Insper

Programa Avançado em Gestão Pública – PAGP

Natália Lupinetti Vido

A educação profissional e tecnológica como política pública para juventude em São Paulo: a experiência do Reino Unido

São Paulo

2020

Natália Lupinetti Vido

A educação profissional e tecnológica como política pública para juventude em São Paulo: a experiência do Reino Unido

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Programa Avançado em Gestão Pública como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Gestão Pública

Orientador: Prof. Dr. João Paulo Bachur

São Paulo

2020

Vido, Natália Lupinetti

A educação profissional e tecnológica como política pública para juventude em São Paulo: a experiência do Reino Unido./

Natália Lupinetti Vido. – São Paulo, 2020

55f.

Trabalho de Conclusão de Curso (pós-graduação) – Insper, 2020

Orientador: Prof. Dr. João Paulo Bachur

1. juventude 2. educação profissional e tecnológica 3. habilidades e competências 4. Empregabilidade 5. Reino Unido 6. São Paulo I. Autor II. Título

Natália Lupinetti Vido

A educação profissional e tecnológica como política pública para juventude em São Paulo: a experiência do Reino Unido

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Programa Avançado em Gestão Pública como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Gestão Pública

Orientador: Prof. Dr. João Paulo Bachur

Banca Examinadora

_____

Prof. Dr. João Paulo Bachur
Insper

_____

Profa. Dra. Izabela Moreira Corrêa
Insper

Resumo

Este estudo se propõe a analisar o papel da educação para o trabalho na garantia de aprendizagem nas escolas de competências e habilidades básicas e específicas, necessárias para oportunizar à juventude a inserção digna e qualificada no mundo do trabalho por meio da empregabilidade formal e/ou geração de renda via empreendedorismo, impulsionando o crescimento econômico e social. O trabalho contextualiza a oferta da Educação Profissional e Tecnológica (EPT) no Brasil, fazendo o recorte do Estado de São Paulo, destacando índices que apontam a relação do déficit de habilidades com as taxas de empregabilidade de jovens no estado. Essa oferta, hoje, coloca a EPT apartada da educação básica, perdendo a oportunidade de incluir na formação educacional dos estudantes a formação profissional. O caso da reforma da educação profissional no Reino Unido foi escolhido pois, dentre outras razões, focou nas habilidades, estabeleceu uma estrutura fluida de aproximação e nivelamento das trajetórias acadêmica e profissional, e alavancou a inserção de jovens no mercado por meio do programa de aprendizagem profissional. O Estado de São Paulo dispõe hoje de características para aplicar boas práticas e lições captadas da experiência britânica, o trabalho busca fazer apontamentos e algumas recomendações nesse sentido. Investir em EPT significa investir na juventude e no desenvolvimento econômico.

Palavras-chave: juventude, educação profissional e tecnológica, habilidades e competências, empregabilidade, Reino Unido, São Paulo

Abstract

This paper intends to analyse the role of professional education in guaranteeing that both basic and specific competencies and skills are being taught and learned at school, in order to give youth the opportunity to enter the job market by qualified and dignified formal employment or income generation via entrepreneurship, increasing social and economic growth. The paper describes the offer of Technical Vocation Education and Training (TVET) in Brazil, focusing on the São Paulo State, highlighting the indicators pointing the deficit of skills in relation to low employment rates of youth. The offer, today, sets the TVET far away from basic education, missing the opportunity to include the professional development into the educational one. The United Kingdom TVET Reform case was chosen to support the analysis because, within other reasons, it stablished a seamless educational structure between both academic and professional routes and improved the first job experience to young people by promoting apprenticeships. São Paulo State presents characteristics to apply in its territory good practices and lessons from the British experience, and the paper seeks to recommend some of those. Investing in TVET means to invest both in youth and in economic development.

Keywords: youth, technical vocation education and training, skills and competencies, employment, United Kingdom, São Paulo

Sumário

1. INTRODUÇÃO 7
2. A EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA (EPT) NO BRASIL E NO MUNDO: BREVE ANÁLISE COMPARATIVA 9
2.1. O marco legal e a estrutura da educação profissional no Brasil 10
2.2. A relevância da educação para o trabalho no Estado de São Paulo 14
3. A EXPERIÊNCIA DO REINO UNIDO 20
3.1. O sistema educacional e a estrutura governamental 20
3.2. Evidências e ambições para a construção do plano da reforma 25
3.3. O “Post-16 Skills Plan” e o início da implantação 31
3.3.1. O Sistema Nacional de Habilidades Profissionais 33
3.3.2. A participação dos empregadores e a aprendizagem profissional.... 36
4. O PAPEL DE SÃO PAULO NA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA 40
4.1. A definição de agenda e o mapeamento de stakeholders..... 40
4.2. Ações relacionadas à causa e boas práticas a serem consideradas 46
4.2.1. Produção de evidências e diagnóstico 46
4.2.2. Estrutura da educação básica e da EPT 48
4.2.3. Envolvimento dos empregadores 49
5. CONCLUSÃO 51
REFERÊNCIAS 53

1. INTRODUÇÃO

Vivemos um momento histórico na juventude brasileira. De acordo com o IBGE[1], 23% da população total do País tem de 10 a 24 anos. São aproximadamente 48,5 milhões de pessoas que formam a maior geração de jovens da história, analisando a nossa pirâmide etária. Esse bônus demográfico, em que há uma alta proporção de pessoas em idade potencialmente ativa, teoricamente favoreceria o desenvolvimento econômico. Como preparar essa geração para o novo mundo do trabalho, os desafios tecnológicos e as profissões do futuro deve ser um dos principais temas na agenda governamental, visando o desenvolvimento econômico e social. Estudo de 2017 da McKinsey Global Institute[2] aponta que 47% dos empregos atuais poderão ser automatizados por soluções já existentes e que até 15,7 milhões de postos de trabalho podem deixar de existir no Brasil até 2030; além disso, 9% da oferta de emprego até o mesmo ano, 2030, será em ocupações que não existem hoje, com ênfase nas áreas de tecnologia, ciências e criatividade.

Em contraste, o acesso e a qualidade da educação básica enfrentam desafios crônicos, especialmente no ensino médio. De acordo com o Censo Escolar de 2018, 1,7 milhão de crianças e adolescentes estão fora da escola e, apenas em 2018, foram 458 mil abandonos no Ensino Médio. Para os que continuam estudando, 6,4 milhões estão com dois ou mais anos de atraso escolar. Quando analisamos os principais indicadores do momento de transição da educação para o mundo do trabalho, as evidências apontam o impacto de não se investir na juventude e na inclusão social. As maiores taxas de desemprego no Brasil atingem principalmente os jovens em situação de pobreza, indígenas, negros e pessoas com deficiência. Publicação da FGV Social[3] de 2019 aponta que 23% dos jovens entre 18 e 24 anos estão sem estudar e sem trabalhar (6,6 milhões). Intuitivo destacar que a crise econômica causada pela pandemia de Covid-19 no país agravou em muito a situação, de acordo com a pesquisa da CONJUVE[4], na qual 4 a cada 10 jovens indicam ter perdido renda

---

[1] IBGE, Projeções da População para 2010-2060, 2020

[2] McKinsey Global Institute. O futuro do mercado de trabalho: impacto em empregos, habilidades e salário. 2017

[3] FGV Social. Qual foi o impacto da Crise da Renda dos jovens? E nos Nem-Nem?, 2019

[4] CONJUVE. Pesquisa Juventudes e a Pandemia de coronavírus, 2020

pessoal e/ou familiar, sendo necessário buscar formas de complementar a renda; 6 a cada 10 jovens tiveram alteração em sua carga de trabalho desde o início da pandemia, enquanto 7 a cada 10 jovens se encontram em situação de dependência financeira.

Políticas públicas visando atacar esse problema devem trabalhar ambas as dimensões: educacional (formação cidadã e formação profissional) e de trabalho (empregabilidade e geração de renda). É necessário considerar o papel da formação profissional, a Educação Profissional e Tecnológica (EPT).

Os programas e políticas públicas de oferta da Educação Profissional e Tecnológica no Brasil podem ser direcionadas para uma gama ampla de beneficiários. Jovens em idade escolar que buscam qualificação e aprendizagem de competências e habilidades para ingressar no mercado de trabalho, adultos interessados em desenvolver novas habilidades para reinserção no mercado de trabalho ou o aprofundamento de habilidades que possuem para progredir na carreira, e por fim, talvez historicamente o menos popular, estudantes que têm também interesse em cursar o Ensino Superior.

Neste trabalho pretende-se analisar a oferta da EPT com foco na juventude, especialmente jovens em idade escolar, ingressando, cursando ou tendo recém concluído o ensino médio, no Estado de São Paulo. A proposta é analisar como é tratada hoje a EPT no Brasil, fazendo o recorte do Estado de São Paulo. Analisar a estrutura de oferta da formação profissional, desde a relação com a educação básica e a conexão com o mundo do trabalho, isto é, o setor produtivo, por meio de oportunidades de estágio e aprendiz, e as condições de geração de renda e do empreendedorismo. Para tanto, será utilizado o estudo de caso da educação profissional no Reino Unido, tendo o governo britânico implementado uma reforma no sistema vigente para justamente garantir educação e formação para o mundo do trabalho de forma eficiente, igualitária e de qualidade, admitindo que os impactos de um sistema como esse na produtividade e crescimento econômico do país seriam muito positivos, com características e ações que poderiam encontrar efetividade também no Estado de São Paulo, a partir da adoção de algumas boas práticas por aqui.

2. A EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA (EPT) NO BRASIL E NO MUNDO: BREVE ANÁLISE COMPARATIVA

A modalidade da Educação Profissional e Tecnológica no Brasil é historicamente um tema pouco frequente nos estudos educacionais e é ainda muito ditada por uma "visão herdada da sociedade escravocrata, na qual a educação que forma para o trabalho, para a produção da vida material, ainda é culturalmente associada à pobreza, à perspectiva da servidão" (MORAES, 2019, p.7). De fato, essa visão gera efeitos potencialmente danosos a evolução e expansão da EPT no país. Evidências que suportam essa teoria podem ser encontradas na falta de estatísticas para entender a formação profissional no Brasil. Moraes (2019, p. 11) explica que "os censos educacionais brasileiros não estão adequados à complexa estrutura da EPT, apresentando consideráveis lacunas que suprimem das informações oficiais uma parcela expressiva dos estudantes, dificultando o acompanhamento e avaliação de políticas públicas nessa temática".

Os dados existentes são melhor mensurados quando falamos da oferta de cursos técnicos de nível médio, isto é, cursos com duração mínima de 800 horas, de acordo com o Catálogo Nacional dos Cursos Técnicos (CNCT)[5] e que certificam o estudante com a habilitação técnica no curso escolhido, e os cursos tecnológicos de nível superior, com duração de até dois anos, certificam o estudante como tecnólogo. O relatório da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), *Education at a Glance 2020*[6], em suas notas sobre os países, aponta que o Brasil ocupa as últimas posições no ranking de oferta de educação profissional. A média dos países membros da OCDE é de 32% dos estudantes com idade entre 15 e 19 anos matriculados em cursos técnicos, enquanto o Brasil alcança apenas 8%, ficando atrás de países vizinhos como Colômbia (28%) e do México (38%).

