

EVASÃO E RETENÇÃO NOS INSTITUTOS FEDERAIS: UM OLHAR PARA ÉTICA DOS DEVERES

EVASION AND RETENTION IN FEDERAL INSTITUTES: A LOOK AT THE ETHICS OF DUTIES

Recebido em: 12/07/22

Aceito em: 23/07/2022

Daniel Sarmiento Pereira¹ 

Sandra Micheli Greff Menuzzi² 

Muriel Pinto³ 

Resumo: A educação profissional e tecnológica fundamentada em uma história há mais de 100 anos, início em 1909, com a criação de Escolas de Aprendizes Artífices, passaram por transformações e reconfigurações; cada vez mais presentes nos estudos acadêmicos. O Programa de Permanência e Êxito, acende uma esperança para os estudantes, amplia a possibilidade aos educandos para manterem-se na instituição durante a formação. O estudo sobre ética do dever, no contexto da evasão escolar no ensino técnico e tecnológico no IFFar resulta em pesquisa descritiva, em estágio incipiente que teve como objeto os Planos Estratégicos de Permanência e Êxito do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia (IFs) Campus São Borja. A investigação filosófica com propósito tornar explícita pressuposições implícitas que guiam a prática cotidiana; apresenta critérios identificadores para o chamado fenômeno ético, busca um diálogo entre o problema público, evasão, e, a política pública, elementos que constitui-se como possibilidade de resolução do problema, a política de permanência, essa, instituída logo após as Auditorias Internas nas Instituições Federais de Ensino (IFs), compreendidas como as entidades vocacionadas estritamente ligada a educação pública, os apontamentos do Tribunal de Contas da União (TCU) buscam minimizar a problemática da evasão e consolidar a qualidade da educação.

Palavras-chave: Permanência; Compromisso Social; Reflexão Ética.

Abstract: Professional and technological education based on a history of more than 100 years, beginning in 1909, with the creation of Schools for Apprentice Craftsmen, underwent transformations and reconfigurations; increasingly present in academic studies. The Permanence and Success Program, ignites hope for students, expands the possibility for students to remain in the institution during training. The study on ethics of duty, in the context of school dropout in technical and technological education at IFFar results in descriptive research, in an incipient stage, which had as its object the Strategic Plans for Permanence and Success of the Federal Institute of Education, Science and Technology (IFs) Campus San Borja. Philosophical inquiry aimed at making explicit implicit assumptions that guide everyday practice; presents identifying criteria for the so-called ethical phenomenon, seeks a dialogue between the public problem, evasion, and public policy, elements that constitute a possibility of solving the problem, the permanence policy, which was instituted shortly after the Internal Audits in the Federal Education Institutions (IFs), understood as entities strictly dedicated to public education, the notes of the Federal Court of Auditors (TCU) seek to minimize the problem of dropout and consolidate the quality of education.

Keyword: Permanence; social commitment; ethical reflections.

¹ Aluno do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Pampa. E-mail: danielsarmentop@gmail.com

² Mestra pelo Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Pampa. E-mail: greff_sandra@yahoo.com.br

³ Doutor em Geografia. Professor Adjunto da Universidade Federal do Pampa – UNIPAMPA, Campus São Borja. Atuando nos cursos de Licenciatura em Ciências Humanas, Ciências Sociais – Ciência Política e no Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas. E-mail: murielpinto@unipampa.edu.br

INTRODUÇÃO

O texto inicia seu compilado teórico a partir de um dimensionamento sobre uma política pública que emerge no Estado Contemporâneo, faz referência ao Programa de Permanência e Êxito (PPE) que surge a partir de um problema público no universo dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia. Neste espaço a discussão constitui-se a partir de uma análise sobre o ponto de vista da ética do dever, enquanto condicionantes institucionais ao processo de manutenção do estudante beneficiário na instituição pública, durante o seu processo de formação acadêmica.

A análise, acompanha o percurso de implementação do programa e como este objetiva otimizar positivamente resultados, tendo como aporte inicial os dados resultantes de visitas realizadas por auditores do Tribunal de Contas da União-TCU aos IFs. No decorrer do construto teórico o artigo buscou compreender o fenômeno ético do ponto de vista consequencialista.

