

SIGNIFICADOS DA EVASÃO ESCOLAR NA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL PÚBLICA E PRIVADA

THE MEANINGS OF SCHOOL DROPOUT IN PUBLIC AND PRIVATE PROFESSIONAL EDUCATION

Denise Bianca Maduro Silva ¹

<https://orcid.org/0000-0002-4909-1850>

Remi Castioni ²

<https://orcid.org/0000-0002-5459-3492>

Resumo:

O objetivo deste estudo é ampliar as análises sobre a educação profissional e a evasão escolar no ensino médio técnico, presentes no Estado, entendido como terreno de disputas políticas entre os interesses públicos e de mercado. Considera-se que os gestores são atores-chave para se aprofundar a compreensão dos debates sobre a política educacional, em especial a política de educação profissional e a importância do combate à evasão escolar nessa modalidade, um tema carente de pesquisas. Para a análise de caso no Brasil, entre 2003 e 2016, aqui apresentado, fez-se a opção metodológica por focalizar a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (RFEPT) em razão dos investimentos do governo federal na referida Rede nos dois primeiros mandatos do presidente Lula e nos de Dilma Rousseff. A pesquisa, realizada no âmbito de tese doutoral, apoiou-se em análise documental e em entrevistas semiestruturadas com 18 gestores formuladores, coordenadores e implementadores dessas políticas, vinculados entre 2003 e 2016 à RFEPT. O presente artigo apresenta, assim, as temáticas que foram recorrentes durante as entrevistas, explicitando os diferentes sentidos que permeiam o ensino médio técnico, ao se discutir a evasão escolar nesse nível e modalidade com os gestores. As crenças, conflitos, contrariedades, tendências e limites ficam expressos nas diferentes falas. A análise apresentada revela o terreno da política, os interesses do Estado, as prioridades e as disputas em jogo.

Palavras-chave: Educação profissional. Ensino médio técnico. Evasão escolar. Políticas públicas.

Abstract:

The objective of this study is to expand the analyzes on professional education and school dropout in technical secondary education, present in the State, understood as a terrain of political disputes

¹ Doutora em Educação pelo Doutorado Latino-americano em Educação (UFMG). Pós-doutorado em curso no Programa de Pós-graduação em Educação da Fundação Universidade Regional de Blumenau (FURB). Técnica em Assuntos Educacionais na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) – Belo Horizonte/MG – Brasil. E-mail: denisebianca@ufmg.br.

² Doutor em Educação pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Professor-pesquisador no Programa de Pós-Graduação em Educação (acadêmico e profissional) na Faculdade de Educação da Universidade de Brasília (UnB) – Brasília/DF – Brasil. E-mail: remi@unb.br.

between public and market interests. It is considered that managers are key actors to the understanding of current debates on educational policy, especially professional education policy and the importance of combating school dropout in this modality, a topic lacking research. For the case analysis in Brazil between 2003 and 2016, presented here, the methodological choice was made to focus on the Federal Network of Professional, Scientific and Technological Education (RFEPT), due to the federal government's investments in the first two mandates of President Lula and Dilma Rousseff. The research, carried out as part of a doctoral thesis, was based on documentary analysis and semi-structured interviews with 18 managers who formulated, coordinated and implemented these policies, linked between 2003 and 2016 to RFEPT. This article therefore presents the themes that were recurrent during the interviews, explaining the different meanings that permeate technical secondary education, when discussing school dropout at this level and modality, with managers. Beliefs, conflicts, setbacks, tendencies and limits are expressed in the different statements. The analysis presented reveals the terrain of politics, the interests of the State, the prioritizations and the disputes at stake.

Keywords: Professional education. Technical high school. School dropout. Public policy.

INTRODUÇÃO

No Brasil, a partir de 2016, a obrigatoriedade e a gratuidade do ensino foram ampliadas, abrangendo 14 anos de duração, indo dos 4 aos 17 anos de idade, conforme determinou a Emenda Constitucional 59/2009, passando a incluir o ensino médio. Este, paralelamente aos investimentos realizados nos últimos anos na educação profissional, passou a atrair o olhar dos interessados para a oferta em sua modalidade técnica. A educação profissional recebeu no governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e no primeiro governo de Dilma Rousseff (2011-2014) massivos investimentos.

De 1909 a 2002, foram construídas 140 escolas técnicas federais no País. Entre 2003 e 2010, o Ministério da Educação construiu 214 escolas técnicas, previstas no plano de expansão da rede federal de educação profissional. Além disso, outras escolas foram federalizadas. Segundo o informe final de gestão do governo Dilma para o período de 2011 e 2014, apresentado ao Congresso Nacional em 2015, com essa expansão a Rede Federal passou a contar com 562 unidades em 512 municípios, gerando 600 mil vagas, com investimentos de R\$ 678 milhões apenas em 2014. Percebe-se que se atribuiu ênfase na educação profissional técnica no Brasil, entre 2003 e 2015, investindo o governo federal em sua expansão e estruturação.

Esses investimentos, no entanto, não significaram o desaparecimento do problema da evasão escolar. A obrigatoriedade do ensino médio e o aumento de sua cobertura na modalidade técnico-profissional têm relação direta com o tratamento dado ao problema da evasão escolar pelas políticas públicas.

Para Dussel (2009), em se tratando do ensino médio, há uma tensão entre a pretensão republicana igualitarista da escola para todos e a capacidade efetiva de realização desse ideal, que vai ser processada de maneiras muito distintas entre a realidade educativa e o discurso das políticas. No Brasil, a evasão escolar encontrada neste nível de ensino e na modalidade técnica ainda é um grande problema, em que pese aos investimentos realizados nos últimos anos.