---

[5] O CNCT, instituído pela Portaria MEC nº 870, de 16 de julho de 2008, é atualizado periodicamente pela Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (Setec/MEC). Atualmente, encontra-se na 3ª edição, disponível em: <http://portal.mec.gov.br/publicacoes-para-professores/30000-uncategorised/52031-catalogo-nacional-de-cursos-tecnicos>

[6] Para 2020, o relatório Education at a Glance escolheu como tema a Educação Profissional e Técnica (em inglês, Vocational Education and Training – VET), destacando um crescente interesse por essa modalidade na agenda internacional.

Expandir a oferta de EPT no país vai exigir mudanças de cultura e sistêmicas, arquitetando uma estrutura nacional alinhada à educação básica, considerando, de um lado, as escolas públicas e privadas, responsáveis pelo currículo e conteúdo da formação dos jovens, e de outro, os empregadores e o setor produtivo, responsáveis pela experiência e desenvolvimento profissional.

2.1. O marco legal e a estrutura da educação profissional no Brasil

Na introdução deste trabalho, o público-alvo e o benefício principal das políticas de EPT foram brevemente mencionadas, mas, para análise da sua execução no Brasil, vale refletirmos o que se entende exatamente por EPT e quais categorias analíticas devem ser consideradas para seu estudo. Moraes sugere iniciar pela estrutura legal da EPT no Brasil, inclusive com a primeira nota das diferentes nomenclaturas que essa modalidade já teve, destacando que "a oscilação terminológica que ronda a EPT é testemunha de sua fragilidade estrutural" (MORAES, 2019, p.13).

A configuração de uma *Educação Profissional* apareceu na publicação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, a conhecida LDB, em 1996, regulamentada pelo Decreto n° 2.208/97, e apenas em 2008 chegaria a atual formação de uma *Educação Profissional e Tecnológica.* Na LDB, a educação profissional aparece como uma estrutura paralela ao sistema escolar, sem maiores definições. Tendo a LDB definido a existência de dois níveis escolares ("I. a educação básica, formada pela educação infantil, ensino fundamental e ensino médio [e] II. educação superior"[7]) Schwartzman (2016 citado por MORAES, 2019, p. 14) chegou a reconhecê-la, no limite, como um "não sistema" educacional. Com o decreto de 97, regulamentou-se a educação profissional no seguinte:

> Art. 3º A educação profissional compreende os seguintes níveis:
> I – básico: destinado à qualificação, requalificação e reprofissionalização de trabalhadores, independente de escolaridade prévia;
> II – técnico: destinado a proporcionar habilitação profissional a alunos matriculados ou egressos do ensino médio, devendo ser ministrado na forma estabelecida por este Decreto;

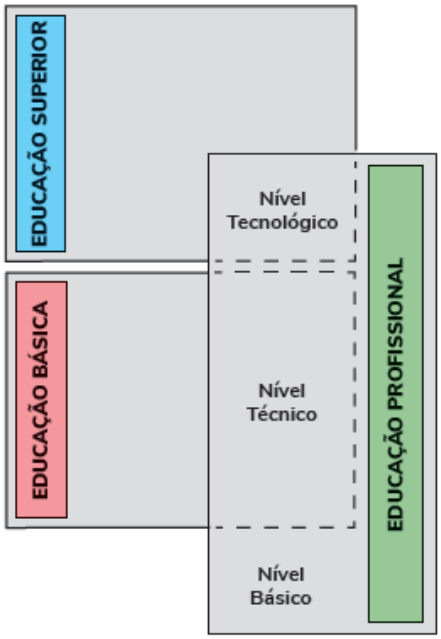
[7] Brasil, 1996, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, art. 21

> III – tecnológico: correspondente a cursos de nível superior na área tecnológica, destinados a egressos do ensino médio e técnico. (Brasil, 1997)

Reforçando o estabelecimento da Educação Profissional como algo apartado da educação regular, o decreto ainda institui a extinção dos cursos técnicos integrados ao ensino médio e, para os cursos de “qualificação, requalificação e reprofissionalização de trabalhadores” seria admitida como uma “modalidade de educação não formal e duração variável” (Brasil, 1997, art. 4º). Novamente, destaca Moraes, essa concepção “fragilizava o reconhecimento dos saberes profissionais dos trabalhadores” (2019, p. 14).

A estrutura simplificada da educação brasileira, portanto, estabelecida por meio da LDB em 1996 e do decreto de regulamentação em 1997, poderia ser verificada no formato abaixo:

Figura 1 – Estrutura Simplificada da Educação Brasileira, pela LDB/96



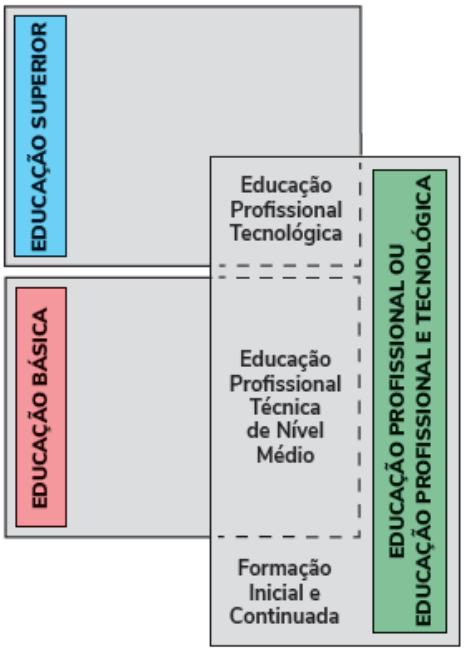
Fonte: Moraes, 2019

Sete anos depois, o Decreto n° 5.154/2004 revogou o de 1997, e foi recebido com entusiasmo pelos estudiosos da educação profissional. Esse novo decreto trouxe para a formalidade os cursos de “formação inicial e continuada de trabalhadores”, retomou a oferta dos cursos técnicos integrados ao médio e estendeu a educação profissional ao nível da pós-graduação. Lia-se no decreto:

> Art. 1º A educação profissional, [...], será desenvolvida por meio de cursos e programas de:
> I – formação inicial e continuada de trabalhadores;
> II – educação profissional técnica de nível médio; e
> III – educação profissional tecnológica de graduação e de pós-graduação. (Brasil, 2004ª)

Por fim, em 2008, chegamos à configuração de uma *Educação Profissional e Tecnológica,* com a Lei n° 11.741/2008, dando uma nova institucionalidade para a educação voltada a formação de trabalhadores, não focada apenas no nível médio. Com isso, Moraes atualiza a estrutura da Educação brasileira vigente desde a LDB de 1996, principalmente a partir do entendimento da formalidade dos diferentes níveis e da nomenclatura adotada para a educação profissional:

Figura 2 – Estrutura Simplificada da Educação Brasileira, em 2008

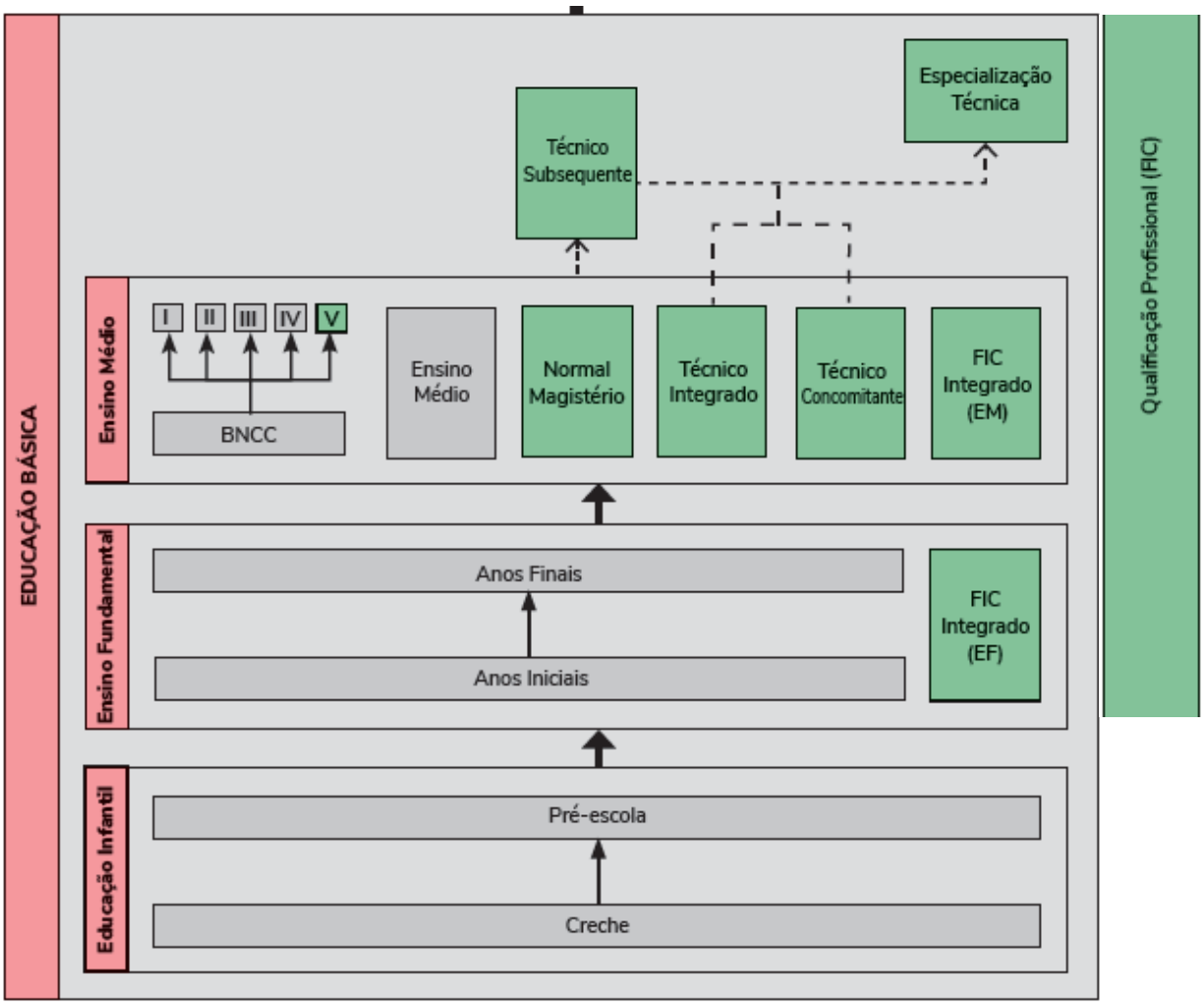


Fonte: Moraes, 2019

Relevante destacar que, ao longo dos anos, o marco legal buscou estruturar a educação profissional a partir dos níveis da educação básica, ainda que isso não significou, até o presente, uma integração de conteúdo e objetivos, um quadro comum de habilidades mínimas necessárias ou aproveitamento de estudos e competências, o que resulta até hoje numa visão de que a educação básica está apartada da educação profissional. Destacamos a seguir um

diagrama também elaborado por Moraes, para compreender as modalidades de oferta da EPT de acordo com os níveis da educação básica e superior, e como a Lei n° 13.415/2017, chamada “Lei do Novo Ensino Médio”, abriu uma janela de oportunidade para essa integração, possibilitando os jovens secundaristas terem acesso a formação técnica em conjunto com o ensino médio, mas vale destacar que, em vias de implementação nos estados, há um déficit operacional e de sistema a nível federal para contemplar as inovações trazidas pela Lei e, apesar das novas e recém publicadas Diretrizes Nacionais Curriculares para a EPT (2020), caso as lacunas não sejam sanadas, isso pode implicar o fracasso da reformulação do ensino médio e da implantação do itinerário de formação profissional, o V Itinerário Formativo, a nível estadual.

