nacionais de Aprendizagem promovendo, em certa medida, uma reforma em instituições do sistema “S” – Senac, Sesc, Senai e Sesí –, que inclui a elevação dos recursos aplicados na oferta de matrículas gratuitas do Senai e do Senac para 2/3 da receita compulsória líquida recebida por tais instituições.

Os efeitos dessas diversas políticas possibilitaram que as matrículas em cursos técnicos fossem ampliadas. Elas também serviram de base para a criação do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – Pronatec em 2011. Embora o Pronatec tenha o foco na educação profissional, ele inclui o ensino médio como parte da sua finalidade, particularmente por meio do atendimento dos estudantes do ensino médio em idade própria e da educação de jovens e adultos por meio da oferta de cursos técnicos e profissionalizantes.

A EPT de nível básico contempla cursos técnicos, cujos diplomas são condicionados à conclusão do ensino médio e cursos de qualificação profissional ou formação inicial e continuada (FIC), cuja escolaridade é o ensino básico, envolvendo desde o ensino fundamental incompleto até o ensino médio completo. A partir da criação do Pronatec e de suas formas de financiamento dos cursos, houve uma indução para que os cursos FIC tivessem carga horária mínima de 160 horas, o que equivale a

20% da carga horária mínima de um curso técnico. Embora tais cursos não sejam regulados pelo sistema educacional, a maioria deles, além de ter a carga horária mínima definida, também passaram a ter projetos pedagógicos claramente definidos. Outro programa é o Proeja (Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos).

Passemos para a análise do PNE. O *Plano Nacional de Educação (PNE)* determina diretrizes, metas e estratégias para a política educacional. O primeiro PNE foi do período de 2001 a 2010 e o PNE atual, do período de 2014 a 2024. O PNE em vigor traz duas metas importantes voltadas à Educação Profissional Técnica de nível médio, as quais serão destacadas:

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

A Meta 10 do Plano Nacional de Educação (PNE) estabelece que, no mínimo, 25% das matrículas da educação de jovens e adultos (EJA) sejam ofertadas de forma integrada à educação profissional. A meta alinha-se aos esforços de universalização da educação básica e de ampliação da escolarização dos jovens e adultos, qualificando a oferta de educação para esse público ao integrá-la à educação profissional, de modo a proporcionar condições mais favoráveis à inserção no mundo do trabalho. Para monitorar essa meta, definiu-se o seguinte indicador:

– Indicador 10A: Percentual de matrículas da educação de jovens e adultos na forma integrada à educação profissional. Foi calculado com base nos dados do Censo da Educação Básica.

O Gráfico 1 abaixo apresenta a trajetória do Indicador 10A no período de 2013 a 2019. Nos dois primeiros anos da série, o indicador registrou a marca de 2,8% e, em 2015, atingiu o seu maior patamar (3,0%). Em 2016, ocorreu um decréscimo de 0,2 pontos percentuais (p.p.), resultando em 2,8%; em seguida, uma queda significativa de 1,3 p.p., em 2017 (1,5%); e menos 0,2 p.p., em 2018 (1,3%). Os resultados de 2019 demonstram um pequeno crescimento do percentual de matrículas da educação de jovens e adultos ofertada de forma integrada à educação profissional de 0,3 p.p., mas ainda distante do estabelecido pela Meta 10 para 2024.

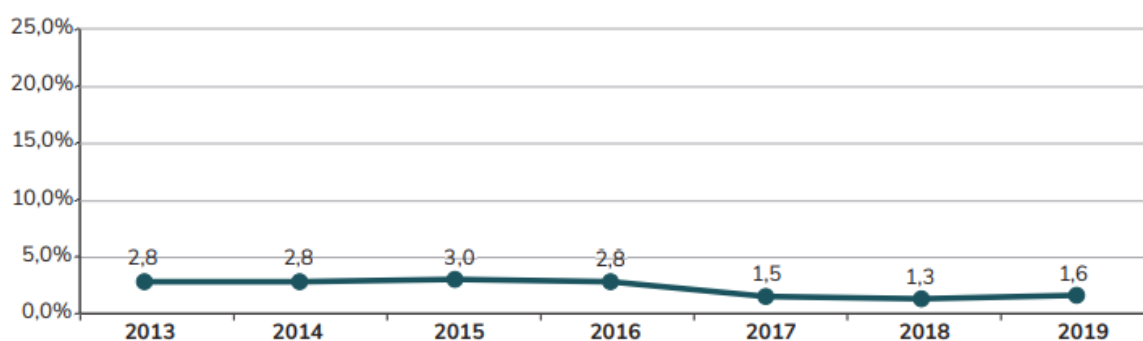


GRÁFICO 1

PERCENTUAL DE MATRÍCULAS DA EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS NA FORMA INTEGRADA À EDUCAÇÃO PROFISSIONAL 10A – BRASIL – 2013-2019

Fonte: Elaborado pela Dired/Inep com base em dados do Censo da Educação Básica/Inep (2013-2019).