Santos (2017), em estado da arte sobre as investigações em evasão escolar na educação profissional, encontrou que, aproximadamente, 80% de toda a produção acadêmica no Brasil sobre o tema encontra-se no âmbito de produção da Rede Ibero-Americana de Estudos sobre Educação Profissional e Evasão Escolar (RIMEPES). A partir das análises da RIMEPES, percebem-se como aspectos centrais para discussão sobre evasão escolar no ensino médio técnico: o sentido do trabalho (apontado como principal fator associado à evasão) tanto nas propostas educativas nacionais e institucionais quanto na sociedade e na cultura; o sentido social do ensino médio – contraditório por ter uma função social compreensiva e, ao mesmo tempo, seletiva, com reflexos dentro da escola (que se associam a fatores institucionais de abandono e sua dualidade, que segmentam a população, produzindo e reproduzindo desigualdades sociais); a incidência em educação das reformas neoliberais dos organismos mundiais; e a construção de políticas públicas, ações institucionais e atuação e formação dos professores em função do combate à evasão (Dore *et al.*, 2014).

Os estudos de Dore e Lüscher (2011) e Dore e Sales (2014) encontraram três formas predominantes de abordagem do problema da evasão nas pesquisas científicas:

a) Fatores individuais: comportamento do aluno, atitude perante a vida escolar, convivência social com outros estudantes, professores e comunidade escolar, nível educacional dos pais e renda familiar, dentre outros.

b) Fatores institucionais da escola: recursos da instituição, práticas pedagógicas, perfil do corpo docente e características estruturais da escola, dentre outros.

c) Fatores do sistema: políticas públicas, mecanismos de retorno e práticas de estímulo à permanência e conclusão. Ou seja, são possibilidades formais do sistema.

Ainda sobre as formas de abordagem do problema da evasão, em revisão bibliográfica, pesquisadores da RIMEPES encontraram muitos estudos realizados no Brasil. A grande maioria centra-se na educação básica (ensino fundamental e médio) e nos fatores institucionais e individuais, porém, sem um olhar mais detido para a educação profissional. Dore e Sales (2014) encontraram, em levantamento realizado na base de dados da Faculdade de Educação da Universidade de Minas Gerais, apenas cinco estudos sobre evasão no ensino médio técnico. Cada um versava conceitos distintos: como exclusão da escola, como abandono da escola ou desistência de prosseguir com os estudos, como abandono sem transferir para outra escola, como abandono a partir do primeiro mês de início do curso e como exclusão e esvaziamento do sentido da escola.

Apesar de a evasão escolar no ensino médio técnico ser um problema, há uma grande lacuna de estudos teóricos e de informações sistematizadas sobre evasão na educação profissional tanto no Brasil quanto em outros países (Dore; Lüscher, 2011). Isso se dá, entre outros fatores, pela falta de um conceito comum sobre o termo evasão, podendo apresentar-se com diferentes entendimentos, como citado em Dore e Sales (2014) e exemplificado neste texto. Também colabora para a problemática a falta de incentivo para o registro da evasão, como argumentado por LaPlante (2014), acarretando a carência de registros estatísticos consistentes e uniformes. Para

comparações internacionais, adiciona-se o problema da peculiaridade de organização da educação profissional em cada país.

A evasão escolar tem sido associada a situações muito diversas. Pode-se referir à retenção e repetência do aluno na escola; à saída do aluno da instituição; à saída do aluno do sistema de ensino; a não conclusão de um determinado nível de ensino; ao abandono da escola e posterior retorno. Abrange indivíduos que nunca ingressaram em um determinado nível de ensino, especialmente na educação compulsória, bem como o estudante que conclui uma etapa do ensino, mas se comporta como um *dropout* (Dore; Lüscher, 2011, p. 150).

Conforme os estudos apresentados, a evasão escolar dos adolescentes e dos jovens da educação profissional, em especial no nível médio técnico, não é um fenômeno simples de análise, mas complexo e multifacetado, que, em face à obrigatoriedade desse nível de ensino e da expansão da modalidade técnica assistida entre 2003 e 2015, justifica uma pesquisa sobre as políticas públicas voltadas para combater o problema na Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (RFEPT).

Compreendendo que o lugar a partir do qual o sujeito fala é constitutivo do que ele diz, para evidenciar os discursos em disputa sobre a evasão escolar, focamos as falas dos gestores de políticas públicas do governo federal para a educação técnica de nível médio no Brasil. Selecionamos para as entrevistas os agentes de governo que foram responsáveis pela execução dessas políticas entre 2003 e 2015. Considera-se que o caminho indicado pelos gestores para narrar as políticas e os programas de combate à evasão escolar aponta para um modo de gestão da temática e explicita a luta pelos sentidos que esta adquiriu institucionalmente entre 2003 e 2015. Para cada entrevistado, identificou-se o grau de envolvimento e de responsabilidade para com a formulação, coordenação e implantação das políticas voltadas para a educação profissional no período estudado, especialmente relacionadas ao combate à evasão escolar, sem a pretensão de contatar todos os possíveis envolvidos, mas trazendo depoimentos de personagens importantes em relação ao tema, enfatizando-se o movimento da política (Ball, 1994, 2002a, 2002b).

Assim, a construção do presente estudo apoia-se em entrevistas com 18 gestores formuladores, coordenadores e implementadores das políticas de combate à evasão escolar na RFEPT, vinculados, entre 2003 e 2015, à Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica do Ministério da Educação - SETEC/MEC³ - e à Instituição Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, além de outros informantes-chave. A coleta de dados se deu no âmbito da tese defendida por Maduro Silva (2018), base para este artigo. As abordagens e os instrumentos metodológicos utilizados obedeceram aos procedimentos éticos estabelecidos para a pesquisa científica em Ciências Humanas, e o nome dos entrevistados foram substituídos por nomenclaturas genéricas que remetem a elementos de gestão da RFEPT, sem que seja possível identificar os sujeitos. As entrevistas voluntárias, realizadas em 2016 e 2017 com auxílio de roteiro

³ A SETEC é a responsável, no âmbito do Ministério da Educação, pelas políticas voltadas para a educação profissional e tecnológica no País, em especial para a RFEPT.

semiestruturado, foram gravadas, transcritas, enviadas para conferência e, então, categorizadas para análise dos discursos, com auxílio de software científico de pesquisa qualitativa.