Figura 3 – Diagrama da Educação Básica e Profissional

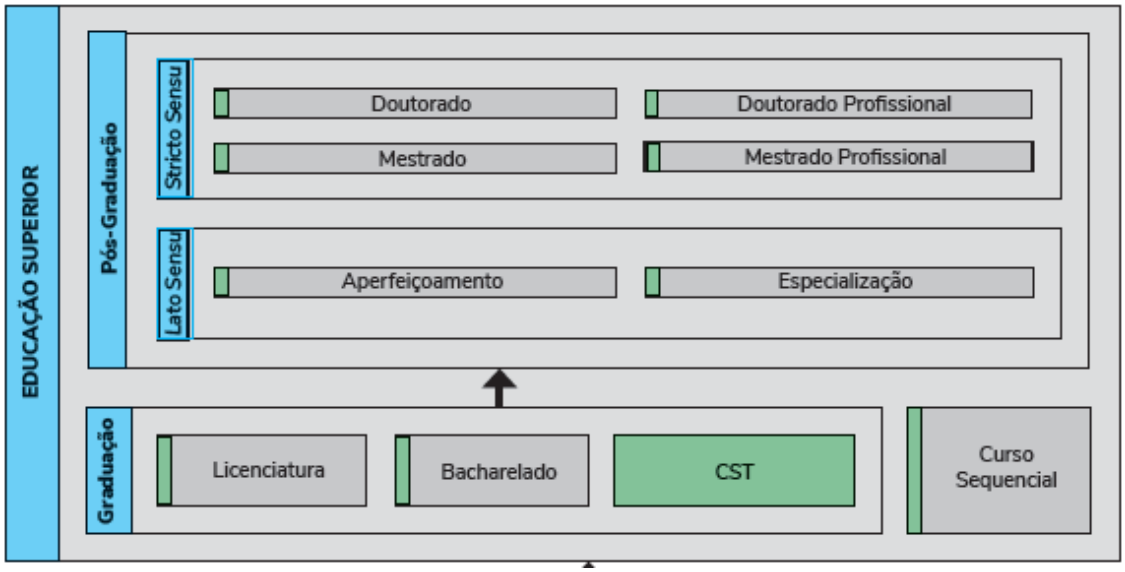


Fonte: Moraes, 2019

Destacados em verde estão as ofertas que integram a EPT, sendo que os cursos de qualificação profissional (formação inicial e continuada – FIC) não possuem nível escolar, o que impacta enormemente a apuração de dados e estatísticas sobre quantos são os beneficiários desse tipo de educação para o trabalho. As linhas tracejadas indicam possibilidades de formação, que não são obrigatórias no itinerário formativo e, portanto, não possuem terminalidade. Isto é, os cursos técnicos subsequentes podem ser uma opção para os concluintes do ensino médio, e a especialização técnica uma opção para os egressos do curso técnico, mas ambos não são necessários para o acesso ao ensino superior.

Em relação a etapa superior de ensino, Moraes estruturou o diagrama abaixo, destacando a particularidade da oferta de EPT pela Rede Federal. Os blocos com uma pequena tarja verde representam os tipos de curso que podem ser contabilizados junto à EPT no âmbito da Rede Federal.

Figura 4 – Diagrama da Educação Superior e Profissional



Fonte: Moraes, 2019

2.2. A relevância da educação para o trabalho no Estado de São Paulo

O Estado de São Paulo ocupa uma posição de elevada importância frente à economia brasileira. De acordo com os dados do IBGE de 2018, o Estado representa 32% do PIB nacional, 22% da população do Brasil e apresenta um

PIB per capita 50% maior que a média nacional, sendo o maior mercado de consumo brasileiro e o 4º maior da América Latina. Além de centro financeiro do país, São Paulo também é um grande hub regional, sendo a sede latino-americana de 65% das empresas Fortune 500. Com uma extensa e articulada rede de negócios, o Estado tem também o parque industrial mais desenvolvido do país, impactando diretamente a economia nacional.

Apesar dos dados superlativos quando falamos da economia paulista, a grave recessão vivida pelo país entre 2014 e 2015, com taxas reais negativas de crescimento do PIB em 2015 (-3,8%) e 2016 (-3,6%), resultaram em uma taxa de desemprego de 13,7%. O período de retração econômica ainda não foi superado e atingiu o Estado de São Paulo em cheio quando analisamos justamente o indicador de desemprego na juventude: segundo dados do IBGE 2019, o desemprego entre jovens de 18 a 24 anos era de 24% no Estado de São Paulo, acima ainda da média nacional, que é de 23,8% (embora essa diferença tenha diminuído 1,3 ponto percentual do último trimestre de 2018 ao último de 2019). O número está muito acima da taxa total de desemprego em São Paulo, que foi de 11,5% em 2019.

Questão relevante nesse cenário é a baixa produtividade econômica, mesmo em períodos de crescimento e expansão. Um estudo do Banco Interamericano de Desenvolvimento que decompôs as fontes do crescimento do PIB de 1961 a 2011 aponta que, ao longo da década de 2001 a 2011, período que produziu uma média de crescimento econômico de 3,65% a.a., 1,4% desse crescimento se deveu ao fator trabalho, 1,2% ao capital físico, 0,5% para o capital humano e 0,5% para a produtividade total dos fatores (PTF). A baixa pontuação nesse índice coloca o Brasil atrás não apenas de países-membros da OCDE e do Leste Asiático, mas também atrás do restante da América Latina. Os desafios para destravar a produtividade e aumentar a competitividade do Brasil são amplos e não podem ser apresentados de forma reducionista; o objetivo deste trabalho é discutir um dos fatores causa: o nível de educação básica e profissionalizante, bem como as lacunas de habilidades e o desalinhamento entre elas e as competências demandadas pelo mundo do trabalho.

Fator também que contribui com o desafiador cenário para a juventude aqui apresentado. “O cenário de emprego juvenil na região é preocupante e

ficará ainda mais complicado quando for sentido o impacto do coronavírus na economia regional", disse Vinícius Pinheiro, diretor da OIT para a América Latina e Caribe, comentando os dados regionais do relatório “Global Employment Trends for Youth 2020: Technology and future of Jobs” (GET Youth 2020[8]), apresentado em Genebra no começo de março. Pinheiro explicou que os empregos temporários, em regime de meio período ou desprotegidos por serem em condições de informalidade, como os que costumam ter os jovens, são os mais afetados pela deterioração da economia. O Diretor Regional da OIT destacou ainda que “a falta de oportunidades de trabalho decente causa desânimo e frustração entre os jovens, o que pode até ter um impacto na governança e afetar o desenvolvimento social da região, porque, em muitos casos, afeta as trajetórias de trabalho durante toda a vida".

A oferta da Educação Profissional e Tecnológica no Estado de São Paulo tem como principal instituição o Centro Estadual de Educação Tecnológica Paula Souza (CEETEPS), ou simplesmente Centro Paula Souza (CPS). Criado no início da década de 1970 e parte da administração pública indireta, o CPS é uma autarquia vinculada à pasta de Desenvolvimento Econômico do Governo do Estado. A instituição administra as Escolas Técnicas (ETECs) e as Faculdades de Tecnologia (FATECs), cobrindo a oferta de EPT no nível médio e superior. São 223 ETECs que atendem 212 mil estudantes no Ensino Médio, Ensino Médio Integrado ao Técnico (cerca de 60 mil estudantes) e de Ensino Técnico (modular, pode ser o concomitante ou subsequente ao ensino médio). As 73 FATECs atendem 89 mil estudantes nos cursos de graduação tecnológica, com duração média de 2 anos[9].

Considerando os estudantes do ensino médio estadual atendidos pelo ensino técnico (técnico integrado ou concomitante), o atendimento do CPS representa ainda um baixo percentual: 8% (hoje, a rede estadual de ensino no estado conta com aproximadamente 1,2 milhão de estudantes na 1ª, 2ª e 3ª séries do médio[10]). Além disso, as ETECs do Centro Paula Souza têm um processo seletivo para entrada, uma prova objetiva conhecida como

---

[8] OIT – Organização Mundial do Trabalho – disponível em: <https://www.ilo.org/brasilia/noticias/WCMS_738633/lang--pt/index.htm>.

[9] Dados disponíveis no site da instituição, em: < https://www.cps.sp.gov.br/sobre-o-centro-paula-souza/>

[10] Censo Escolar/INEP 2018 | Total de Escolas de Educação Básica: 4026 | QEdu.org.br

vestibulinho. Os cursos em algumas ETECs chegam a ter uma concorrência de mais de 10 candidatos por vaga. Apesar de mais de 70% dos ingressantes nas ETECs serem oriundos de escola pública, é inegável o viés de seleção por meio do vestibulinho.

Adicionando-se à oferta do CPS as demais instituições técnicas do Sistema S e privadas, e também a do Instituto Federal de São Paulo (IFSP), cálculo da equipe da Secretaria de Desenvolvimento Econômico considerando a Sinopse Estatística da Educação Básica 2018, a oferta da EPT em São Paulo chega a aproximadamente 13% dos alunos do ensino médio público, acima do índice brasileiro, mas ainda muito abaixo de países latino americanos, apesar do desempenho econômico paulista por vezes colocar o estado na frente dos países vizinhos, e ainda mais abaixo quando olhamos os países desenvolvidos.

Estudo realizado pela FGV-Clear e apoiado pelo J.P. Morgan, "Identificação das novas habilidades no Estado de São Paulo"[11], destaca que, no geral, não existem dados públicos disponíveis sobre as habilidades demandas pelo mercado por tipo de ocupação. A Classificação Brasileira de Ocupações (CBO), é um catálogo que relaciona os cursos técnicos com as habilidades de cada ocupação, mas não pretende ser um painel dinâmico que dê conta das evoluções e atualizações constantes e com olhar a longo prazo do que o mundo do trabalho e as profissões do futuro demandam. Algumas iniciativas estão em andamento para operacionalizar algo nesse sentido, como o portal Mapa do Emprego e o SINE Aberto, ambos do Ministério da Economia. Mas enquanto isso, cabe às instituições provedoras de EPT obter esses dados em contato direto com as empresas, o que esbarra em escala e capilaridade, além de depender diretamente da boa vontade dos indivíduos responsáveis localmente de manter relações e colaborar. Essa é a realidade de muitas ETECs hoje, bem autônomas, que se associam às empresas locais, porém não há esse trabalho estruturado a nível macro estadual ou como subsídio para políticas públicas de qualificação.