Extraído de http://portal.inep.gov.br/informacao-da-publicacao/-/asset_publisher/6JYIsGMAMkW1/document/id/6935276

O percentual de matrículas da EJA na forma integrada à educação profissional (Indicador 10A), em 2019, é de 1,6%. Esse resultado está significativamente distante da meta estabelecida para 2024 que é de 25%.

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

Indicador 11A: Número absoluto de matrículas em EPT de nível médio.

Meta: Triplicar as matrículas da EPT de nível médio, de forma a atingir 4.808.838 matrículas em 2024.

A dimensão central da Meta 11 consiste em triplicar o número de matrículas de educação profissional técnica de nível médio, observado no início da vigência do PNE (1.602.946, em 2013), e alcançar, portanto, o total de 4.808.838 matrículas, o que aponta para uma expansão de 3.205.892 matrículas até 2024. O Gráfico 2 abaixo apresenta a trajetória do Indicador 11A, no período de 2013 a 2019. Houve uma expansão do número absoluto de matrículas de educação profissional técnica de nível médio no Brasil. De 1.602.946 matrículas, em 2013, passou-se a 1.874.974, em 2019, totalizando um crescimento de aproximadamente 17,0% no período. O indicador obteve os maiores valores da série histórica em 2014 (1.886.167), quando cresceu 17,7% em relação ao ano anterior; depois, sofreu um recuo, em 2015 (-3,2%) e em 2016 (-2,7%). Em 2017, iniciou uma leve recuperação (0,9%), que se intensificou em 2018 (4,3%), permanecendo praticamente estável em 2019 (0,3%), alcançando 1.874.974 matrículas.

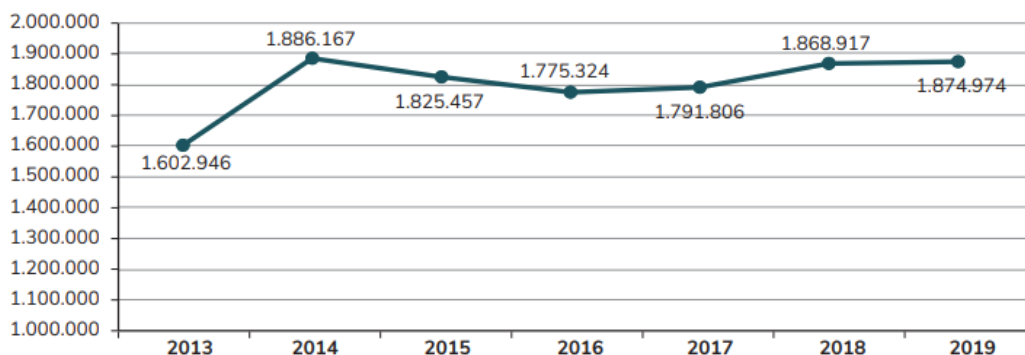


GRÁFICO 2 - Matrículas em educação profissional técnica de nível médio – 2013-2019

Fonte: Elaborado pela Dired/Inep com base em dados do Censo da Educação Básica/Inep (2013-2019).

Extraído de http://portal.inep.gov.br/informacao-da-publicacao/-/asset_publisher/6JYIsGMAMkWI/document/id/6935276

Considerando o desempenho verificado, no período de 2013 a 2019, a expansão correspondeu a 272.028 matrículas, o que representa 8,5% da expansão necessária (3.205.892) para o atingimento da meta estabelecida para o ano de 2024. A diferença a ser alcançada para os próximos cinco anos sugere uma média de 586.773 matrículas novas por ano. Ao se considerar a expansão ocorrida desde 2013, verifica-se que o acréscimo médio foi de 45.338 matrículas por ano, o que corresponde a apenas 7,7% do ritmo de crescimento necessário.