Como destacam Chouliaraki e Fairclough (1999, p. 74), a análise de discurso é por natureza um campo transdisciplinar, sendo especialmente aplicada à análise de políticas públicas em educação, envolvendo gestos de interpretação das partes constitutivas do discurso. O sentido das palavras entra em disputa dentro de lutas mais amplas. Ao mesmo tempo que constituem as identidades sociais, as palavras se fundamentam em valores ideológicos legitimados pela cultura. A análise do discurso permite “tornar estranho”, “olhar com lentes” esses discursos.

É uma característica importante das mudanças econômicas, sociais e culturais da modernidade tardia que elas existem tanto como discursos quanto como processos que estão ocorrendo fora do discurso e que os processos que estão ocorrendo fora do discurso são substancialmente moldados por esses discursos (Chouliaraki; Fairclough, 1999, p. 4, tradução nossa).

A análise do discurso aplicada a políticas públicas, tendo como suporte documentos oficiais (leis, medidas provisórias e decretos que impactam a educação profissional no período analisado, comunicações e publicações institucionais sobre as políticas e programas identificados no combate ao abandono) e entrevistas com gestores responsáveis por essas políticas, permite, por meio da “história contada”, explicitar a compreensão que se tem do problema educacional da evasão escolar no ensino médio técnico, como as questões são definidas, como as soluções são pensadas e como se define o curso das políticas.

A DISPUTA PELO(S) SENTIDO(S) DE EVASÃO ESCOLAR

Os sentidos das medidas educativas governamentais são uma construção histórica e política. Não se trata apenas de palavras, mas também de um conjunto inter-relacionado de crenças, normas, práticas que exprimem determinada direção dos sentidos atribuídos à educação profissional na sociedade. Por isso, os sujeitos aqui entrevistados não são vistos como indivíduos, mas como posições representativas no interior de certas formações ideológicas. Em suma, são as diferentes ideologias que falam através desses entrevistados. Dessa forma, para Ball (2002a), os organismos internacionais se relacionam com os discursos políticos locais, na medida em que constroem as agendas políticas de globalização neoliberal.

Esta nova ortodoxia, expressa pelos organismos internacionais como signo do pensamento neoliberal, segundo Ball (2002a), possui três componentes-chave: o controle mais direto sobre o currículo e a avaliação docente; a redução dos custos em educação por parte dos governos; e o incremento da participação da comunidade local na tomada de decisões, entendido como a pressão da clientela. Nos estudos de Ball, essa macroperspectiva da política convive também com a microperspectiva das organizações. Ball (1994) especifica a micropolítica da escola como a

conexão de três esferas da atividade organizativa essenciais e relacionadas entre si: interesses dos atores; manutenção do controle da organização; e conflitos ao redor da política, em termos gerais.

Para Ball (1994), as teorias das organizações são, por vezes, legitimadoras de certas formas de arranjos administrativos, que, em verdade, são ideologias que proclamam a racionalidade e a eficiência para conseguir o controle. Vemos que tais teorias são discursos que engendram práticas, e que, por sua vez, engendram novos discursos, em um processo cíclico de condicionamento do sujeito. O autor explora os modos de dirigir, modificar, organizar e defender os ideais que articulam as opiniões e perspectivas dos sujeitos, contribuindo para o desenvolvimento de uma teoria coerente para descrever e explicar as organizações escolares. Em sua teoria, entende as escolas, assim como as demais organizações, como campo de luta:

Considero as escolas, assim como praticamente todas as outras organizações sociais, **campos de luta**, divididas por conflitos em curso ou potenciais entre seus membros, pobremente coordenadas e ideologicamente diversas. Julgo essencial, se desejamos compreender a natureza das escolas como organizações, alcançar a compreensão de tais conflitos (Ball, 1994, p. 35, grifo do autor, tradução nossa).

Os estudos de Ball centram a atenção nos controles do trabalho em relação às determinações das políticas, desconstruindo a noção de uma única abstração chamada “organização” e lançando luz sobre as variadas percepções dos indivíduos do que podem, deveriam ou devem fazer ao tratar determinado problema no âmbito das circunstâncias em que se acham. Ball (2002b) toma em conta o lugar principal do conflito na relação com as ordens, os objetivos, os interesses e as ideologias dos membros da organização que dão como resultado a controvérsia ou a luta pelo controle da organização e das políticas. A política educativa, assim entendida, assume certo sistema de valores e de significados polissêmicos, vagos e instáveis, que irão mudar conforme as ações e os comportamentos dos sujeitos diretamente envolvidos (Ball, 2002b).

É nesse sentido que se optou pela realização de entrevistas com gestores da RFEPT que se constituíram em importante recurso para melhor compreender os processos de produção das políticas. Admitir a existência de um *corpus* ideológico, no entanto, não significa defender que este *corpus* não esteja atrelado a uma realidade material. Ao contrário, é sobre esta base material, condicionada pela estrutura social, que se reproduzem as identidades institucionais. Essas institucionalidades estão fortemente condicionadas às políticas governamentais e aos interesses de grupos hegemônicos dominantes. Não se pode conceber um modelo de análise que não considere a ação política e histórica dos sujeitos em relação a essa mesma institucionalidade. Portanto, as condições de produção de um discurso sobre a realidade escolar subjugam fortemente formações ideológicas progressistas ou de resistência aos grupos neoliberais. A formação ideológica é constituída por um conjunto complexo de atitudes e representações que não são nem individuais, nem universais, mas dizem respeito às posições de classe (posições sujeito) em conflito umas com as outras (Pêcheux; Fuchs, 1997).

No âmbito da micropolítica, faz-se luz a um conjunto inter-relacionado de crenças e normas que exprimem os sentidos atribuídos à política de combate à evasão escolar no ensino médio técnico, perceptíveis por meio: dos interesses destacados dos atores no Estado e na sociedade, das

estratégias de manutenção do controle da organização e dos conflitos ao redor da política. As percepções dos sujeitos do que podem, deveriam ou devem fazer ao tratar da evasão escolar no ensino médio técnico revelam como se dirigem, modificam, organizam e definem as políticas de combate à evasão no ensino médio técnico no âmbito central da organização estatal e da escola.