Além da baixa penetração da oferta de EPT aos jovens de ensino médio, recorte identificado a partir dos dados disponíveis, mas pode-se deduzir que os

[11] Sumário executivo disponível em <http://fgvclear.org/site/wp-content/uploads/ascoa_event_executive_summary_port_lay01.pdf>

jovens recém concluintes da educação básica até a idade de 24 anos também são impactados por isso, e do desalinhamento do que se aprende nas escolas com o que será demandado desse jovem para empregabilidade e geração de renda, o Brasil também subutiliza uma política pública em potencial: a aprendizagem profissional. A Lei n° 10.097/2000, conhecida como Lei da Aprendizagem, determinou, entre outras coisas, cotas para as empresas na contratação de trabalhadores como jovens aprendizes, entre 14 e 24 anos de idade. Os contratos podem durar até dois anos e, durante esse período, o jovem é capacitado na instituição formadora e na empresa, combinando a formação teórica e prática. As empresas de médio porte devem possuir uma porcentagem equivalente a 5% de jovens aprendizes, enquanto para as de grande porte, 15%. Em audiência pública realizada pela Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa do Senado, em 2018, especialistas apresentaram dados e avaliações sobre o programa[12]. Estagnado desde sua criação e ainda com retração em 2018, o país contava com 450 mil aprendizes[13], número que poderia ser o dobro, caso o piso da cota fosse cumprido. Segundo levantamento pelo Ministério do Trabalho em 2018, hoje incorporado ao Ministério da Economia, o número de aprendizes poderia chegar em 3 milhões se o percentual de 15% fosse cumprido. No Estado de São Paulo, segundo a mesma fonte, o potencial de admissões limita-se a 32%, com o número aproximado de 100 mil aprendizes, que poderia ser o triplo disso.

A discussão sobre o Programa de Aprendizagem e seu desempenho ao longo de décadas merece um trabalho a parte, mas neste momento, os dados apresentados têm o objetivo de ressaltar o quanto o Brasil e o Estado de São Paulo podem avançar na qualificação, geração de oportunidades e inserção da juventude no mercado de trabalho, assim como na mobilização e no diálogo com o setor produtivo e empregadores, que hoje preferem pagar multa por descumprir a cota prevista em Lei, do que contratar jovens aprendizes.

Entende-se aqui como problema público a lacuna entre o que se ensina e aprende na escola com o que é demandado do jovem no futuro, um déficit de habilidades na formação da juventude. Na situação ideal desejada, os jovens em

---

[12] Material sobre a audiência disponível em https://www12.senado.leg.br/noticias/especiais/especial-cidadania/aprendizagem-e-subutilizada-no-brasil-afirmam-especialistas

[13] RAIS, 2005-2017, Caged 2018

idade escolar ou recém concluintes aprendem habilidades e competências por meio de um trabalho conjunto entre as escolas de educação básica, as instituições de formação técnica profissional e com o envolvimento do setor produtivo, que vão oportunizar sua inserção no mundo do trabalho de maneira digna. O status quo, no entanto, o cenário atual, o jovem não aprende na escola e não tem a formação cidadã e profissional necessária, o que compromete a sua inclusão produtiva. Entendo a causa imediata a forma como a EPT é tratada e executada enquanto política pública: apartada da educação básica, com baixa oferta e atendimento, sem diálogo com o setor produtivo e com pouca tração para atualizar-se frente as demandas do futuro. Uma provável raiz para isto é a histórica desvalorização da educação para o trabalho, como apontado por MORAES, espelhada na opinião das pessoas de que a educação profissional é uma segunda categoria, inferior, ou que compromete a formação crítica e cidadã.

3. A EXPERIÊNCIA DO REINO UNIDO

Este capítulo busca apresentar a reforma no sistema de educação básica e ensino superior, com ênfase em habilidades da Educação Profissional e Técnica *(Technical Vocational Education and Training – TVET*), implementada pelo Reino Unido a partir de 2016. Para tanto, a contextualização do sistema de ensino britânico se faz necessária, apontando as instâncias governamentais atuantes na temática, bem como o ambiente decisório criado para mobilização da estrutura governamental.

Vamos discutir as propostas para a reforma, demonstradas primeiro em um plano apresentado ao Parlamento, em julho de 2016, pelo Ministro de Estado para Habilidades (*Minister of State for Skills),* Nick Boles, chamado de *Post-16 Skills Plan,* e o marco legal, *Technical and Further Education Act 2017.* Apontaremos as evidências adotadas pelo governo para estabelecer o plano da reforma, bem como as recomendações listadas em extenso relatório produzido pelo Painel Independente de Ensino Técnico, presidido pelo Lord Sainsbury.

Para criação de um Sistema Nacional de Habilidades Profissionais, com estreita e contínua ligação entre as trajetórias acadêmica e profissional que se apresentam aos jovens estudantes em seus percursos escolares, o governo do Reino Unido precisou redirecionar a estratégia de aprendizagem voltada à produtividade e crescimento econômico do país, incluindo a mobilização e engajamento dos atores do setor produtivo, principalmente os empregadores, o incentivo e impulso aos programas de aprendizagem profissional (o equivalente ao Programa regido pela Lei de Aprendizagem brasileira) e a revisão da atuação de institutos e órgãos da administração direta e indireta, especialmente o *Institute for Apprenticeships* (Instituto para Aprendizagem). Os pontos acima serão aprofundados, pois são entendidos como inspiração para o Governo do Estado de São Paulo replicar a experiência britânica na estrutura paulista.

3.1. O sistema educacional e a estrutura governamental

A educação básica nos países do Reino Unido segue estrutura baseada na aprendizagem a partir da idade escolar e do ingresso na educação formal.

O currículo escolar básico é composto pelo currículo nacional, adicionados os componentes de educação religiosa e educação sexual (ambas não têm obrigatoriedade de serem avaliadas nos exames). O currículo nacional é a referência de aprendizagem para todas as escolas de educação primária e secundária, seguindo os mesmos princípios da Base Nacional Curricular Comum (BNCC) no Brasil, cujo objetivo é garantir que as escolas estão ensinando e as crianças e adolescentes estão aprendendo componentes, habilidades e competências comuns, garantindo equidade na aprendizagem no território.

O currículo nacional é organizado em blocos etários chamados de *"Key Stages" (KS),* ou etapas chave do percurso escolar. O quadro abaixo apresenta de maneira resumida as etapas de acordo com a idade dos estudantes:

Quadro 1 – As etapas chave da educação britânica

Child's age	Year	Key stage	Assessment
3 to 4		Early years	
4 to 5	Reception	Early years	Teacher assessments (there's also an optional assessment at the start of the year)
5 to 6	Year 1	KS1	Phonics screening check
6 to 7	Year 2	KS1	National tests and teacher assessments in English, maths and science
7 to 8	Year 3	KS2	
8 to 9	Year 4	KS2	
9 to 10	Year 5	KS2	
10 to 11	Year 6	KS2	National tests and teacher assessments in English and maths, and teacher assessments in science
11 to 12	Year 7	KS3	
12 to 13	Year 8	KS3	
13 to 14	Year 9	KS3	
14 to 15	Year 10	KS4	Some children take GCSEs
15 to 16	Year 11	KS4	Most children take GCSEs or other national

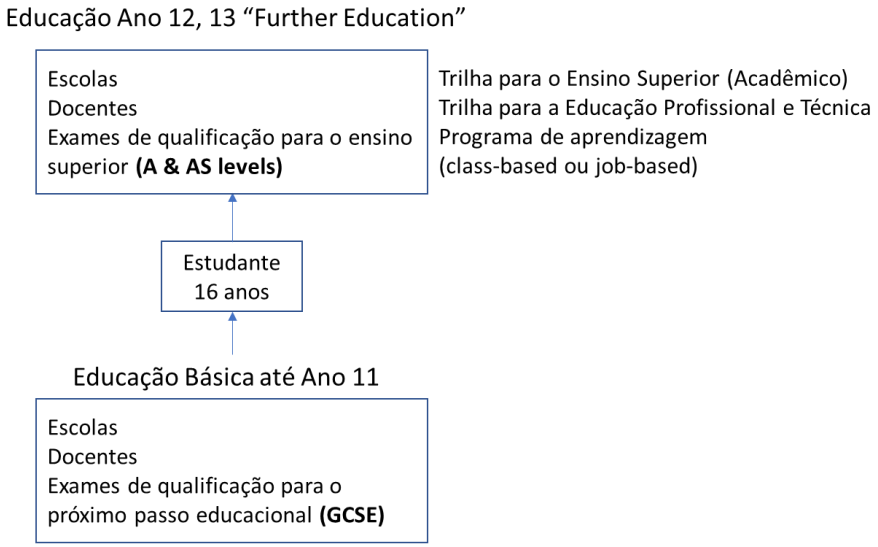
Fonte: The national curriculum, disponível em https://www.gov.uk/national-curriculum

São 11 anos e 4 etapas chave de educação básica até a idade de 16 anos, obrigatório a todos os jovens. A idade de 16 anos é, portanto, o ponto de partida para a reforma educacional com foco no ensino técnico, por isso também foi denominada de “Post-16 Skills Plan”, ao tratar do desenho estrutural que o jovem pode seguir a partir da conclusão do Ano 11 dos estudos básicos e das avaliações e exames disponíveis no sistema.