A avaliação do descumprimento das metas 10 e 11 mostra que a educação não é tratada como prioridade nem como um direito social no Brasil. Faltam políticas públicas para o alcance das metas propostas à educação profissional técnica.

O não cumprimento das metas do PNE é muitas vezes atribuído a restrições econômicas; porém, em alguns casos, a falta de atitude e disposição para realizar mudanças no sistema educacional pode até superar a falta de recursos financeiros. Atualmente, o foco do sistema educacional está voltado para a educação básica, particularmente o ensino médio. Recentemente, foi aprovada a Lei da reforma do ensino médio (BRASIL, 2017), que propõe tornar o ensino médio mais diversificado e flexível constituído de uma Base Nacional Comum Curricular (BNCC) e uma parte diversificada, que poderá ser organizada em diferentes itinerários formativos. A diversificação proposta pela reforma possibilitará a articulação curricular entre a formação do ensino médio e formação técnica e profissional. A partir da diversificação do ensino médio, via flexibilização curricular, é possível que a dimensão do trabalho e da formação profissional se faça presente para um número bem mais

expressivo de estudantes do ensino médio, por meio de novas experiências e ações de inovação educacional.

Precisamos de transformações e mudanças no cenário das políticas públicas educacionais. Dror (1999, p.32) diz que a situação de mudança e fluxo em que vivemos impõe desafios à capacidade de governar: de um lado é preciso enfrentar os problemas de grande escala mantendo o bom desempenho no contexto das mudanças e de outro lado, há inúmeros problemas específicos a serem enfrentados. Ainda diz que é urgente aprimorar as capacidades para governar, com especial atenção às habilidades para fazer as escolhas críticas que influenciam o rumo da sociedade.

Conforme nos diz Klaus Frey (2000, p.235) o interesse de estudos sobre políticas públicas pode ser direcionado para a análise do estilo político que predomina dentro de um sistema político-administrativo, ou para os processos de negociação entre governo e sociedade civil.

Segundo Matus (2000, p.18) a capacidade de governo somente se desenvolve quando é exigido pelas "regras do jogo" político mediante práticas sistemáticas que exijam cobrança e prestação de contas por desempenho.

O planejamento também é algo extremamente necessário quando falamos em mudanças. Para Testa (1992, p. 101) com o planejamento ocorre a busca por novos caminhos e a possibilidade de exercer as funções de estímulo ao crescimento e criação de condições para a mudança.

Coombs salienta a urgência de mudanças, dizendo que se os sistemas educacionais têm que servir realmente aos estudantes e à sociedade, é preciso apressar estas mudanças em sua vida interna: mudanças em seus objetivos e prioridades específicos, em sua estrutura interna, no treinamento e emprego dos professores, nos processos de ensino e de aquisição de conhecimentos, no estilo e métodos de direção e administração (COOMBS, 1972, p. 86).

Claus Offe (1990, p. 25) diz que o planejamento educacional se defronta com a questão relativa a que tipo e que quantidade de capital humano deva ser produzido.

Em especial a educação profissional técnica tem sido vista como o meio de se capacitar a "mercadoria humana" para atender a demanda das empresas, tornando o sentido das políticas públicas obscurecido quanto aos interesses públicos.

Entendemos melhor esse problema, quando abordamos questões sobre o gerencialismo. Segundo falam Newman e Clarke, ele é visto como uma ideologia que legitima direitos ao poder, especialmente ao direito de gerir, necessários para alcançar maior eficiência na busca de objetivos organizacionais e sociais. (NEWMAN, CLARKE, 2012, p.359). A base do gerencialismo conforme os mesmos autores dizem é que as organizações e aqueles que as gerenciam devem se liberar dos controles governamentais para procurarem estratégias flexíveis e adaptativas, permitindo que compitam efetivamente e respondam a condições sempre cambiantes. Devem receber liberdade para gerenciar. É este complexo processo de liberação que os levou a caracterizar o gerencialismo como a base para a dispersão de poder do estado. Esta dispersão é fundamental para o aparecimento de uma nova forma de estado à qual denominaram de estado gerencial (NEWMAN, CLARKE, 2012, p. 363).

É este tipo de estado gerencial e disperso que promove as políticas públicas para privilegiar organizações e mercados, não para atender os interesses públicos. As políticas devem incluir as pessoas em seus objetivos. Caso haja uma competição política, essa não resultará em produtos melhores, nem mais baratos, como diz Reich (2008, p.161).