A análise das entrevistas no caso brasileiro escolhido trouxe como resultado principal a ênfase dos discursos na contraposição entre o público e o privado, e os entendimentos sobre o êxito escolar *versus* o fracasso escolar nesse contexto.

A evasão escolar na RFEPT é pauta da gestão na SETEC/MEC. Percebe-se nos gestores a preocupação com o tema, em especial com suas formas de aferição, destacando o monitoramento e a avaliação como a grande questão colocada quando se fala de evasão escolar. Bons resultados devem ser premiados e resultados negativos devem ser alvo de penalização.

[...] foi investido muito dinheiro, porém a gestão e o monitoramento foram deixados [...] de lado. Então, nossos indicadores são falhos, inclusive na questão da evasão, e a gente precisa de uma vez por todas melhorar os nossos sistemas de controle, ter acesso aos sistemas de gestão acadêmica [...] (Organização, parágrafo 27).

Eu acho que nós temos que definir alguns indicadores de desempenho dentro da Rede e premiar aqueles que estão conseguindo ter um bom desempenho [...] e, digamos assim, penalizar aqueles que não tenham (Organização, parágrafo 57).

Enfatizando os resultados obtidos no combate à evasão escolar na Educação Profissional e Tecnológica - EPT, os gestores estabelecem comparações com o sistema privado, em especial o Sistema S⁴, em detrimento do sistema público da RFEPT.

Eu acho que se você perguntar hoje no Brasil quem é referência de ensino técnico profissionalizante, não sei te dizer se o Estado é. Na verdade, acho que não é. Acho que talvez seja muito mais o Sistema S do que nós (Estrutura, parágrafo 49).

⁴ Nos anos 1940, dá-se início ao que é hoje o “Sistema S”, como um sistema privado, gerenciado pelo setor patronal, de formação da força de trabalho ligado às demandas produtivas, para atender o processo de desenvolvimento do país na era Vargas, com subvenção e tutoria estatal. Na atualidade, o Sistema S é o principal ente privado de formação profissional brasileiro e compõe-se por nove instituições: Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), Serviço Social da Indústria (SESI), Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC), Serviço Social do Comércio (SESC), Serviço Social do Transporte (SEST), Serviço Nacional de Aprendizagem no Transporte (SENAT), Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR), Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) e Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (SESCOOP). Todas recebem repasses de receitas provenientes de impostos para fins de capacitação e formação da mão de obra.

Gestores entrevistados presentes no governo que vigorou entre 2003 e 2015 consideram a forma de contratação de professores da RFEPT, que garante estabilidade, um ponto em desvantagem no combate à evasão escolar, quando comparado com o modelo do Sistema S.

É possível perceber que o Sistema S, tem uma maior facilidade na questão de recursos orçamentários, na questão de contratação de pessoal. Por exemplo, se eu tenho um professor que não se enquadra no perfil, “Saudações!”. No serviço público, não. A gente tem que trabalhar aquela criatura enviada de Deus. A gente não consegue, muitas vezes, ter sucesso nesse trabalho que a gente faz. [...] E aí, o que você faz com o servidor que passa num concurso, quando ele começa a atuar numa sala de aula, ele não tem condições de dar aula, não tem condições de tratar com o aluno? [...] No Sistema S e na rede privada, não, ou você se adequa, ou tchau. Então, eu acho que isso é um entrave desfavorável para nós. [...] Então, isso interfere na qualidade do nosso ensino (RH, parágrafo 201).

Para se compreender melhor a contraposição realizada por entrevistados entre o Sistema S, um sistema privado de educação profissional, e a RFEPT, uma rede pública, ao se falar de melhores resultados no combate à evasão escolar, buscou-se entrevistar o dirigente do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – SENAI, integrante importante do Sistema S. Constatou-se que a evasão escolar tem indicadores oficiais menores, mas seu cálculo também é diferente e há várias possibilidades de reingresso dos estudantes.

[...] independente de PRONATEC⁵, a gente tem esses processos no nosso glossário, tá? O primeiro ponto é: nós chamamos evadido para o SENAI é aquele que formaliza a sua saída. Ele foi na secretaria e falou: “Eu estou saindo do curso”, tá? PRONATEC tem outros conceitos, mas que tem, tem razão, porque o PRONATEC, o foco dele era política pública e controle financeiro. Então, tem que ter outras segmentações. Eu acho totalmente natural, tá? Tem aquele aluno que a gente vai acompanhando e ele falta mais de 25% do que está previsto para o semestre. E aí, vai, procura o aluno. O aluno, mesmo não formalizando, ele confirma que não quer mais estudar. Então, a cada semestre a gente faz esse registro, tá? O que nós trabalhamos, principalmente curso técnico, é evitar com que ele abandone, sabe, não vá lá formalizar. O ideal é que vá e tenha o processo de trancamento, né? Nosso papel de tentar ajudar, né? Quando a gente tem itinerário formativo, isso eu acho que ajuda muito, às vezes, ele fez dois semestres, ele já tem uma qualificação. Então, se está com dificuldade financeira, a gente fala: “Poxa! Eu não consigo te dar o diploma de curso técnico, mas eu te dou um certificado de qualificação técnica. Isso vai te ajudar a arranjar um emprego. Eu sei que hoje você não consegue estar pagando. Poxa! Começa a trabalhar, e aí você entra contraturno, você vem à noite” (Dirigente Sistema S, parágrafo 103 - 107).

⁵ O Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), criado em 2011, por meio da Lei 12.513, em parceria com outros ministérios para a identificação de demandas de formação técnica, ofertou 8,8 milhões de vagas em um intervalo de quatro anos (ainda que ofertando o técnico de nível médio, a grande maioria era de cursos de Formação Inicial e Continuada (FIC), de curta duração) e gastou aproximadamente 0,06% do PIB, investidos majoritariamente no setor privado, com destaque para o Sistema S. O PRONATEC oferecia cursos gratuitos em âmbito nacional, em parceria com as redes federais, estaduais, distrital e municipais de educação profissional e tecnológica, com os Serviços Nacionais de Aprendizagem (Sistema S) e com as instituições privadas (Maduro Silva, 2018).

