1ª

CONFERÊNCIA
NACIONAL
DE EDUCAÇÃO
PROFISSIONAL
E TECNOLÓGICA

Educação profissional
como estratégia para
o desenvolvimento e
a inclusão social

FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL NO BRASIL: CONTRADIÇÕES E DESAFIOS

GABRIEL GRABOWSKI¹
JORGE ALBERTO ROSA RIBEIRO²

O financiamento da educação como campo de estudo é indispensável para uma boa gestão das redes de ensino, razão pela qual é área de investigação bastante antiga. Nos países centrais, nos anos de 1960, desenvolveu-se a disciplina de Economia da Educação abordando as produções sobre o financiamento³. “A consolidação das pesquisas sobre financiamento da educação, na literatura internacional, data dessa década e da seguinte” (VELLOSO, 2001, pg. 63) e, no Brasil, as investigações aumentam a partir de 1980 e 1990.

Os estudos brasileiros estão concentrados em questões do financiamento do ensino fundamental, ensino superior e, alguns poucos, sobre a educação básica. Enquanto na literatura internacional, o financiamento é abordado pela ótica das fontes de recursos, das receitas ou da captação quanto pela perspectiva da destinação (alocação) das verbas ou da aplicação dos gastos, no Brasil, devido a vinculação constitucional dos recursos vigentes, predominam investigações sobre o ensino público, privatização do ensino, privatização do ensino através do financiamento, FUNDEF, o papel das Agências internacionais de financiamento⁴ e, o tema da manutenção e desenvolvimento de ensino. A educação profissional é quase

¹ Gabriel Grabowski. Formado em Filosofia. Mestre em Educação (UFRGS). Doutorando em Educação (UFRGS) e Professor Universitário da Feevale e do IPA.

² Dr. Jorge Alberto Rosa Ribeiro. Historiador e Sociólogo. Professor da UFRGS.

³ O financiamento do ensino passou a ter identidade própria a partir dos trabalhos de Schultz (*The economic value of education*, Theodore W. Schultz), Becker e Benson (*A economia da educação pública*) nos anos 60 a partir de uma perspectiva liberal abordando os problemas da educação em termos financeiros e econômicos.

⁴ As agências financeiras internacionais, como BIRD, BID e UNESCO passaram a ter destacados papéis na formulação da agenda de estudos e das políticas de financiamento nas últimas décadas. Tanto os estudos como as políticas acordadas nos empréstimos estavam voltadas para a denominada “recuperação de custos” ou cobrança de anuidades e para medidas similares, como a privatização dos serviços educacionais.

ausente nas investigações, exceção para recentes dissertações e teses em torno da rede pública federal e programas governamentais⁵.

A partir deste contexto que situamos os principais desafios históricos da Educação Profissional e Tecnológica (EPT) neste país, entre os quais destacamos três de caráter estrutural: a que finalidade tem servido a EPT? A dualidade social e educacional e a natureza de seu financiamento. Falar em *desafios* significa levar em consideração a materialidade histórica da oferta da educação profissional e *apostar* na possibilidade e potencialidade de fazer diferente, aprendendo com os equívocos praticados e superando-os com propostas e políticas impregnadas de novos sentidos, concepções, prioridades e estratégias de Estado.

De uma forma geral a educação profissional tem servido para preparar mão-de-obra (qualificação da força de trabalho) para as relações de produção capitalistas vigentes no Brasil. Predominou, ao longo da história, uma finalidade instrumental, operacional, qual seja, que o trabalhador fosse capaz de executar as funções lhe reservadas de forma mecânica e tecnicista. Esta função delegada ao então denominado ensino profissionalizante (ensino técnico) é resultado de uma sociedade estruturada de forma dual: proprietários dos meios de produção, detentores do capital e, trabalhadores, donos de sua força de trabalho a ser transformada em mercadoria de venda e produção.

A dualidade da sociedade brasileira resultou, segundo palavras do educador Anísio Teixeira, num fato dominante na educação brasileira, qual seja, *“a expansão e fusão gradual de dois sistemas escolares, que serviram ao país em seu dualismo orgânico de duas sociedades, primeiro de senhores e escravos, depois de senhores e povo, e que iriam se integrar progressivamente na sociedade de classe média em processo”* (1999, p. 120). Refletiu-se na educação esse dualismo substancial, com a manutenção, desde a independência, de dois sistemas escolares: *“um destinado para a elite, compreendendo a escola secundária e as escolas superiores, mantido sempre sob o controle do governo central,...e outro, destinado*

⁵ Ver: - CÊA, Georgia Sobreira dos Santos. *A Qualificação Profissional Entre Fios Invisíveis: uma análise crítica do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador – PLANFOR*. PUC/SP, Tese de Doutorado, 2003, 288 p.
- SOUZA, Antonia de Abreu. Financiamento da educação profissional brasileira: mudanças pós-1990. Programa de Pós-Graduação em Educação da FACED/UFCE, Fortaleza, 2004.

ao povo e, na realidade, à classe média emergente, compreendendo escolas primárias e escolas vocacionais, sob o controle, desde 1834, dos governos provinciais e locais” (TEIXEIRA,1999, p. 120)⁶.