Este trabalho desdobra-se como parte de uma pesquisa de Mestrado em Políticas Públicas e resulta, em especial, da disciplina de Ética e Políticas Públicas, ministrada pela Professora Dr^a Lauren de Lacerda Nunes, cursada no ano de 2020; por meio do respaldo teórico científico adquirido durante as aulas e complementado com as referidas bibliografias propostas e outras complementares, acessíveis na base de dados Scopus, Portal de periódicos da Capes, Web of Science e outros portais governamentais; artigos, dissertações e livros também complementam o trabalho.

Nestas linhas iniciais, pretende-se atribuir um delineamento filosófico sob moralidade e eticidade, objetivando uma percepção ao leitor quanto aos dois termos. Neste sentido, Hegel compreende que, enquanto a eticidade diz respeito às obrigações que adquirimos pelo fato de sermos membros de uma comunidade, a moralidade constitui-se em obrigações baseadas no fato de sermos indivíduos cuja vontade poderia ser determinada pela razão. Immanuel Kant, complementa de acordo com Hegel, o desenvolvimento de uma teoria que considera apenas a moralidade e não a eticidade. Um filósofo contemporâneo usa diferentemente os dois termos, Bernard Arthur Owen Williams, utiliza a ética como um termo amplo e moral como um desenvolvimento da ética peculiar à cultura ocidental moderna, um desenvolvimento que enfatiza um sentido particular de obrigação.

Ainda que não seja uma forma específica para justificar a pesquisa, a hipótese de que um problema público existia no contexto educacional dos IFs, e portanto, até aquele momento nenhuma política pública específica era visível para minimizar tal problemática. De acordo com

Kant “Poder-se-ia dizer que não há, senão um só dever no sentido moral”. Essa formulação exprime o seu famoso “Imperativo categórico”. apresentado como “Lei moral” ou “Princípio da Razão prática”.

Cabe reportar que no Brasil o direito à educação deve guiar-se pelos parâmetros postulados nos Art. 205 da CF/1988 que estabelece “A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”. ainda merece complemento no Art. 214, CF/1988. E, em patamar infraconstitucional, inclui-se a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) e demais leis, salienta que o mandamento da educação como direito, ganhou reforço por meio do previsto no caput do art. 53, da Lei nº 8.069/1990, Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e de acordo com a noção de ordem jurídica no caput do art. 7º da Lei nº 12.852/2013, Estatuto da Juventude.

AS DEFINIÇÕES DE EDUCAÇÃO NA SOCIEDADE MULTICULTURAL: PRINCÍPIOS E CONCEPÇÕES

As definições de educação giram, reiteradamente, em torno de um problema nada trivial no contexto democrático brasileiro, o desenvolvimento pleno do agente social pela educação, é, em muitos casos acometido tanto pelo acesso, quanto pela permanência, fatores que elevam longos debates, promovem movimentos e impulsionam o envolvimento de vários, atores sociais, pensadores, estudiosos e políticos defensores da causa. É indiscutível a importância da educação no processo do desenvolvimento social, tecnológico e emancipatório de um país, bem como, para o desenvolvimento humano e a consolidação do bem-estar social.

Embora não se estabeleça um conceito único para o tema na sociedade multicultural, inúmeras e muito diversificadas, são as definições e concepções sobre educação, a considerar pelo pesquisador em educação (LUCKESI, 2001, p. 30) que a define como: “A educação é um típico ‘que-fazer’ humano, ou seja, um tipo de atividade que se caracteriza fundamentalmente por uma preocupação, por uma finalidade a ser atingida.” Percebe-se que a educação é por essência uma atividade desenvolvida por atores sociais, no mesmo sentido, ainda complementa o autor que “A educação dentro de uma sociedade não se manifesta como um fim em si mesma, mas sim, como um instrumento de manutenção ou transformação social.” Coloca-se a questão da transformação social como elemento pujante e no centro da preocupação básica elementar do conceito educativo. Outro educador complementa, “[...] a educação, não importando o grau

em que se dá, é sempre uma certa teoria do conhecimento que se põe em prática” (FREIRE, 1982, p. 95).

Metodologicamente, o artigo foi desenvolvido através de uma revisão bibliográfica da literatura científica desenvolvida durante o mestrado e sucessivamente complementada com as literaturas sugeridas, buscando identificar do ponto de vista da ética do dever, mais precisamente na relação com o PPE. Incorporou-se a esta revisão, de forma interseccional, alguns estudos acadêmicos que objetivam debater aspectos concernentes à relação entre política pública e o bem estar social.