Uma característica particular do modelo de ensino britânico é a transição do ensino médio para o ensino superior. O ingresso no ensino superior não está condicionado apenas à conclusão do ensino médio. Os estudantes passam por um nível educacional intermediário, chamado de “Further Education”, equivalente aos anos 12 e 13 (idade de 17 e 18 anos). Ao final, eles prestam exames nacionais para admissão nas universidades (os *A-Levels*), mas já focados nas áreas que eles têm mais potencial e interesse de continuar seus estudos. Os cursos na *Further Education* são oferecidos por dois tipos de instituição, os *Sixth Form Colleges,* mais fortemente ligados às escolas de ensino médio, e os *Further Education Colleges*, que operam separadamente das escolas de ensino médio (*high schools).*

O olhar atento a este momento na trajetória escolar é fundamental para garantir que a reforma planejada esteja considerando todas as variáveis e que efetivamente apresenta, para cada ator envolvido, o potencial e a consequência de seguir por este ou aquele caminho. Do ponto de vista do estudante, é importante entender como foi o desempenho nos anos anteriores e como este chega no momento da escolha, se ele foi preparado para o próximo passo, se ele foi avaliado e detém as certificações necessárias, se a linguagem está simples e é apresentada em termos compreensíveis (aqui também é importante considerar a comunicação direta com os pais e responsáveis). Do ponto de vista da escola e dos docentes, como eles estão formando seus alunos para o futuro, como eles estimulam o estudante a construir um plano a partir de seus interesses e pontos fortes e quais são os recursos que o poder público está disponibilizando para eles. Por fim, como se posiciona atualmente o outro lado da escolha, as universidades e o setor produtivo, como eles estão recebendo os estudantes e contribuindo para o desenvolvimento pessoal, acadêmico e profissional. Estas dimensões chave foram consideradas no momento de pensar as atividades e áreas de atuação no âmbito da reforma. A figura abaixo busca exemplificar:

Figura 5 – Dimensões da educação britânica consideradas na reforma



Fonte: Elaborado pela autora

O Ministério da Educação[14] (*Department for Education - DfE)* é responsável por determinar o currículo, as habilidades e a aprendizagem esperada para cada nível escolar, na educação primária e secundária, os exames de qualificações que são oferecidos pelas escolas e o quadro de métricas sobre o qual as escolas são avaliadas. O Ministério estabeleceu 5 áreas prioritárias de atuação, descritas no plano ministerial, atualizado em 2019 (*single departmental plan)*: (i) primeira infância, (ii) escolas, (iii) habilidades e educação profissional (*Post-16 and Skills),* (iv) transformações estruturais e administrativas e (v) Brexit. Incluir a área de habilidades e educação profissional, com foco nas rotas educacionais após a conclusão do ano 11 de educação, aos 16 anos, a pasta da Educação demonstra o compromisso e responsabilidade sobre esse assunto, em conjunto com os demais departamentos interessados (Aprendizagem e Habilidades, Universidades, Economia, Inovação).

Há dois órgãos com relevante atuação nas dimensões destacadas. O *Ofsted – Office for Standards in Education, Children's Services and Skills* (Escritório para Normas na Educação, em tradução livre) é um órgão independente, não ministerial, atuante junto ao Ministério da Educação. O *Ofsted* inspeciona e regulamenta serviços fornecedores de educação e habilidades para

[14] Para fins de comparação estrutural, este trabalho entendeu os departamentos (*departments*) do governo britânico como status de ministério na estrutura federativa brasileira

estudantes de todas as idades, além de regulamentar serviços de atenção e cuidado com as crianças e adolescentes.

O *Ofqual – Office of Qualifications and Examinations Regulation* (Escritório de Qualificações e Regulamentação de Avaliações, em tradução livre) é um órgão independente, não ministerial, que reporta diretamente ao Parlamento. O *Ofqual* também atua em conjunto com o Ministério da Educação (*Department for Education*), portanto está inserido nas estratégias de políticas públicas do governo inglês. O escritório é responsável por regulamentar uma ampla gama de qualificações e avaliações na Inglaterra, especialmente os *GCSEs, AS & A-levels e os Vocational Qualifications.*

Os GCSEs (*General Certificate of Secondary Education*) são os exames que os alunos do Ensino Médio precisam prestar ao final de cada ano letivo, avaliando o conteúdo aprendido em cada disciplina. Os *A-Levels* (*Advanced Levels*) são os exames que os estudantes a partir dos 16 anos prestam, nos anos da educação intermediária (*Further Education),* visando serem admitidos nas universidades ou também para ter um certificado sobre o conteúdo que lhes interessa para uma determinada área profissional. Os estudantes na Inglaterra prestam cerca de 5 milhões de GCSEs, 250 mil AS e 750 mil A levels todos os anos.

O Ofqual é responsável por decidir quais organizações podem oferecer e aplicar as avaliações, determina as regras para os exames, o que escolas e universidades devem esperar dos exames e vice-versa, o que os exames e os resultados devem esperar das escolas. *Ofqual* regula aproximadamente 160 organizações certificadoras, que entre elas certificam aproximadamente 13 mil diferentes qualificações. A regulamentação garante que as qualificações são válidas e de confiança, que os exames como os GCSEs, AS & A-levels, entre outras, estão nos padrões exigidos.

Em 2015 deu-se início a uma reforma dos *GCSEs, AS & A-levels e os Vocational Qualifications*, faseado para as aplicações dos exames contemplarem todas as novas diretrizes até 2020. Os conteúdos foram revistos para serem acreditadas qualificações que estivessem mais alinhadas a estratégia do governo de melhor preparar os estudantes para continuidade dos estudos ou no mundo do trabalho.

3.2. Evidências e ambições para a construção do plano da reforma

Em novembro de 2015, o Ministro de Estado para Habilidades estabeleceu um painel, em conjunto com as pastas da Educação e a pasta de Negócios, Inovação e Habilidades, chamado de Painel Independente de Ensino Técnico (*The Independent Panel on Technical Education).* A tarefa dos membros do painel – ministros, conselheiros e especialistas – era listar ações e recomendações para melhorar o sistema de ensino técnico na Inglaterra, principalmente com foco em simplificar o sistema atual, complexo e de difícil entendimento, e garantir que um novo sistema entregasse as habilidades demandas pelo século XXI. O painel era presidido por David Sainsbury, por isso seu conteúdo ficou conhecido como *"Lord Sainsbury's report recommendations".*

Os estudos e análises do painel levam em conta as experiências de outros países, colocando os sistemas internacionais ao mesmo tempo em posição de comparação ao britânico e de inspiração para absorver e aplicar as melhores práticas.

A premissa que serviu como ponto de partida do plano do Reino Unido para a reforma do sistema técnico foi a de que as habilidades são fator-chave para o crescimento da produtividade britânica, e, portanto, endereçar a base de habilidades vigente no sistema atual de educação e profissionalização faz parte da estratégia de aumentar a produtividade e o crescimento econômico do país.

Estudo publicado pela OCDE em 2015, *"Universal Basic Skills",* apresenta os objetivos da agenda educacional pós-2015, principalmente os relacionados às habilidades básicas universais. Analisando a relação direta entre crescimento econômico e desenvolvimento social com as habilidades da população, o estudo aponta que um dos principais objetivos educacionais deve ser possibilitar à juventude a aprendizagem de um conjunto básico de habilidades como fundação para o trabalho e a educação continuada, indo além de apenas universalizar o acesso à educação básica. A partir de uma avaliação padronizada internacional, o PISA (*Programme for International Student Assessment)*[15], o estudo define esse conjunto básico de habilidades como Nível 1 de desempenho no exame,

[15] A cada três anos, estudantes de 15 anos em 70 países prestam os exames do PISA, realizando provas que avaliam os conhecimentos e habilidades dos jovens utilizando métricas e metodologias de questões que medem a criatividade e o senso crítico do estudante

no qual os estudantes demonstram habilidades elementares de leitura e compreensão de textos simples e o domínio de conceitos básicos de matemática e ciências.[16] Todos os estudantes em qualquer país deveriam atingir o nível 1 para ter impacto na economia nacional, e as ações para esse objetivo começam pela melhora da qualidade das escolas. Para o Reino Unido, a OCDE estimou que, em 2012, quase 20% dos jovens não tinham as habilidades básicas de nível 1. Nesse mesmo ranking, a Coréia do Sul tem estimado menos de 10% dos jovens que não atingiram o nível 1; Singapura, Japão e Finlândia ficam em torno de 10% dos jovens, Polônia e Suíça ficam abaixo de 15% e Alemanha e Dinamarca pouco abaixo dos 20%, ainda na frente do Reino Unido.

Tendo passado pela educação básica até os 16 anos, os jovens britânicos ingressantes nos próximos anos educacionais são apresentados a duas opções: a acadêmica e a técnica profissional. A acadêmica já está estabelecida e o objetivo do governo é elevar a opção técnica como uma opção de alto nível para a juventude. Além de tornar acessível a transição entre as duas opções por meio de cursos comuns e pontes entre um pilar e outro.

Como objetivo básico da reforma macro do sistema educacional para tornar a opção técnica um caminho não apenas viável, mas desejado, o governo britânico, a partir dos relatórios e planos desenvolvidos, demonstrou ser necessário estabelecer um sistema nacional de habilidades e qualificações que funcione no mundo do trabalho.

O relatório do Painel delimita 4 aspectos principais para um sistema de ensino técnico orientado para o mundo do trabalho:

(i) Atuação conjunta entre o Governo, responsável por desenhar e gerenciar o sistema, e o setor privado, no qual empregadores e especialistas precisam estabelecer o conhecimento, as habilidades, métodos e avalições para cada trilha profissional

(ii) O sistema precisa considerar a jornada do estudante, fornecendo condições para que eles possam fazer suas escolhas profissionais e acadêmicas

[16] 420 pontos no PISA são necessários para atingir o nível 1 de habilidades

(iii) Flexibilidade nas trilhas e fluidez para considerar transições entre o caminho técnico e o acadêmico, em ambas as direções, e apoiar os jovens adultos que retomam os estudos

(iv) Considerar os indivíduos que não se sentem prontos para tomar uma decisão aos 16 anos, oferecendo a eles um ano de transição, customizado às aspirações do jovem e simultaneamente vinculado à aprendizagem e produtividade

As 4 dimensões acima foram apresentadas, no âmbito do relatório, ao parlamento e governo à época, e orientou as ações que vieram compor o Post-16 Skills Plan.

Relatório de Dados do *Department for Education (DfE)* e do *Department for Business Innovation & Skills (BIS)*[17] indica que: (i) a participação dos estudantes de 16 a 18 anos na educação, educação profissional e no mercado de trabalho (empregabilidade), de 2005 a 2015, cresceu. A porcentagem de jovens participando em educação e educação profissional, especialmente nesta última, saltou de 9% para 15,6%, assim como o número de jovens participando no mercado de trabalho sem ter passado por qualificações caiu, de 12% para 6,9%; (ii) a proporção de jovens que atingiram o chamado nível 2 educacional, ou seja, que prestaram e obtiveram notas de A a C nos A-Levels ou foram certificados em qualificações profissionais de nível equivalente, na idade de 18 anos, manteve-se numa crescente constante, de 81% em 2010 para 87% em 2015. Isso demonstra um atendimento importante pela educação dos jovens na idade de 15 e 16 anos. Grande parte desses jovens atingiu esse nível por meio das qualificações profissionais. Mas, o relatório aponta que as evidências em produtividade, a carência em habilidades e a percepção dos empregadores podem indicar que o sistema educacional ainda não conseguiu alinhar oferta de trabalhadores com a demanda dos empregadores para alavancar a produtividade. O diagnóstico destaca os seguintes pontos:

Primeiro, a produtividade e habilidades britânicas continuam atrás dos padrões internacionais. Partindo do pressuposto de que crescimento econômico é uma consequência do aumento da empregabilidade ou aumento de produtividade, o relatório argumenta que o Reino Unido teve uma boa taxa de

[17] DfE; DfBIS; Technical Education Reform: the case for change. 2016

criação de novos empregos nos últimos anos, mas ficou para trás quanto à produtividade, que estagnou e fez o país perder posições na produtividade por hora trabalhada, quando comparado aos demais países do G7.