São diferentes percepções sobre o que é o evadido, gerando um primeiro problema para comparações. No caso do Senai, há possibilidade de retorno em até cinco anos sem que o aluno seja considerado evadido, segundo a instituição de ensino. Cita-se nas entrevistas que o Sistema S tem baixa evasão, mas comparando o quê? Leva-se em conta o esforço de quatro anos em um técnico integral *versus* um ano e meio de um técnico concomitante⁶, a oferta mais comum no ensino médio técnico do Sistema S? Leva-se em consideração a carga horária envolvida? Leva-se em conta a “margem extra” para a conclusão, dada pelas várias possibilidades de retorno? Os formatos dos cursos com distintas possibilidades de trajetórias escolares na RFEPT e no Sistema S, a primeira por turma, e a outra por módulos, acabam influenciando os números relativos à evasão escolar. A forma como o número é tratado e como os cursos estão organizados gera indicadores diferentes para a evasão escolar. Como a RFEPT trabalha com um modelo de curso médio técnico em três ou quatro anos e prioritariamente integrado, no formato de turmas, tem-se um retrato diferente. Logo, a RFEPT tem desistências que ficam registradas, evidentes ao longo desse período. Em outro modelo de curso que não trabalha com disciplinas semestrais ou anuais e no qual se pode ter entradas ao longo do percurso, não se pode contar a evasão escolar da mesma forma.

O dirigente do Sistema S entrevistado aponta que o Pronatec aumentou os níveis de evasão no Senai porque trouxe um outro público, com maiores carências. Os alunos viam a educação como forma de assistência proporcionada pelo Estado, e não pela formação, em conformidade com Miranda e Corica (2014), que apontam a educação como forma de refúgio das populações mais vulneráveis em busca de maiores garantias sociais. O entrevistado expressa que a preocupação do Senai é com a formação profissional, e não com a desigualdade, que leva à evasão escolar do educando, associada a questões sociais e individuais. Na visão do gestor, para se contornar a evasão escolar, dever-se-ia ter maior apoio do Estado, articulando o Senai a seus aparelhos sociais. A evasão escolar é um problema de Estado, e não do Senai, que forma para o setor produtivo. Para o entrevistado, o negócio do Senai é dar a formação demandada pelo mercado, sendo a educação profissional uma mercadoria e os alunos os clientes que devem estar aptos a pagar pelo serviço, com recursos próprios ou subsídio do governo, sem gerarem novos custos para a empresa educativa.

E com o Pronatec aumentou, porque tinha aluno que fazia o curso por questões financeiras, que buscava o lanche, o transporte... Não entendia a educação profissional. Aí ele acabava tendo uma evasão, ou um abandono ou uma reprovação, não é? (Dirigente Sistema S, parágrafo 87).

⁶ O Decreto n. 2.208/97 estabelece a separação da educação profissional do ensino médio, permitindo suas articulações de forma concomitante, o que proporcionava habilitação profissional a alunos matriculados no ensino médio, ou na forma de educação continuada, o chamado “pós-médio” ou “sequencial”, destinado a egressos do ensino médio. Apesar de os novos membros do Ministério da Educação, a partir de 2003, criticarem os formatos dos cursos concomitante e pós-médio, os mesmos formatos se mantiveram na nova normativa, o Decreto n. 5.154/2004, que revoga o Decreto n. 2.208/97. Porém, o novo decreto também retoma, como uma via possível, a educação profissional técnica de nível médio integrada, de modo a conduzir o estudante à habilitação profissional ao mesmo tempo em que conclui a última etapa da educação básica.

O alinhamento entre o setor público e o privado, no que tange às políticas para a educação profissional no Brasil, é uma construção que se viu plasmada no Estado desde os anos de 1930 (Dore, 1983). Essa questão do privado e do público na EPT se apresenta com diferentes nuances nas falas dos gestores entrevistados. No âmbito do Pronatec, alguns defendem que se precisa do privado e do Estado para ofertar toda formação profissional necessária ao País. Para alcançar esse fim, as divisões e distinções entre o público e o privado se esfumam, o que mostra que não é possível definir as forças antagônicas no campo discursivo das políticas públicas educacionais unicamente pela posição dos sujeitos envolvidos, pois essas mesmas posições são heterogêneas. Um dos entrevistados ressalta que o Pronatec tinha uma lógica interessante por fazer articulação com os cadastros do Bolsa Família e do Seguro Desemprego, atendendo a uma demanda dos sindicatos e movimentos dos trabalhadores.

Você tinha curso de qualificação financiado pelo ministério tal, curso de qualificação financiado pelo outro. E, quando ele propõe isso [essa articulação], ele propõe uma racionalidade espetacular. Só que a disfunção dele, que era o financiamento de instituições privadas para oferta, já que a capacidade instalada do Estado, Estado brasileiro, a capacidade instalada dele não dava conta de responder. Então, acaba que precisa recorrer [...] à iniciativa privada. E aí se cria uma disfunção, porque começa a incentivar a iniciativa privada com dinheiro público (Política I, parágrafo 56).

Eu acho que o Pronatec aproximou muito as redes públicas das redes privadas. E aí, levando em consideração que o Sistema S fazia parte do sistema federal de ensino, que o Sistema S entra como rede privada nessa conta, aproximou muito [...]. As redes, hoje, se enxergam mutuamente (Planejamento/ Plano de Ação, parágrafo 77).

Para além do Sistema S, um dos entrevistados destaca o interesse do mercado educacional internacional na profissionalização e aponta o risco que as ações fomentadas pelo Pronatec representam para a oferta pública. Segundo o entrevistado, o Sisutec (Sistema de Seleção Unificada da Educação Profissional e Tecnológica), que era uma iniciativa do Pronatec, propiciou às grandes corporações de ensino no Brasil o uso de recursos públicos para lucro privado:

[...] eu tenho um curso de Engenharia Mecânica numa escola, numa instituição, numa universidade privada que ocupa os laboratórios e os docentes e as salas de aula apenas em tempo parcial. O tempo ocioso desses laboratórios, salas de aula e docentes pode ser utilizado para oferta de curso técnico [de] Mecânica, já que o curso é de Engenharia Mecânica (Planejamento/ Plano de Ação, parágrafo 77).