Na medida que essa *Conferência Nacional de Educação Profissional e Tecnológica: “Educação Profissional como estratégia de desenvolvimento e a inclusão social”* pauta a questão do *financiamento* como um dos seus eixos centrais ela indica o valor que tal reflexão ocupa no debate. Abordar a sustentabilidade financeira da educação profissional na perspectiva de uma “*estratégia de desenvolvimento e de inclusão social*” está-se enfrentando os três desafios colocados inicialmente, pois a *finalidade* está reposicionada (educação profissional como estratégia de desenvolvimento) e uma nova concepção está sendo indicada (educação profissional como fator de inclusão social).

Uma política da magnitude e relevância social como é a educação Profissional, seja pela sua demanda, seja pela sua amplitude no cenário da educação brasileira ou mesmo pela expectativa que ocupa no imaginário popular requer uma política de financiamento sistemática, perene, organizada e com recursos correspondentes a função que lhe é atribuída e/ou esperada.

A história da legislação da educação brasileira, que desde a Constituição de 1934, sistematicamente vincula e prevê recursos para o financiamento da educação nacional, como também o fez a CF de 1988 quando fixou 18% da arrecadação de impostos por parte da União e, 25% nos Estados, Distrito Federal e Municípios destinados à Educação, *deixou a Educação Profissional sem previsão legal de recursos*, pois a menções existentes restringem-se ao Ensino Fundamental, Médio e Superior.

Considerando que a discussão sobre o financiamento da educação no Brasil exige necessariamente que se posicione sobre, no mínimo, três aspectos, “*a necessidade de mais recursos financeiros para a educação, a política de vinculação de recursos e a política de fundos*” (ARELARO & GIL, 2005, p. 53), torna-se necessário discutir o financiamento da educação profissional a partir desse contexto e na lógica que organiza os fundos públicos para a área social.

Os fundos públicos, o financiamento e o orçamento da educação são reveladores das prioridades que o capital induz o Estado a implementar e permitem refletirmos sobre a natureza, a finalidade e as prioridades

⁶ Sobre ainda o tema da dualidade estrutural Kuenzer afirma que a mesma “tem suas raízes na forma de organização da sociedade, que expressa as relações entre capital e trabalho; pretender resolvê-la na escola, através de uma nova concepção, ou é ingenuidade ou é má-fé” (2002, p. 35).

estabelecidas pelos agentes de implementação de políticas e programas sociais e educativos. “O financiamento é uma questão crucial no quadro das mudanças de relações entre Estado e as instituições educacionais, especialmente as públicas. As novas formas de financiamento apresentam algumas características específicas e tão importantes que acabam dando o tom aos conteúdos das reformas” (DIAS SOBRINHO, 2002, pg. 172).

O Financiamento na Conferência Nacional

A educação é uma área de pesquisa muito complexa e requer que as pesquisas neste campo epistemológico tenham muito rigor acadêmico, teórico e compromisso ético-político. Ao conceber-se que a educação é um bem público, direito subjetivo individual e direito social, reafirma-se que é uma política pública de responsabilidade do Estado, estratégica e imprescindível para um projeto de nação livre e soberana.

O financiamento é uma categoria central e reveladora do valor que uma determinada política ocupa no conjunto de um governo ou de uma estratégia de Estado, tornando-se, imprescindível que seja analisado no seu conjunto, na totalidade dos recursos nacionais disponibilizados para as políticas sociais, em geral, e das políticas educacionais, em particular.

As análises sobre o temário transitam por três perspectivas: “uma, a da *receita* ou da *fonte*, ou, ainda, da captação de recursos, perguntando-se a proposta de como e onde obter verbas; outra, a dos *gastos* ou das *despesas*, esta com ênfase na eficiência, já que a questão da eficiência no emprego dos recursos habitualmente se faz presente na teoria econômica, em suas diversas vertentes; a terceira é a da *equidade*” (VELLOSO, 2001, p. 64). Pode-se ainda destacar uma quarta que deseja ir além, alcançando diretrizes que pudessem ser adotadas por governos estaduais e locais no financiamento da educação profissional, visto que, os objetivos históricos dos estudos sobre financiamento buscam reflexões e respostas no âmbito conceitual e, também, aplicações práticas na esfera das políticas públicas.