Segundo, há evidência de um retorno para a economia dos investimentos feitos em qualificações e educação profissionalizante. Em linhas gerais, um estudo sobre a *Further Education* publicado pelo BIS[18] encontrou ganhos positivos em todas as categorias de qualificação profissional, com retornos mais significativos particularmente nos níveis superiores.

Terceiro, o Reino Unido sofre de um déficit de habilidades. Relatório da OCDE mostra que o país tem um fraco desempenho nas habilidades técnicas e profissionais intermediárias, e deve cair posições no ranking de países da OCDE neste quesito (de 28º para 33º até 2020). A Inglaterra também está entre os últimos sete países no ranking de habilidades em alfabetização e nos últimos oito quando olhamos para habilidades de matemática, considerando os jovens de 16 a 24 anos.[19] O déficit em habilidades básicas como alfabetização e matemática produz sérias consequências na performance dos jovens quando estes ingressam o mercado de trabalho. Ter baixo desempenho em interpretação de informações e orientações, produção escrita e comunicação oral, cálculos simples e grandezas significa afetar a produtividade dos trabalhadores, além de comprometer as chances de continuar estudando e desenvolver-se profissionalmente. Comparativamente, o Reino Unido tem índices de destaque quando olhamos a educação superior e as habilidades de alto nível. Isso levou o governo a identificar um desequilíbrio muito relevante nas habilidades produzidas pelo sistema educacional (acadêmico e profissionalizante): há uma longa fila de pessoas com baixas habilidades, ou sem ultrapassar o nível básico, um número grande de pessoas com habilidades intermediárias de qualificações técnicas, e há um grupo significativo de jovens adultos com as habilidades de nível alto (proporção que pode chegar em 49% em 2020, segundo estimativas da OCDE). Portanto, é estratégico e prioritário apoiar os jovens trabalhadores com apenas as habilidades básicas a ter progresso e desenvolvimento, bem como diminuir o número de pessoas que

---

[18] Bibby, Buscha, Cerqua, Thomson, and Urwin (2014) *Further education: comparing labour market economic benefits from qualifications gained*

[19] OECD (2016) *Skills Matter: Further Results from the Survey of Adult Skills*

ingressam o mercado de trabalho depois da educação obrigatória sem as habilidades e qualificações.

Quarto, o déficit de habilidades também impacta e apresenta desafios para os empregadores e o setor produtivo. Engenharia e manufatura, por exemplo, são áreas nas quais há o temor de não encontrar mão de obra qualificada e, portanto, acumular prejuízos. Pesquisa realizada pela UKCES (*United Kingdom Comission for Employment and Skills)*[20] em 2015 aponta que em um terço das posições os empregadores tiveram dificuldades para contratar, sendo que dessas, 69% foram consideradas difíceis pois os candidatos não satisfaziam os requerimentos de habilidade, qualificação e experiência. A proporção dos estabelecimentos que tinham pelo menos uma vaga não preenchida por conta do déficit de habilidades subiu de 4% para 6% entre 2013 e 2015. Outras deficiências fundamentais indicadas pelos empregadores na pesquisa são: resolução de problemas complexos (39% das vagas com dificuldade de preenchimento) e habilidades de estatística e problemas numéricos (29%). São habilidades e competências totalmente relacionadas com inovação e adaptação, características marcantes da era moderna do mundo do trabalho e setor produtivo, e que majoritariamente contribuem com a produtividade.

Quinto, falta engajamento e investimento pelo setor produtivo em educação e qualificação. De um lado, os empregadores não estão envolvidos o suficiente na vida escolar e na trajetória educacional dos jovens, e do outro, as escolas não dialogam com os empregadores visando proporcionar aos estudantes experiências diretamente relacionadas com o mundo do trabalho. Ampla pesquisa com os jovens do Ano 11 na escola (último ano de educação obrigatória) aponta que menos da metade deles tiveram alguma experiência profissional como parte da trajetória.[21] Em outra pesquisa conduzida pelo UKCES[22], dos 18 mil empregadores entrevistados, 44% deles ofereciam de maneira geral algum tipo de experiência profissional. Apenas 20% deles tinham algum engajamento junto às escolas, e menos ainda com o *Further Education*

---

[20] Vivian et al. (2016) *Employer Skills Survey 2015*

[21] Archer and Moote (2016) *ASPIRES 2 Project Spotlight: Year 11 Students' Views of Careers Education and Work Experience*

[22] Shury et al. (2014) *UKCES Employer Perspectives Survey*

Colleges (12%), sendo que a grande maioria desses são empresas de grande porte (mais de 100 funcionários).

Os estudos e pesquisas mostram também que o investimento dos empregadores em treinamento interno está estagnado há quase uma década. O valor gasto por funcionário treinado está nos mesmos parâmetros desde 2011, assim como o número de dias de treinamento fornecido. O principal argumento dos empregadores é a falta de recursos financeiros ou recursos humanos para dar o treinamento. Pode-se perceber que para a maioria deles, existe um teto ao valor atribuído ao treinamento dos funcionários, como não perceber ou medir o retorno do investimento em treinamento, por exemplo.

Outro ponto relevante sobre o engajamento dos empregadores tem a ver com viabilizar programas de aprendizagem. Esse será um pilar relevante para a reforma, e vamos falar dele em detalhe ao longo do trabalho.

O sexto ponto tem a ver com a complexidade e falta de clareza no atual sistema de educação profissional e técnica. O sistema não consegue endereçar a grande diversidade de jovens com interesses e expectativas diferentes, pois engloba centenas de fornecedores e milhares de opções de qualificações, mas não apresenta um caminho claro, intuitivo e bem orientado, de acordo com as preferências e pretensões da juventude, tampouco alinhado com as demandas e necessidades do setor produtivo. Os jovens também se deparam com variações dentro dos programas e dos formatos da educação profissional, que pode ser em sala de aula, no local de trabalho, em tempo integral, ou em tempo parcial. O Ofsted aponta que as escolas estão aquém do que deveriam quando se trata em apresentar aos seus alunos todas as opções que eles têm a partir dos 16 anos, ao final do Ano 11 da educação obrigatória, e que os serviços de orientação de carreira ainda são muito irregulares. Neste cenário complexo, o sistema acaba registrando altas taxas do que o relatório denominou “churn”: rotatividade, repetência, desistência, regresso para um nível anterior. Análise do DfE mostra que, em um mesmo grupo de estudantes que ingressaram na *Further Education* aos 16 anos, um quarto deles (aproximadamente 125 mil alunos), apresentaram alguma forma de “churn”.[23] As consequências disso são duras: atraso do jovem em entrar no mercado de trabalho e possível desincentivo para

[23] Annex A, Based on DfE analysis of the Young Person’s Matched Administrative Dataset (YPMAD).

continuar ou concluir a etapa educacional, o que poderia levá-lo de volta a uma posição de não ter continuado os estudos depois dos 16, significando que o poder público teve despesas sem retorno.

Sétimo, há pouco incentivo para os fornecedores de educação profissional e técnica proverem ensino de alta qualidade. O principal motivo para isso é que o governo paga os fornecedores para prover a educação praticamente sem nenhum custo para os estudantes, mas estes não têm meios de avaliar, enviar reclamações oficiais, dar feedback das aulas e/ou trocar de curso caso não esteja satisfeito. Com o relacionamento inexistente, o fornecedor não tem entre suas prioridades o incentivo para atender as necessidades dos estudantes.

Em relação ao *Further Education Colleges,* eles são fortemente dependentes do financiamento governamental. 86% deles dependem do governo para financiar mais de 70% da receita[24], o que significa que quedas na arrecadação e no orçamento público impactam diretamente a saúde financeira dos colégios.

Por fim, o oitavo ponto do diagnóstico atesta a necessidade da juventude em ser qualificada e ter as habilidades para acompanhar o dinâmico mundo do trabalho, exigidas pela tecnologia, e as profissões do futuro. É papel do sistema de educação técnica e habilidades suprir e apoiar a população.

3.3. O “Post-16 Skills Plan” e o início da implantação

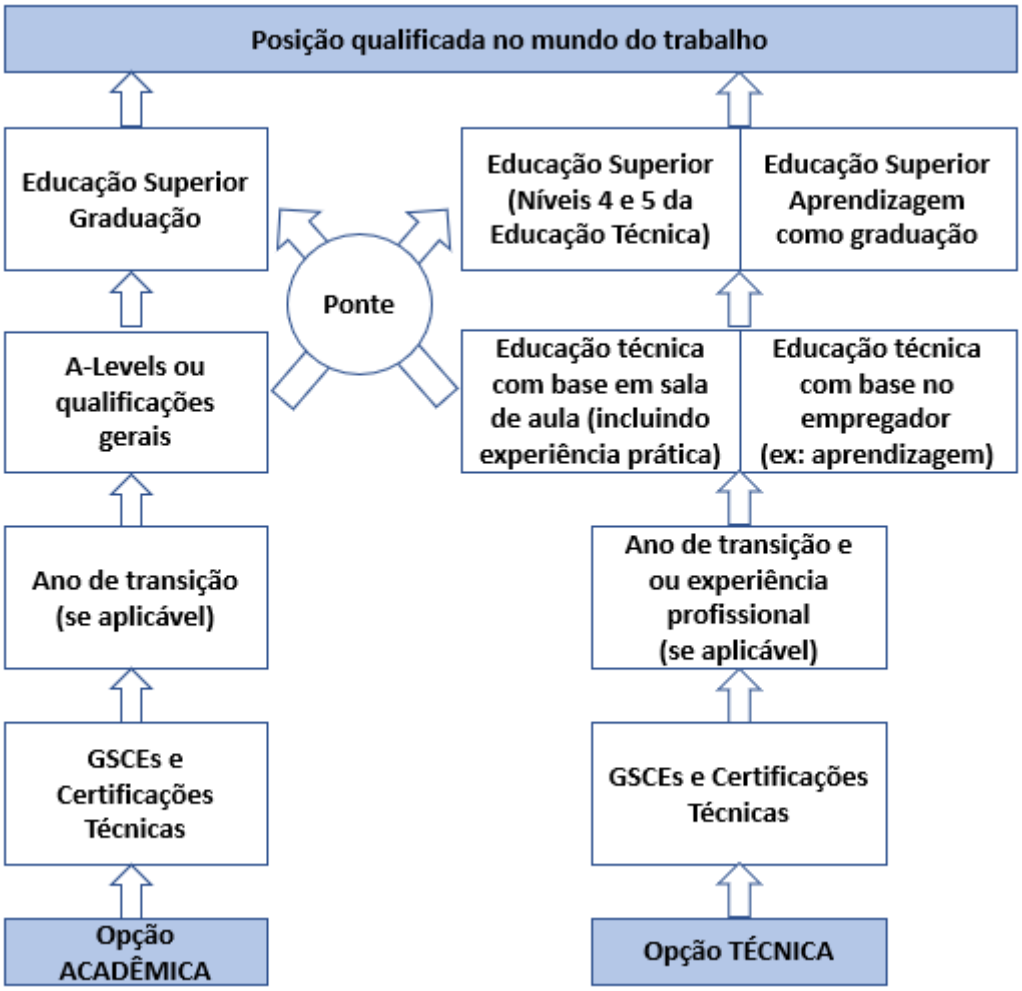
A partir do apresentado pelo relatório do Painel, o governo estabeleceu oficialmente o compromisso com a reforma do sistema educacional técnico e apresentou o “Post-16 Skills Plan”. A Educação Profissional e Técnica precisa ser atrativa, inspiradora e bem aplicada, para alcançar os indivíduos independente de gênero, raça, classe social, orientação sexual, deficiência ou qualquer outro fator exógeno. Esse é o objetivo das ações contidas no plano. Além disso, a educação técnica não poderia mais ser apresentada como a opção “fácil”, destinada aos estudantes que não tenham alcançado o desempenho necessário nos A-Levels para seguir uma trilha acadêmica. Essa visão também

[24] BIS analysis of college accounts data

é muito comum no sistema educacional brasileiro. Para tanto, é preciso igualar as exigências educacionais para ambas as trilhas, esclarecendo as vantagens e potencialidades de cada uma.