A pesquisa busca encontrar as conexões teóricas entre o debate acadêmico e a realidade prática. Há que se definir que educação e humanização são termos indicotomizáveis, o processo de educar dentro de uma sociedade, em síntese, não pressupõe um fim em si mesma, mas sim objetiva “trans-formar” a realidade dos atores sociais, valorizando suas culturas e memórias em um processo de mudança que ocorre por meio dos próprios agentes sociais, atualizando suas potencialidades e tornando-os cada vez mais envolvidos em seu processo de socialização e realização como seres humanos, sendo esse, o símbolo da ética do dever cumprido.

PROGRAMA DE PERMANÊNCIA E ÊXITO: DO PROBLEMA PÚBLICO A IMPLEMENTAÇÃO

Partindo para uma análise mais específica, no que tange a política do Programa de Permanência e Êxito PPE, tendo como base o histórico e a historicidade da educação profissional e tecnológica e suas mediações, neste espaço busca-se desenvolver um itinerário teórico informativo no qual desenvolveu-se de maneira descritiva um esboço apresentando os pressupostos teóricos sobre o PPE no IF Farroupilha *campus* São Borja, o contexto está enriquecido de informações e concepções que foram fundamentais para o desencadeamento do programa e o desenvolvimento de seu protocolo estrutural.

Nesse sentido, foram desenvolvidos processos, metodologias, ferramentas, técnicas e currículos que promovessem o acesso e a permanência dos discentes em sala de aula e a formação em áreas profissionais específicas, assim como a transmissão de temas transversais para a formação cidadã, é notório a percepção de que os planos estratégicos tinham como propósito balizar o proposto pelo documento orientador com o intuito de possibilitar a inserção dos agentes no universo educacional de forma a assegurar sua permanência.

Buscando dimensionar de maneira um pouco mais objetiva, pode-se dizer que o delineamento da estrutura do programa iniciou em 2013 quando o TCU elaborou uma auditoria que culminou no Acórdão nº 506/2013, nesse documento foram apontados os elevados índices de evasão na Educação Profissional e Tecnológica nos Institutos Federais.

Apesar do crescimento da Instituição, esse fator era considerado um impedimento para a concretização e solidificação dos Institutos, o qual tem como elemento fundante uma concepção de educação que se revela em uma perspectiva ampla e integral, baseada no olhar social em direção às políticas sociais e ações que possibilitem uma interação mais substantiva com a cultura produtiva local, como medida essencial para o processo de desenvolvimento humano.

Ações e implementações de políticas sociais de educação ocorrem permanentemente, mas, apesar desses esforços, ainda se constatava a necessidade de atenção às taxas de evasão e retenção nos cursos ofertados pela Rede Federal, conforme os apontamentos do TCU, motivos pelo quais foram recomendados novas ações e a cobrança de qualitativos positivos após as novas recomendações.

O Ministério da Educação (MEC), por meio da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC), elaborou um plano de ação composto por sete dimensões que abrangem o entendimento dos fenômenos da evasão e retenção e medidas para o seu combate, a formação de parcerias, o desenvolvimento da pesquisa e inovação, a inserção profissional dos estudantes, a distribuição de cargos e funções às instituições, a capacitação dos servidores e a avaliação de cursos de educação profissional e tecnológica.

O plano de ação, elaborado em resposta ao Acórdão nº 506, de 2013, do TCU, várias frentes de trabalho foram formadas. No que tange ao entendimento dos fenômenos de evasão e retenção na Rede Federal e à adoção de medidas para o seu combate, foi instituído, por meio da Portaria SETEC nº 39, de 22 de novembro de 2013, um grupo de trabalho, composto por representantes da própria Secretaria e da Rede Federal, com o propósito de sistematizar um Documento Orientador com subsídios para o planejamento de ações ao enfrentamento do fenômeno da evasão e da retenção.

O LUGAR DO PENSAMENTO ÉTICO NA POLÍTICA PÚBLICA DO PROGRAMA DE PERMANÊNCIA E ÊXITO NO IFFAR CAMPUS SÃO BORJA

Compreender as Políticas Públicas, talvez não seja uma tarefa tão simples e fácil, não que as mesmas não possam ser compreendidas, mas sim, pelo fato de que esse processo possui uma certa complexidade. Da mesma forma, faz-se necessário deixar claro que de acordo com o Professor de Administração Pública da Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC), existem conceitos que são de suma relevância para sua compreensão, (SECCHI, 2016, p. 05) mensura dizendo que: “Dois conceitos são fundamentais para entender o campo da política pública: O problema público e a política pública. O primeiro trata do fim ou da intenção de resolução. O segundo trata do meio ou mecanismo para levar a cabo tal intenção.”