Segundo o entrevistado, essa lógica atraiu o interesse de grandes corporações do mercado educacional, como a Kroton, que viu uma oportunidade para gerar grandes lucros. Ainda segundo o entrevistado, em um governo que favorece o fortalecimento das redes privadas, esses grupos entrariam em “uma dinâmica muito diferente dessa polaridade que existe entre Rede Federal e

Sistema S” (Planejamento/ Plano de Ação, parágrafo 77). Em resumo, essas corporações poderiam ganhar o mercado e se fortalecer com a educação técnica, com recurso público e com cursos pagos.

[...] eles não participam de debate [...] não querem sentar com a Rede Federal, não querem sentar com o Senai. Eles querem faturar (Planejamento/ Plano de Ação, parágrafo 77).

Com o aumento do financiamento público para a oferta privada, uma oferta pública de educação profissional em rede própria estaria em xeque. Dois gestores apontam que a responsabilidade de oferta de educação profissional pelo Estado, em rede própria, seria apenas para quem não tem acesso: um Estado menor, atuando de forma focalizada.

Mas o meu papel não é ser o ofertante; é ser o determinante de quais são as carências, as demandas, fazer interlocução com a empresa, fazer interlocução com a sociedade, que é um efeito muito forte (Pronatec, parágrafo 79).

Para mim, o Estado deveria ser o principal fator. Nós deveríamos ser referência. Por referência não entenda maior presença. Acho que a presença poderia ser menor, de repente. Acho que a nossa presença se faz por alguns fatores. Por exemplo, social, garantir o acesso a pessoas que estão em regiões afastadas, a pessoas de menores condições sociais. Então, nesse sentido, o papel de ofertar do Estado é essencial (Estrutura, parágrafo 49).

Essas são falas também representativas da disputa por recursos públicos, nas quais reeditam-se instruções do Banco Mundial dos anos de 1990, como o autofinanciamento das instituições educativas de formação profissional.

Não necessariamente ampliação do orçamento. Eu acho que o orçamento que existe hoje é um bom orçamento, e o que a gente precisa é gerir. A gente precisa ser bom gestor, para otimizar esse orçamento, diminuir a nossa perda de orçamento, conseguir executar todo o orçamento que a gente tem e, por que não, começar a pensar na geração de receita própria. A gente tem várias ferramentas que podem ser utilizadas, como fundação de apoio, *endowment fund*,⁷ doações e parcerias com o setor privado, o que o Sistema S faz muito bem, por motivos óbvios. Então, tem muita coisa a ser feita ainda dentro da Rede, muitas barreiras ideológicas que precisam ser quebradas, mas que a gente vê que dá certo no mundo todo e aqui tem tudo para dar certo também. Basta que a gente comece a implantar isso e que os resultados comecem a aparecer, que a causa vai ser abraçada sem dúvida (Organização, parágrafo 45).

Na disputa por recursos e por sentidos para a política de EPT no Governo Federal, imprime-se um discurso negativo de que a educação pública não está alinhada ao mundo produtivo. Para

⁷ Fundo patrimonial filantrópico.

alguns dos gestores entrevistados, o mesmo mercado produtivo que tem interesse nos recursos públicos é que deve pautar e avaliar a qualidade da educação pública.

O Estado precisa quebrar essa barreira entre as universidades e os Institutos e o mundo do trabalho e as empresas. [...] Na inovação isso é ainda mais essencial, porque hoje no Brasil a que tem retorno de propriedade intelectual, de *royalties* é Campinas, que gera uns duzentos mil reais mais ou menos, quando a gente tem universidades lá fora, na Bélgica, por exemplo, milhões, universidades que são financiadas cem por cento por capital externo, hospitais universitários que são cem por cento bancados pelas empresas de equipamentos, por uma Siemens, por uma Philips. [...] Então, para mim, o Estado precisa ser o principal ator de ligação entre uma coisa com a outra, o principal incentivador, criando regulamentação, [...] leis, diretrizes, abreviando burocracia [...] (Estrutura, parágrafo 115).

Não adianta a gente fechar os olhos e os ouvidos e achar que só porque o pessoal que está na ponta é professor e estudou para ensinar que a gente não precisa ver a demanda de quem está lá na ponta ralando e que está também se arriscando. [...] A gente tem empresário, a gente tem alunos aqui do outro lado. O que a gente precisa é ouvir a demanda dos empresários, adaptá-las para os nossos ambientes (Organização, parágrafo 75).

Nesse último trecho, para o entrevistado, dignificar o cidadão é “dar uma renda”. Assim, o empresário faz o maior trabalho social, que é “dar o emprego”. Essa visão volta a negar a luta de classes ao se falar do mundo do trabalho e representa uma manobra discursiva contra o serviço público.

Não havendo distinção entre o público e o privado, estando os fins da educação profissional ligados apenas à produção de mão de obra, prevalece a qualidade da educação profissional ofertada como norte, mas sem se questionar ~~sobre~~ que qualidade se está buscando; o que está conectado com o sentido da educação profissional ofertada.

O Brasil [...] sempre conseguiu lidar, desde a sua primeira Constituição, [com] essa discussão em relação a público e privado. É uma questão vencida. Eu acho que esse não é um ponto que atrapalhe ou que ajude o Brasil. Acho que as decisões de governos com visões mais voltadas para a dimensão neoliberal ou mais voltada para uma dimensão social, sempre foi levando as discussões para “onde as políticas públicas devem investir os recursos públicos”. Acho que a questão central está no fator “qualidade”. Nós não podemos admitir é que não se tenha qualidade, quer seja num recurso que é investido para uma instituição pública, quer seja no recurso que está sendo tratado, seja das famílias, seja com subsídio governamental, na instituição privada (Dirigente, parágrafo 6).