O desenho do sistema educacional com ambos os pilares, acadêmico e profissional, e as possibilidades de escolha, foi assim representado:

Figura 6 – Representação do sistema reformado: o início do Modelo Dual



Fonte: Elaborada pela autora

O quadro acima não pretende esgotar as múltiplas possibilidades de caminhos que os jovens podem escolher. Mas, ilustra bem as três principais inovações trazidas pela reforma: pela primeira vez no sistema educacional britânico, a trilha técnica foi elevada aos mais altos níveis, até a educação superior. Outra característica inovadora foi a determinação de construir para o pilar técnico o mesmo histórico educacional do pilar acadêmico, já tão bem

estabelecido, exigindo dos estudantes de ambas as trilhas o mesmo nível de conhecimento e habilidades, nas diferentes áreas escolhidas. Esse alinhamento entre ambos os pilares atende a vários dos objetivos já enumerados neste trabalho. A terceira característica é a mobilidade entre as duas opções. O plano deixa claro que seria leviano esperar que os estudantes de 16 anos estariam aptos a fazerem escolhas muito determinísticas de seu futuro, como está construído hoje o modelo dual na Alemanha, por exemplo. Assim, a estrutura britânica permite que o estudante que optou pela educação técnica possa, aos 18 anos, migrar para a trilha acadêmica, percebendo que na verdade seus objetivos são mais aderentes com o ensino superior numa universidade. Ou, o estudante que cursou o pilar acadêmico e fez os A-levels pode migrar para um programa de aprendizagem em nível superior, no lugar de entrar na universidade. Esse sistema, o chamado modelo dual, foi certeiro em atender a dinâmica de escolha dos jovens, contemplando com qualidade os diversos caminhos, e evitando que os estudantes regredissem ou tivessem que repetir anos de estudo, grande fator de falta de motivação e de evasão escolar.

3.3.1. O Sistema Nacional de Habilidades Profissionais

O primeiro passo para garantir que o sistema contínuo do modelo dual funcionasse foi reformar as trilhas técnicas existentes, visando ao fim deixá-las no mesmo nível educacional de exigência do pilar da educação acadêmica.

Foi introduzido um quadro de 15 rotas que perpassam toda a educação técnica, incluindo a aprendizagem baseada na sala de aula e a baseada no empregador, no mercado de trabalho. As rotas focam onde há maior necessidade de empregos que demandam habilidades e competências práticas e agrupam ocupações com conteúdo compartilhado. No coração do sistema, o governo expandiu e especializou a atuação de um órgão, que ficou responsável pelo quadro de rotas, pelas instituições de ensino técnico, por mobilizar os empregadores e garantir as opções baseadas em sala de aula e no empregador: o Instituto de Aprendizagem (“*Institute for Apprenticeships”).* Essa etapa educacional ganhou o nome de “*Tech Levels”,* ou *T-levels,* estabelecendo um paralelo com os A-levels no pilar acadêmico.

No começo de cada rota, o governo criou programas nas escolas, baseados em sala de aula, com duração de dois anos, para os estudantes percorrem após os anos de educação obrigatória – portanto, a partir dos 16 até os 18 anos, mas também como ingresso nos anos de *Further Education* para aqueles com mais de 19 anos. Cada programa precisou se alinhar com a aprendizagem prática, logo no início das rotas, e com a possibilidade de o jovem transitar entre eles. Para garantir a qualidade, o governo estabeleceu certificados reconhecidos nacionalmente para cada rota nos T-levels nos níveis 1 e 2 (pré-educação superior). Cada certificado dado ao estudante nessa fase de estudos garante uma qualificação. No sistema pré-reforma, conforme também apontado pelo relatório do Painel Independente, o número de qualificações era exagerado, muitas vezes confundindo os jovens e suas famílias, por um lado e, por outro, gerando uma competição não saudável entre as instituições de ensino técnico que, visando conceder o máximo de qualificações possível, baixava muito o nível e a qualidade do ensino. Assim, ao estabelecer os certificados nacionais, o governo decidiu por determinar apenas uma qualificação comprovada para cada ocupação ou um grupo de ocupações em cada rota dos T-levels.

O currículo dos dois anos de estudo do programa nos T-levels também foi adaptado. Cada programa inclui um conteúdo comum para todos os estudantes daquela rota (contempla também os conteúdos de Língua Inglesa, Matemática e Habilidades Digitais). Essa fase de conteúdo comum é seguida por estudos mais especializados, de acordo com a ocupação escolhida pelo estudante. A discussão sobre as habilidades técnicas e as chamadas competências socioemocionais também foi considerada, porém com um olhar mais voltado ao que o mundo do trabalho demanda. As habilidades mais relacionadas com as ocupações estavam já contempladas no currículo, e o Instituto de Aprendizagem ficou responsável por incluir, a partir do diálogo com os empregadores, as competências socioemocionais entendidas como mais relevantes para o indivíduo se destacar no mundo do trabalho (quais sejam: comunicação, trabalho em equipe, resolução de problemas complexos, entre outras).

Por fim, o governo julgou ser fundamental, seguindo sempre os princípios e objetivos estipulados, que todos os jovens cursando os programas dos T-Levels devessem ser alocados numa posição de trabalho de qualidade.

A jornada de garantir qualidade e alto nível na educação técnica não parou nos T-Levels. O Post-16 Skills Plan dá continuidade ao estabelecer que as rotas do quadro técnico chegassem também à educação superior (níveis 4 e 5). Para além dos 18 anos, os jovens concluintes do programa de dois anos no T-levels podem seguir diretamente para uma posição do mercado de trabalho. Mas, caso optem por dar continuidade aos estudos, o importante era garantir que os próximos anos de educação terciária fossem ainda mais especializados e de aprofundamento, evitando repetir no currículo conteúdos vistos anteriormente, outra falha que ocorre no sistema de educação técnica no Brasil.

A educação técnica superior continua a seguir os padrões nacionais, e é também de responsabilidade do Instituto de Aprendizagem. Para cada umas das 15 rotas, o Instituto mantém o registro das qualificações técnicas de níveis 4 e 5. Foram criados então os "*National Colleges",* com dois papéis principais: ensinar os estudantes que estão nos níveis superiores, com professores atualizados nos conhecimentos da indústria e do mercado e simulando o ambiente de trabalho; certificar os estudantes nas áreas de especialização, estabelecendo os padrões para que outras instituições de ensino possam seguir. Os National Colleges vão também, além de suprir os déficits de aprendizagem e habilidades nos níveis 4 e 5, prover ensino técnico que pode chegar até o nível 6, incluindo a Aprendizagem enquanto graduação ("*degree apprenticeship")*. Nos níveis 4 e 5 também há um excessivo número de qualificações – de acordo com o Ofqual, são 1800 qualificações regulamentadas. Uma das estratégias para diminuir esse contingente é a determinação de que apenas as qualificações de nível 4 e 5 que atenderem os padrões nacionais vão entrar para o registro do Instituto de Aprendizagem como aptas a receber o subsídio do setor público para financiamento.

O segundo grande movimento do governo no âmbito do plano envolveu as instituições certificadores e provedoras de educação técnica. Tais instituições precisam ser fortalecidas, financeiramente sustentáveis e focadas nas necessidades econômicas locais. O fator regional foi estrategicamente colocado como ponto fundamental, assegurando capilaridade das ações governamentais. As instituições de ensino permanecem com sua autonomia, e devem mobilizar setores parceiros e sempre dialogar com o setor produtivo e os empregadores se quiserem cumprir o objetivo de atacar os déficits de habilidades no contexto

e local em que se encontram, dentro do quadro estabelecido pelo governo. Conforme foram introduzidas as 15 rotas do T-level, a decisão de quais devem ser focadas será tomada localmente.

As estratégias para novas instituições ou unidades de ensino incluiu a expansão dos National Colleges, com novas unidades provendo o ensino técnico de nível 4 a 6 em cinco áreas prioritárias: energia nuclear, habilidades digitais e de tecnologia, linhas férreas de alta velocidade, petróleo e gás, indústria cultural e criativa; as University Technical Colleges (UCTs) e escolas técnicas gratuitas oferecendo o ensino de alta qualidade, e com expansão prevista para no futuro elas fazerem parte de um fundo acadêmico como forma de financiamento ou outra parceria similar; novas instituições responsáveis pelo ensino de habilidades de alto nível em STEM (sigla em inglês para Science, Technology, Engineering e Mathematics) para os níveis 3, 4 e 5: os Institutos de Tecnologia (Institutes of Technology – IoTs).

3.3.2. A participação dos empregadores e a aprendizagem profissional

O National Audit Office (Escritório Nacional de Auditoria) produziu um relatório em 2019 com análises sobre o progresso da reforma e expansão conduzida pelo DfE quando do lançamento do Post-16 Skills Plan. O relatório define o objetivo macro do Programa: capacitar os indivíduos nas competências, habilidades e conhecimentos necessários para a empregabilidade, com horas de estudo em treinamento e qualificação, e horas de aprendizagem prática no empregador. Os objetivos delineados são: (i) atender a demanda dos empregadores por certas habilidades, (ii) criar oportunidades para os aprendizes se desenvolverem em suas carreiras, (iii) captar aprendizes de todos os contextos socioeconômicos e de diversidade e (iv) criar oportunidades de aprendizagens de maior qualidade. Mas, principalmente, as mudanças promovidas pelo governo visavam tornar o programa “employer-led and employer-funded”. A meta era chegar em 3 milhões de aprendizes até 2020.

Aprendizagem, por definição, é um emprego que combina trabalho com treinamento. O governo britânico, por meio do DfE, determinou que os aprendizes precisam dedicar pelo menos 20% das suas horas remuneradas em

treinamento fora do ambiente de trabalho, e que os programas de aprendizagem devem ter duração mínima de 12 meses. O conteúdo de cada aprendizagem é definido pelos padrões estabelecidos. A remuneração do aprendiz é paga pelo empregador.