Muito pragmático, o autor conduz a análise da política pública como uma diretriz elaborada para enfrentar o problema público, é nesse cenário que uma exigência literária faz-se necessário; o que os governos fazem ou deixam de fazer, também pode ser uma política pública, no entanto, tal compreensão pode causar estranheza para o agente que não possui um maior conhecimento literal do que realmente é política pública, essa definição, não presume unanimidade entre os atores pesquisadores, ela é aceita por muitos, mas questionada por outros, mesmo assim a política pública continua com sua singularidade para o desenvolvimento da sociedade.

Considerando que muitos conceitos são elementares para uma melhor compreensão textual e interpretativa sobre as decisões públicas, sejam elas, decisões operacionais ou administrativas, de cunho estruturantes referentes às macro e micropolíticas, assim o processo interativo exige habilidades relacionadas a um senso mínimo de conhecimento, para que o leitor, sujeito integrante de uma sociedade ativa, a ele, carece cada vez mais conhecer e integrar-se ao universo das decisões políticas, ou que as decisões políticas possam fundamentar-se de forma compartilhada entre os membros da sociedade.

Com o propósito de clarificar, seguindo uma sequência lógica nesse universo analítico da política pública (SECCHI, 2016, p. 01) assegura que:

[...] é a atividade de campo de conhecimento teórico metodológico voltado para a geração e a sistematização de conhecimentos aplicados ao enfrentamento de problemas públicos. A análise de políticas públicas que visam melhorar o processo decisório público com o uso de métodos e técnicas de análise de problemas (*problem analysis*) e análise de soluções (*solution analysis*) para auxiliar nas decisões e na estruturação de políticas, programas, campanhas, projetos ou ações públicas.

Partindo para um posicionamento mais explicativo, de forma a reunir informações práticas e compreensíveis, afirma-se que as políticas públicas afetam a todos os cidadãos, de

todas as escolaridades, independente de sexo, raça, religião ou nível social. No entanto, buscou-se um enquadramento teórico, a fim de melhor sintetizar o conceito. Leonardo Secchi (2016) caracteriza dizendo que: “Política Pública é um conceito abstrato que se materializa como instrumentos concreto como, por exemplo, leis, programas, campanhas, obras, prestação de serviço, subsídios, impostos e taxas, decisões judiciais entre muitos outros.”

De forma sucinta a pesquisadora (SOUZA, 2006, p. 26) define política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação como podendo ser de cunho (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). Para autora esse processo no qual institui-se como um campo onde as políticas públicas são formuladas, constitui-se no estágio em que os atores públicos por meio do poder que a eles foi instituído traduzem seus propósitos e ideologias em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças, ou seja, é a instituição no mundo real.

O compromisso social da Instituição pública sob uma perspectiva da educação em direitos humanos traduz o papel do Estado para com a sociedade, para citar alguns exemplos, e para contextualizar o debate contemporâneo acerca do compromisso social, parte de uma perspectiva reflexiva, reconhecendo a educação como ingrediente base para o desenvolvimento humano, é inevitável a percepção de que existem fenômenos condicionadores na sociedade capitalista neste processo.

A análise realizada na literatura acadêmica demonstra que para Kant (2005), a Moral, são as regras de conduta deontológicas⁴, são primados maiores que devem nortear e organizar as relações interpessoais forçadas pelo hábito e que ordenam o comportamento da sociedade. Dentro dessa perspectiva de análise ela manifesta-se como uma realidade individual, integrada a um julgamento valorativo-subjetivo.

Essa perspectiva da análise integrada da ética e da política pública, uma dimensão importante para o desenvolvimento do pensamento faz-se na análise de que um conjunto de normas são estabelecidas, se considerar que o programa constitui-se a partir de um conjunto normativo, há uma convicção de que essas regras devem ser seguidas, tanto pelo Estado quanto pelos beneficiários da política. A inserção da ética na elaboração e implementação das políticas

⁴Regras de conduta deontológicas, aqui compreendidas como aquelas consoante as regras contidas no art. 37, caput, e § 4o, da Constituição Federal/1988 e Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal CAPÍTULO I Seção I.

públicas, é objeto de relevância para toda sociedade brasileira que anseia pela minimização da desigualdade social.