As disputas pelos sentidos da educação profissional e da evasão escolar se acentuam em um Estado marcado pelos interesses privados em detrimento do público, evidenciando formações ideológicas antagônicas. “Os efeitos de sentido desses enunciados revelam conflitos sociais decorrentes dos [...] lugares sociais assumidos por diferentes sujeitos socialmente organizados.” (Fernandes, 2008, p. 49). Os embates ideológicos demandam demarcação de posições, que, por

sua vez, têm nas palavras um elemento distintivo: assim, quando um indivíduo fala em nome de uma posição de sujeito neoliberal, ele o faz trazendo para as palavras “evasão escolar” sua posição ideológica. Um mesmo fenômeno social – a evasão escolar – pode ser significado por palavras diferentes.

Os discursos sobre evasão escolar entre os gestores surgem nesse contexto de embate de forças sobre os sentidos e a necessidade da educação profissional de oferta pública e privada. Evasão escolar se torna sinônimo de fracasso da instituição escolar, que, por sua vez, tem seu antônimo no termo êxito, e o êxito da trajetória escolar dos estudantes é entendido como representativo de uma instituição de sucesso, uma rede de sucesso. A criação de um efeito de sentido de êxito para as instituições privadas e de fracasso para as públicas ao se falar de evasão escolar justifica, nos discursos sobre as políticas públicas, os investimentos do Estado em uma ou outra rede. Esse jogo entre sinônimos e antônimos foi encontrado nas entrevistas, às vezes de forma contraditória, o que é compreensível, uma vez que, em uma mesma formação discursiva, inúmeras formações ideológicas se colocam em embate. Assim, segundo Fernandes (2008, p. 50), “ocorre a formação de diferentes discursos que integram os processos de formação e transformação sociais próprios à existência do homem na história”.

As falas levantadas por gestores ligados à ação do Pronatec enfatizam que o êxito da política de EPT, em contraposição ao tema da evasão escolar, relaciona-se à qualificação, que, por sua vez, leva à inserção no mundo produtivo. Por outro lado, quando aplicado à RFEPT, no âmbito da gestão central, a evasão escolar é associada ao fracasso da instituição escolar, enfatizando-se em suas estratégias na última década ao quantitativo da evasão e não a entender quando e por que evadem.

[...] os anos de experiência de execução do Pronatec me trouxeram uma visão muito clara a respeito da evasão na educação profissional: [...] Seria um número absoluto completamente perigoso para a educação profissional, porque, diferente da propedêutica do ensino regular, aquele ensino tradicional, a educação profissional ela te traz um conhecimento técnico aplicável de imediato. Então, nosso aluno, se ele participou da primeira aula, da segunda aula, da terceira aula, os conhecimentos técnicos adquiridos [...] vão ter aplicabilidade imediata [...]. Então, esse aluno [...] pode ser absorvido pelo mundo do trabalho e renda e desistir do curso porque aquela parte que ele já cursou já lhe foi suficiente, [...] ele desiste do curso em razão do emprego (Bolsa Formação, parágrafo 2).

O êxito acadêmico da instituição escolar e da RFEPT é trazido por entrevistados em relação ao tema da evasão escolar, conectado a um discurso de que o aluno pode ter largado o curso porque entrou para o ensino superior, via Exame Nacional do Ensino Médio - ENEM. “Sendo assim, ele não é um aluno evadido”, não é um “fracasso escolar” ou um “fracasso da instituição” ou “fracasso do sistema de ensino”. Representa, sim, um “sucesso escolar”, o “êxito escolar”, signo da boa qualidade da formação dada pela RFEPT. Um discurso de sucesso, impetrado principalmente por aqueles gestores que estão ou estiveram na prática docente da instituição escolar, o que se relaciona a uma identidade histórica de rede federal de educação profissional e, como argumenta Fanfani

(2009), ao fato de a maioria dos agentes escolares terem dificuldade em reconhecer a eficácia dos fatores escolares na produção do abandono.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho foram apresentadas, no mínimo, duas visões muito distintas sobre o significado da evasão escolar na educação profissional presentes no discurso dos gestores: uma positiva (ligada à inserção no mercado produtivo e à atuação da iniciativa privada) e outra negativa (ligada à formação ofertada pela rede pública de ensino considerada desconectada do mundo produtivo). No entanto, cabe ressaltar que a polarização aqui apresentada não é estanque: entre as duas visões há diversos posicionamentos, por natureza, heterogêneos, ou seja, mesmo no campo político, temos visões progressistas e conservadoras; no campo educacional e/ou pedagógico, temos visões diversas, tecnicistas, democráticas, libertárias etc.; todas parecem condicionadas por um campo econômico que dita o que pode e deve ser dito (e feito) sobre a evasão escolar.

Ambos os posicionamentos, presentes nos discursos dos gestores das políticas públicas de educação profissional no Brasil, demonstram como o Estado e a escola configuram campos de batalhas na luta pela direção das políticas e seus sentidos.

A falta de consenso sobre o que é evasão escolar permite que o tema seja usado como signo de sucesso ou de fracasso das redes de ensino técnico-profissional públicas, servindo como justificativa para a reedição dos discursos das políticas públicas neoliberais, que se propõem a ações restritivas às redes públicas, ao mesmo tempo em que favorece a iniciativa privada. Por meio das entrevistas aos gestores, percebe-se que o discurso sobre evasão escolar na RFEPT, sem dados confiáveis, é ressignificado na luta por recursos públicos para políticas em educação profissional, contrapondo iniciativa pública e privada, reeditando discussões presentes no Estado brasileiro desde os anos 1930 (Dore, 1983).

Reconhece-se que os recursos públicos são escassos e/ou necessitam de aplicação estratégica, avaliando constantemente eventuais desperdícios. No entanto, cabe também atentar para o sentido da avaliação e da gestão levada a cabo, dado que não são estas apenas “técnicas” e “imparciais”, mas também são campos de luta pelo poder dentro do Estado e na sociedade. Em outras palavras, em uma formação discursiva em que o sentido de evasão escolar é disputado, vemos ao menos duas formações ideológicas possíveis, que se chocam constantemente segundo seus interesses: uma alinhada ao neoliberalismo, outra alinhada à defesa da educação pública.