Como Ball lembra "as pessoas são afetadas positiva ou negativamente pelas políticas". E políticas colocam problemas para seus sujeitos, problemas que precisam ser resolvidos (2011, p. 45). Por isso, a preocupação em construir políticas que atendam os interesses das maiorias e não só das minorias.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os desafios da educação profissional técnica brasileira são muitos, porém, há bastante espaço para avançar, principalmente, atribuindo-se a esse segmento da educação um novo sentido, associado ao desenvolvimento e à inovação tecnológica do país. Os expressivos avanços dos últimos anos nas políticas de educação profissional técnica podem servir de inspiração para enfrentar os desafios que a impedem de liberar o seu potencial. O país tem discutido a reforma do ensino médio, que propõe tornar o ensino médio mais diversificado e flexível constituído de uma Base Nacional Comum

Curricular (BNCC) e uma parte diversificada, que poderá ser organizada em diferentes itinerários formativos. A partir da diversificação do ensino médio, via flexibilização curricular, é possível que a dimensão do trabalho e da formação profissional se faça presente para um número bem mais expressivo de estudantes do ensino médio, por meio de novas experiências e ações de inovação educacional. Mas para que isso aconteça é necessário planejamento educacional que tem o objetivo de tornar a educação mais efetiva e eficiente no atendimento às necessidades dos estudantes e da sociedade.

Observamos que as metas 10 e 11 do PNE voltadas ao ensino profissional e técnico de nível médio estão longe de serem cumpridas. O não cumprimento das metas do PNE é muitas vezes atribuído a restrições econômicas; porém, em alguns casos, a falta de atitude e disposição para realizar mudanças no sistema educacional pode até superar a falta de recursos financeiros. Independente do futuro que está por vir, precisamos resguardar o cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação na busca de uma educação mais justa e pautada nos princípios democráticos e do Estado de Direito, almejando um Estado de Bem-Estar Social para todos.

Como vimos, a educação está inserida na Constituição Federal no rol dos direitos sociais, em seu artigo 6º. Entretanto, a efetivação do direito à educação depende não só da sua previsão normativa, mas de instrumentos jurídicos que obriguem o Estado à sua concretização. Afirmamos que a educação é um direito social que exige um conjunto de políticas públicas que promovam a construção de um efetivo sistema nacional de educação e melhorias no regime de colaboração entre os entes da federação. Estamos diante de um grande desafio, mas que resolveria muitos problemas ligados à educação no nosso país.

Vimos que o federalismo brasileiro afeta as políticas públicas. Houve uma dinâmica federativa, iniciada pela Constituição de 1988. Desse processo, são destacados os dilemas para implementar políticas descentralizadas num país bastante heterogêneo e marcado por disputas e tensões intergovernamentais.

Concluimos que não é possível um Estado de Bem-Estar Social sem políticas públicas que assegurem o cumprimento dos direitos sociais e que, devido à falta de políticas voltadas ao atendimento das reais necessidades dos cidadãos, o Brasil pode ser considerado como um Estado de Mal-Estar Social, carecedor de muitas políticas públicas sociais, inclusive voltadas à educação profissional técnica.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F.L. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In OLIVEIRA, R.P. e Santana, W. (orgs.) *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: UNESCO, 2010. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001873/187336por.pdf> Acesso em 11 Julho de 2020.
- ARAÚJO, G.C. Federalismo cooperativo e arranjos de desenvolvimento da educação: o atalho silencioso do empresariado na definição e regulamentação do regime de colaboração. In *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, v.28, n.2, p.515-531 mai/ago. 2012.
- ASSIS, A.E.S.Q. Capítulo I. In: *Direito à Educação e Diálogo entre Poderes*. Tese de Doutorado, FE UNICAMP, 2012.
- AZEVEDO, J. M. L. DE. *A educação como política pública*. Campinas, São Paulo; Autores Associados; 1997
- BALL, S. Sociologia das políticas educacionais e pesquisa crítico-social: uma revisão pessoal das políticas educacionais e pesquisa em política educacional. In BALL, S. e MAINARDES, J. *Políticas Educacionais: questões e dilemas*, São Paulo, Cortez, 2011.
- BRASIL. *Constituição da República do Brasil* de 05 de outubro de 1988.
- BRASIL. Lei 9.394. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 20.12.96. In *Diário Oficial da União*. Ano CXXXIV, nº248, 23.12.96, pp.27.833-27.841.
- BRASIL. *Lei 9.424/96*. Estabelece a criação do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério.