Tratando-se de financiamento da educação, o primeiro debate a ser enfrentado é que o “*Brasil precisa sair do atual patamar de gastos públicos com manutenção e desenvolvimento do ensino, na ordem de 4.3% do PIB, para um patamar de, no mínimo, 8% do PIB no ensino público nos próximos dez anos*” (Carta de

Brasília, 2003). Outra dimensão a ser considerada é a relação do montante de recursos destinados para pagamento da dívida pública (interna como externa) com vistas a renegociação e reconversão, mesmo parcial, para o investimento na área educacional⁷. Os investimentos em Ciência e Tecnologia (C&T) precisam ser ampliados, o analfabetismo precisa ser superado e o direito dos trabalhadores de qualificação precisa ser garantido.

Na gestão da Educação Profissional e Tecnológica no Brasil temos um modelo de financiamento baseado no *financiamento público estatal* (oferta das redes federal, estaduais e alguns municípios); *financiamento particular: pagamento de mensalidades* (58,2% dos alunos estão em escolas privadas) e *financiamento Sistema S*⁸ (receita compulsória em média 5 bilhões ano). Enquanto a capacidade do MEC se restringe a financiar a manutenção e o desenvolvimento da rede federal, proliferam na maioria dos ministérios um conjunto de programas, projetos e atividades de formação e qualificação profissional geralmente desarticulados e fragmentados.

Esta realidade do financiamento da educação profissional no Brasil exige maiores estudos e investigações em torno do modelo, das formas e das fontes de financiamento; requer um novo modelo de gestão integrado e articulado entre as dimensões administrativas, política e pedagógica; implica uma oferta pública, no mínimo, superior a oferta privada visto que os destinatários são jovens e trabalhadores que não possuem condições de financiamento; exige maior articulação e transparência de todos os recursos aplicados em a educação profissional no Brasil e correção das distorções; e, pressupõe uma Política Pública de Estado que coordene efetivamente a educação e formação tecnológica no Brasil, com recursos sistemáticos e permanentes.

A proposta de Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Profissional (FUNDEF)⁹ em tramitação no Congresso Nacional, cujos apoios iniciais parecem serem majoritários, deve prosseguir visto ser uma alternativa real para começarmos a vincular e dispor de recursos fixos para a educação profissional pública e comunitária. É, também, necessário: planejar e prever a ampliação dos recursos orçamentários da União; construir Programas Suplementares de Financiamento junto a organismos internacionais (PROEP-2); comprometer os Estados da federação com a destinação de recursos próprios e específicos para

⁷ O FUNDEF possui 28 bilhões. de reais. O FUNDEB prevê recursos de 32 bilhões. Nossa dívida em 2005 era de 545 bilhões. Com 180 bilhões viabilizamos uma educação de boa qualidade para todos.

⁹ Tramita no Senado Federal a PEC 24, iniciativa do Senador Paulo Paim (PT-RS), dispondo sobre a criação de uma Fundo de Financiamento da Educação Profissional.

colaborarem com o financiamento dessa modalidade e articular os municípios interessados em consórcios ou parcerias similares.

Referências Bibliográficas

DIAS SOBRINHO, José. *Universidade e Avaliação: entre a ética e o mercado*. Florianópolis: Insular, 2002.

KUENZER, Acácia Zeneida (Org). *Ensino médio: construindo uma proposta para os que vivem do trabalho*. São Paulo, Cortez, 2002.

TEIXEIRA, Anísio. *Educação não é privilégio*. Rio de Janeiro, 6 edição, Editora UFRJ, 1999.

ARELARO, Lisete & GIL, Juca. *FUNDEB: Dilemas e Perspectivas - Política de Fundos na Educação: duas posições*. Brasília, editora independente, 2005.

VELLOSO, Jacques. *Pesquisas no país sobre o financiamento da educação: onde estamos? Políticas e Gestão da Educação (1991-1997)*. Série Estado do Conhecimento nº 5. Brasília-DF, MEC/INEP/Comped, 2001.

LAVAL, Christian. *A Escola não é uma empresa: o neoliberalismo em ataque ao ensino público*. Tradução Maria Luiza M. de Carvalho e Silva. Londrina. Editora Planta, 2004.