O que se pergunta para o entendimento das políticas públicas de combate à evasão escolar na EPT é a quais interesses essa avaliação atende: à manutenção ou à diminuição das desigualdades educativas e sociais? A integração da educação profissional com as necessidades do mercado de trabalho para o desenvolvimento econômico, com aumento da produtividade e ampliação da capacidade do país de competir no mercado internacional, é um ideal importante a ser seguido para as políticas de EPT, mas não representa a totalidade de seus sentidos quando se busca promover uma educação integral. Para tanto, reconhece-se o valor educativo do trabalho e do trabalhador na

produção material e simbólica da existência humana e da escola como local e instrumento da luta por hegemonia, ou seja, da construção de uma sociedade alternativa, mais justa e igualitária.

Existem problemas nos modos de produção de dados quantitativos e de definição de um conceito e um sentido comum para a evasão escolar no ensino médio técnico, o que a invisibiliza em sua origem e fatores envolvidos, comprometendo os indicadores e as políticas públicas pensadas. Sem informações baseadas em pesquisas e levantamentos confiáveis, os sentidos impressos às políticas ficam sujeitos aos interesses difusos na sociedade. Os discursos dos gestores apresentam a disputa pelo caráter público ou privado da educação profissional e para a seletividade. Ambos os destaques têm consequências diretas para a capacidade das políticas públicas de diminuição das desigualdades educativas e cumprimento dos mandatos universalistas para o ensino médio e expansionista para a educação profissional presentes entre 2003 e 2015 no país. A evasão escolar no ensino médio técnico permanece um problema complexo, carente de pesquisas e pendente de soluções.

AGRADECIMENTOS

Agradecimento ao CNPq pelo apoio à pesquisa.

REFERÊNCIAS

- BALL, Stephen. **La micropolítica de la escuela**: hacia una teoría de la organización escolar. Trad. de Néstor Míguez. Barcelona: Centro de Publicaciones del Ministerio de Educación y Ciencia y Ediciones Paidós, 1994.
- BALL, Stephen. Grandes políticas, un mundo pequeño: introducción a una perspectiva internacional en las políticas educativas. In: NARODOWSKI, Mariano (org.). **Nuevas tendencias en políticas educativas**: Estado, mercado y escuela. Buenos Aires: Granica, 2002a. p. 103-128.
- BALL, Stephen. Textos, discursos y trayectorias de la política: la teoría estratégica. **Revista Páginas**, Córdoba: Esc Cs. Educ., FFyH – UNC, n. 2 y 3, p. 19-33, 2002b. Disponível em: <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/pgn/article/view/14985>. Acesso em: 4 jun. 2024.
- CHOULIARAKI, Lilie; FAIRCLOUGH, Norman. **Discourse in Late Modernity**: rethinking critical discourse analysis. Edinburgh: Edinburgh University Press, 1999.
- DORE, Rosemary. **Formação de técnicos de nível superior no Brasil**: do engenheiro de operação ao tecnólogo. 1983. 342 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1983.
- DORE, Rosemary *et al.* (org.). **Evasão na educação**: estudos, políticas e propostas de enfrentamento. Brasília, DF: Instituto Federal de Brasília, 2014.

DORE, Rosemary; LÜSCHER, Ana Zuleima. Política educacional no Brasil: educação técnica e abandono escolar. **RBPG**, Brasília, DF, supl. 1, v. 8, p. 147-176, dez. 2011.

DORE, Rosemary; SALES, Paula. Reflexiones sobre la metodología utilizada en la investigación de la evasión estudiantil en las escuelas técnicas de nivel medio en Brasil. *In*: CONGRESO INTERNACIONAL EPISTEMOLOGÍAS Y METODOLOGÍAS DE LA INVESTIGACIÓN EN EDUCACIÓN, 2014, Ciudad de México. **Anais [...]**. Ciudad de México: AFIRSE, 2014.

DUSSEL, Inés. La escuela media y la producción de la desigualdad: continuidades y rupturas. *In*: TIRAMONTI, Guillermina.; MONTES, Nancy (comp.). **La escuela media en debate**: problemas actuales y perspectivas desde la investigación. 1. ed. Buenos Aires: Manantial/FLACSO, 2009. p. 39-52.

FANFANI, Emilio (coord.) **Abandono escolar y políticas de inclusión en la educación secundaria**. Buenos Aires: Programa Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD, 2009. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000189525>. Acesso em: 4 jun. 2024.

FERNANDES, Cleudemar. **Análise do discurso**: reflexões introdutórias. São Carlos: Clara Luz, 2008.

LAPLANTE, Matthew. A epidemia da evasão escolar nos Estados Unidos: estratégias com impacto sobre a melhoria dos índices de formação e de oportunidades para manter viva a luta para acabar com a epidemia da evasão escolar. *In*: DORE, Rosemary et al. (org.). **Evasão na educação**: estudos, políticas e propostas de enfrentamento. Brasília, DF: Instituto Federal de Brasília, 2014. p. 437- 462.

MADURO SILVA, Denise. **Estudo comparado sobre evasão escolar na educação profissional - Brasil e Argentina**. 2018, 344 f. Tese (Doutorado em Educação).

MIRANDA, Ana.; CORICA, Agustina. El vínculo entre la educación secundaria y el mundo del trabajo: tensiones entre su complementariedad y su mutua exclusión. *In*: DORE, Rosemary et al. (org.). **Evasão na educação**: estudos, políticas e propostas de enfrentamento. Brasília, DF: Instituto Federal de Brasília, 2014. p. 293-315.

PÊCHEUX, Michel; FUCHS, Catherine. A propósito da análise automática do discurso: atualização e perspectivas. *In*: GADET, Françoise; HAK, Tony. **Por uma análise automática do discurso**: uma introdução à obra de Michel Pêcheux. São Paulo: Editora da UNICAMP, 1997. p. 163-252.

SANTOS, Talitha. **Evasão e permanência na educação profissional técnica de nível médio do PRONATEC no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Minas Gerais**. 2017. 231 f. Dissertação (Mestrado em Educação Tecnológica) – Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais (CEFET-MG), Belo Horizonte, 2017.

Recebido em: 29 de abril de 2024

Aprovado em: 12 de junho de 2024