O dever moral enquanto qualidades dos serviços prestados ao público impacta na inclusão social, promove a conquista do bem-estar coletivo; corroborando com a reflexão, percebe-se que as vertentes da moderna Sociologia histórica e dos estudos do desenvolvimento econômico, de Marx a Weber e de Durkheim a Polanyi, demonstram que a força política, pode ser identificada nos postulados do pensamento neoclássico, que relaciona a política social a seus efeitos redistributivos e de inversão em capital humano.

A tese de que o conceito de razoáveis condições de desenvolvimento social contribuem também de forma significativa para o desenvolvimento econômico no país, denota a qualidade de vida entre os atores sociais, a relevância da política pública e o empenho do Estado frente a esses direitos. A concepção do Estado de bem-estar social mediante a inserção produtiva apresenta um ativo nas questões relacionadas às políticas econômicas, entendida como aquelas que enfatizam a redução dos riscos à população e contribuem no fomento ao crescimento econômico.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O artigo apresenta uma revisão sobre a percepção do conceito e modelo ético baseado nos deveres e na análise de políticas públicas, buscando sintetizar o estado-da-arte da área, ou seja, mapear como a literatura clássica e a mais recente tratam o tema.

O PPE do IFFar instituído em 2014, chega com um objetivo geral de consolidar a excelência da oferta de Educação Básica Profissional Técnica e Tecnológica de qualidade; promover ações para assegurar a manutenção dos estudantes no Campus, como possibilidade de auxílio aos estudantes que dele necessitam, a fim de diminuir suas dificuldades e trabalhar para o não trancamento de matrícula ou desistência; fundamentando-se desta forma como um princípio ético nos quais se fundam a ação humana dirigida para o bem.

Se considerarmos a complexidade da Educação, percebe-se que o propósito do “remédio”, ou seja, da política pública era sanar parte da problemática acadêmica, assim, propõe-se uma política que fosse capaz de minimizar os índices de evasão e retenção, abrangendo, tanto os cursos técnicos como as graduações. No entanto, tal política ainda mostrasse com um certo grau de dificuldade em consolidar seu objetivo geral, nesse sentido, as medidas tomadas no que fazer em cada situação concreta, cria um conjunto de normas ou regras que selecionam o público beneficiário do programa.

A fragilidade na equidade e os péssimos hábitos adquirido na não continuidade em políticas e projetos durante o processo de sucessão administrativa, a persistente prática de que uma nova gestão não conclua uma obra deixada em andamento pela gestão anterior, atitude que se revela de forma deontológica na administração, e enfatiza os prejuízos à sociedade.

Consideramos que a CF/88 fez emergir consideravelmente a necessidade de atitude ética na administração pública e no desenvolvimento das políticas públicas, essa necessidade atenta para o bem social, complementando-se com o aprofundamento da democracia, aprendermos uns com os outros e definindo a ética como elemento fundamental para a boa vivência em sociedade.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. **Constituição de 1988**. Constituição da República Federativa do Brasil.
- BRASIL. **Decreto nº 7.566 de 23 de setembro de 1909**. <disponível; em: http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/pdf3/decreto_7566_1909.pdf> Acesso em: set.2020
- BRASIL. Lei que institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia. **Lei 11.892, de 29 de dezembro de 2008**. <Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/11892.htm> Acesso em: set.2020
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 506/2013 – TCU – Plenário**, Brasília, DF: 13 de março de 2013.
- FREIRE, Paulo. Educação: o sonho possível. In. BRANDÃO, C. R. (org.) **O educador: vida e morte**. Rio de Janeiro: Graal, 1982.
- KANT, Immanuel. **Fundamentação da Metafísica dos Costumes**. Martin Claret. 1ª edição. 149 páginas. 2005.
- LUCKESI, Cipriano C. **Filosofia da Educação**. São Paulo: 1º ed. Cortez, 2001.
- Plano de Desenvolvimento Institucional 2014-2018 do Instituto Federal Farroupilha**. <Disponível em <https://www.iffarroupilha.edu.br/documentos-do-pdi/item/8369-plano-de-desenvolvimento-institucional-2014-2018>. Acesso em: set.2020
- SECCHI, Leonardo. **Análise de Políticas Públicas: Diagnósticos de programas, recomendações de soluções**. São Paulo: Cengage Learning, 2016. p. 01 - 05.
- SOUZA, Celina. **Políticas públicas: uma revisão da literatura**. *Sociologias*, 2016, p. 26 <https://doi.org/10.1590/S1517-45222006000200003>
- WILLIAMS, B. (1985): **Ethics and the Limits of Philosophy**, Routledge, Londres, 2006.