BRASIL. *Plano Decenal De Educação Para Todos*. Brasília/MEC, 1993. Disponível em <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me001523.pdf>. Acesso em 11 Julho de 2020.

ASIL, *Plano de Desenvolvimento da Educação*. Brasília, s/d, Disponível <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=content&task=view&id=593&Itemid=910&sistemas=1>. Acesso em 11 Julho 2020.

BRASIL. *Lei 13005*, de 25 junho de 2014, aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências.

BRUNO, L. Poder e administração no capitalismo contemporâneo. In OLIVEIRA, D.A. (org.) *Gestão Democrática da Educação: desafios contemporâneos*. Petrópolis, RJ: Vozes, p.15-45, 1997.

COOMBS, P.H. O que é planejamento educacional. In *Cadernos de Pesquisa*, CEBRAP, Nº 4, 1975

DINIZ, E. Desenvolvimento e Estado desenvolvimentista: tensões e desafios da construção de um novo modelo para o Brasil do século XXI. *Rev. Sociol. Polit.*, Curitiba, v. 21, n. 47, p. 9-20, set. 2013. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782013000300002&lng=pt&nrm=iso. Acesso em 11 Julho 2020.

DRAIBE, S. M. O 'Welfare State' no Brasil: Características e Perspectivas. In *Ciências Sociais Hoje* São Paulo, Vértice, 1989.

DROR, Y. *A capacidade para governar; informe do clube de Roma*. São Paulo Fundap, 1999 (ISBN 85-7285-075-9).

FAGNANI, E. Política social e pactos conservadores no Brasil: 1964/92. In *Economia e Sociedade*. Campinas, n. 8, p. 183-238, jun. 1997.

FERREIRA, A.B.H. *Miniaurélio Século XXI: O minidicionário da língua portuguesa*. 5ª ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2004.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas: PPP*, Brasil, n. 21, p.211-259, jun. 2000. Semestral. Disponível em: <http://desafios2.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/89/158>. Acesso em: 11 de Julho de 2020.

INEP/MEC – *Relatório do 3º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação (PNE) – 2020*. Disponível em: http://portal.inep.gov.br/informacao-da-publicacao/-/asset_publisher/6JYIsGMAMkW1/document/id/6935276 Acesso em 11 de Julho de 2020.

MATUS, C. *O líder sem estado-maior*. São Paulo, Fundap, 2000

MOVIMENTO PELA BASE. Desafios e possibilidades para o desenvolvimento estratégico da educação profissional técnica no Brasil e sua articulação com o Ensino Médio. Disponível em: http://movimentopelabase.org.br/wp-content/uploads/2019/06/EnsinoProfissionalTecnico_Movimentopelabase_Digital.pdf

NEWMAN, J.; CLARKE, J. Gerencialismo. *Educ. Real.*, Porto Alegre, v. 37, n. 2, p. 353 -381, ago. 2012. Disponível em: <https://goo.gl/grb6my> Acesso em 11 Julho 2020.

OFFE, C., "Sistema educacional, sistema ocupacional e política da educação – Contribuição à determinação das funções sociais do sistema educacional" In *Educação e Sociedade*, São Paulo, Vertice, CEDES, n. 35, abril/90.

OLIVEIRA, C.; GANZELI, P. Relações intergovernamentais na educação: fundos, convênios, consórcios públicos e arranjos de desenvolvimento da educação. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 34, n. 125, dez. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v34n125/02.pdf> Acesso em 11 Julho 2020.

PEREIRA, L.C.B.; SPINK, P.K. (orgs) *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. 3ª edição, Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

REICH, R. *Supercapitalismo* – como o capitalismo tem transformado os negócios, a democracia e o cotidiano. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008, pp. 134-170 (Capítulo 4 - A democracia acabrunhada).

SAVIANI, D. Sistemas de ensino e planos de educação: o âmbito dos municípios. *Educ. Soc.*, dez. 1999, vol.20, no. 69, p. 119-136. ISSN 0101-7330

TESTA, M. *Pensar em Saúde*. Porto Alegre: Artes Médicas, 1992, (cap. Tendências em Planejamento).

Recebido em: 10.01.2021

Aprovado em 10.04.2021