O aprendiz recebe o treinamento fora do trabalho, fornecido por instituições autorizadas. O governo contribui com os custos desse treinamento. Os provedores de educação profissional e qualificação podem ser os FE (Further Education Colleges), já apresentados neste trabalho, um fornecedor independente, um provedor comunitário local (sem fins lucrativos) ou o próprio empregador, e neste último caso, apenas para os próprios funcionários. Conforme também apresentado neste trabalho, os programas de aprendizagens estão abertos para os estudantes a partir dos 16 anos, fazendo parte da estrutura de educação básica, no pilar técnico. Essa foi outra inovação trazida pelo governo britânico que fez diferença na promoção da EPT. A figura abaixo indica com mais detalhe os níveis educacionais dos programas de aprendizagem:

Figura 7 – Os níveis educacionais e de aprendizagem

Apprenticeship levels

Name	Level of qualification	Educational equivalent
Intermediate	2	GCSEs
Advanced	3	A levels
Higher	4, 5, 6 and 7	Diplomas, certificates and degrees
of which, degree level	6 and 7	Bachelor's and master's degrees

Source: National Audit Office

Fonte: National Audit Office, *The apprenticeships programme,* 2019

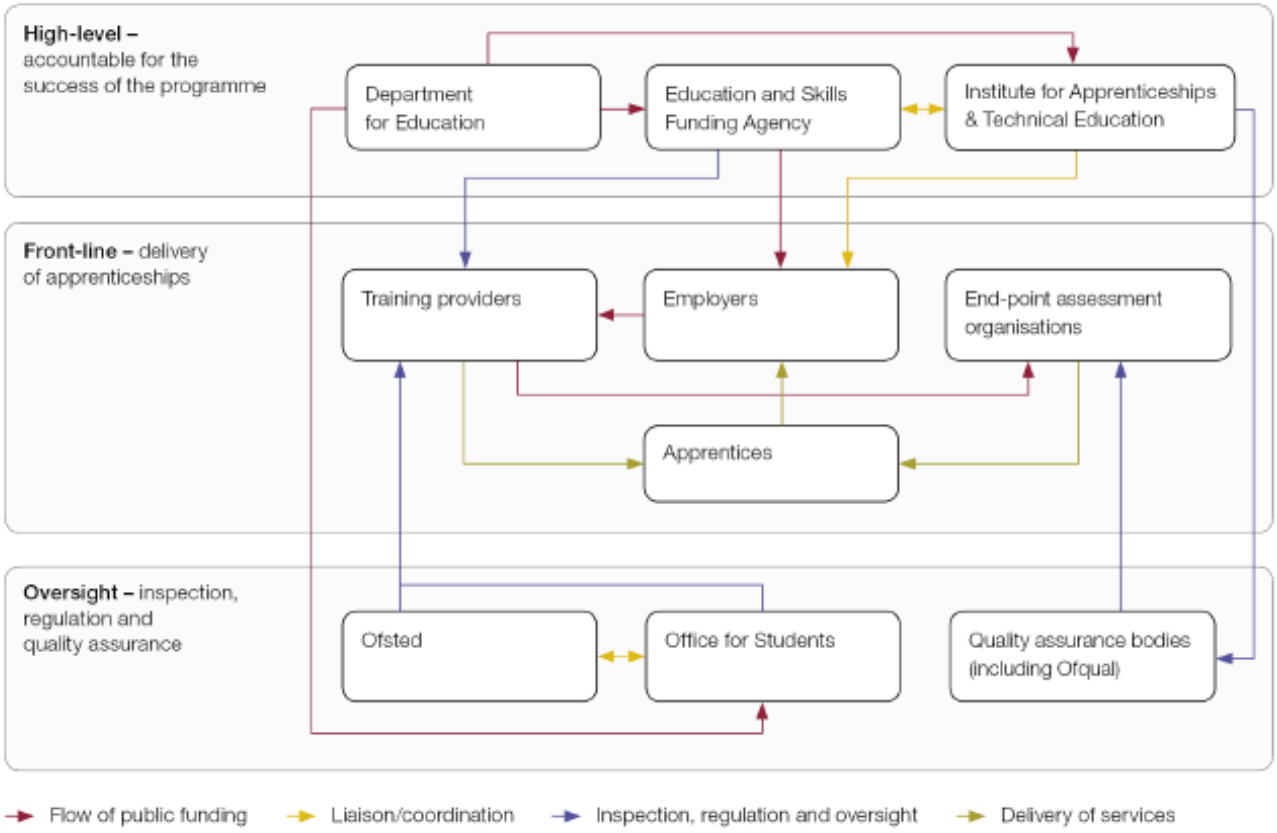
O DfE é o responsável pelos programas de aprendizagem, o Education and Skills Funding Agency (ESFA), por sua vez, é responsável pela política e pelo financiamento, fiscalizando as entregas do programa. A reforma promovida pelo DfE é orientada para o engajamento dos empregadores e financiada pelos empregadores. 3 mudanças principais foram operacionalizadas, em 2017: a criação do Instituto de Aprendizagem e Educação Técnica (*Institute for*

Apprenticeships & Technical Education), o Fundo da Aprendizagem (*Apprenticeship Levy)* e o Serviço Online de Aprendizagem.

O Instituto de Aprendizagem foi estabelecido para assegurar a qualidade, consistência e credibilidade das aprendizagens, incluindo o apoio aos empregadores a desenvolverem e alcançarem um padrão mínimo na aprendizagem que oferecem. Para criação do Fundo, o governo estabeleceu uma taxa de arrecadação de 0,5% da folha anual, para os empregadores com uma folha de pagamento superior a £3 milhões. Os empregadores que contribuem com o fundo podem utilizar o recurso, acrescido de uma complementação governamental de 10%, para pagar o treinamento e avaliação dos aprendizes. Para organizações menores que não alcançam o valor da folha anual, existe um mecanismo de co-investimento. O ESFA lançou uma plataforma digital em tempo recorde para fazer a gestão do fundo e da movimentação na conta dos empregadores. Em novembro de 2018, os empregadores haviam registrado 16 mil contas online na plataforma. A lógica do fundo é a contribuição voluntária, portanto os empregadores precisaram ver valor em fazer parte. De acordo com o relatório, os empregadores se importam pois eles passaram a ocupar uma posição de protagonismo na definição das habilidades e competências, impactando numa maior taxa de preenchimento de vagas, principalmente as de alto nível técnico, no médio e curto prazo.

O quadro abaixo estrutura a atuação do sistema de Aprendizagem:

Figura 8 – Atuação do sistema de Aprendizagem



Fonte: National Audit Office, *The apprenticeships programme,* 2019

A reforma no programa de Aprendizagem permitiu ao Reino Unido qualificar a experiência e ampliar o número de jovens beneficiários, trazendo o empregador para o centro da decisão, regulamentando as instituições provedoras do treinamento, com padrões mínimos, e promovendo sustentabilidade financeira.

4. O PAPEL DE SÃO PAULO NA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA

Este capítulo tem como objetivo a análise das ações e atividades da experiência britânica a luz de algumas referências teóricas no campo da gestão pública, sempre com o olhar para a estrutura brasileira e paulista. Assim, vamos entender onde se coloca a temática da Educação Profissional e Tecnológica na formulação da agenda governamental e quais são os stakeholders principais para impulsionar a implementação e expansão da política pública de EPT no território paulista.

Além disso, a ideia é verificar a viabilidade de aplicação prática em São Paulo de alguns pontos da reforma britânica, tanto as recomendações feitas pelo Painel Independente do Ensino Técnico quanto as contidas no Post-16 Skills Plan. O estudo de caso do Reino Unido foi escolhido pois a reforma desenhada e implementada contempla funcionalidades chave que não demandam mudanças estruturais profundas, a partir do que o novo ensino médio já traz enquanto possibilidades de formação, evitando rupturas e seguindo mais pelo incrementalismo. As funcionalidades que mais se aproximam da prática no Estado de São Paulo são o apoio governamental, políticas de educação e qualificação e a estratégia industrial e do setor produtivo. Outras, no entanto, o Estado não consegue replicar de forma isolada, mas pode certamente influenciar e pautar o debate a nível nacional, como fortalecer a política nacionalmente e criar novas estruturas de avaliações padronizadas e a regulamentação das certificações. Entendemos que vários pontos envolvem condições e ferramentas que hoje o Estado de São Paulo dispõe, e o que possa ser mais divergente devido à diferença de perfil do Estado em relação ao Reino Unido não contornável pelo perfil econômico e social de São Paulo, já apresentado anteriormente, será devidamente registrado pelo trabalho, se aplicável.

4.1. A definição de agenda e o mapeamento de stakeholders

Logo de partida, a alternativa de ação para enfretamento do problema público adotada pelo Reino Unido, e entendida por este trabalho como um dos

primeiros passos, foi garantir que o problema em si e as causas mais imediatas faziam parte da formação da agenda governamental; olhando para o Brasil, seria tanto a nível federal, quanto a nível estadual. Ao estruturar o ciclo das políticas públicas, Jann e Wegrich (2006, p. 46) posicionaram a fase de definição de agenda logo a seguir da definição do problema público. Assim podem ser desenhadas as próximas atividades, tais como diagnóstico aprofundado, plano de ação propositivo, com ações vinculadas às causas, e mobilização dos atores para mudanças estruturais, caso necessário. Então a formulação da política, com a tomada de decisão e implementação.

A definição de agenda joga luz em questões de priorização de políticas, acaba selecionando umas no lugar de outras (JANN e WEGRICH, 2006). Porque a reforma da educação técnica e profissional (TVET) no Reino Unido entrou na agenda? Porque foi reconhecida socialmente como um problema, a partir da iniciativa interna do governo, mobilizando o apoio popular depois. O Ministério da Educação (*Department for Education*) incluiu a temática nas suas ações prioritárias, em conjunto com o Ministério de Inovação e Negócios (*Department for Business, Innovation & Skills)*. A partir de dados da OCDE e pesquisas internas no governo britânico, o país percebeu que estava ficando para trás em vários indicadores (educacionais, produtividade, empregabilidade) quando comparado aos seus vizinhos europeus e até a outros países menos desenvolvidos. Além disso, criou-se uma imagem política, com o estabelecimento de um painel de diagnóstico, já atrelada a uma possível solução ao problema. A princípio, a partir do estudo de caso, não há evidências da participação decisiva do público, sociedade, ou de grupos de interesse específicos na inserção da política na agenda.

Analisando o Estado de São Paulo, é relevante notar que, ao longo dos anos, a oferta de EPT pública pelo Cento Paula Souza, sem dúvida uma instituição de qualidade com bons indicadores[25], tem sido considerada, em alguma medida, satisfatória. Não houve, ao longo das gestões governamentais passadas, investimentos ou tomadas de decisões substantivas que promovessem a EPT no Estado para além do status quo. Apesar de ser o estado mais rico do país, os indicadores educacionais e rankings de empregabilidade

[25] Das 10 escolas públicas de ensino médio em São Paulo com maiores notas no IDEB em 2019, 8 são ETECs do Centro Paula Souza. Fonte: QEdu.org.br. Dados do Ideb/Inep (2019)

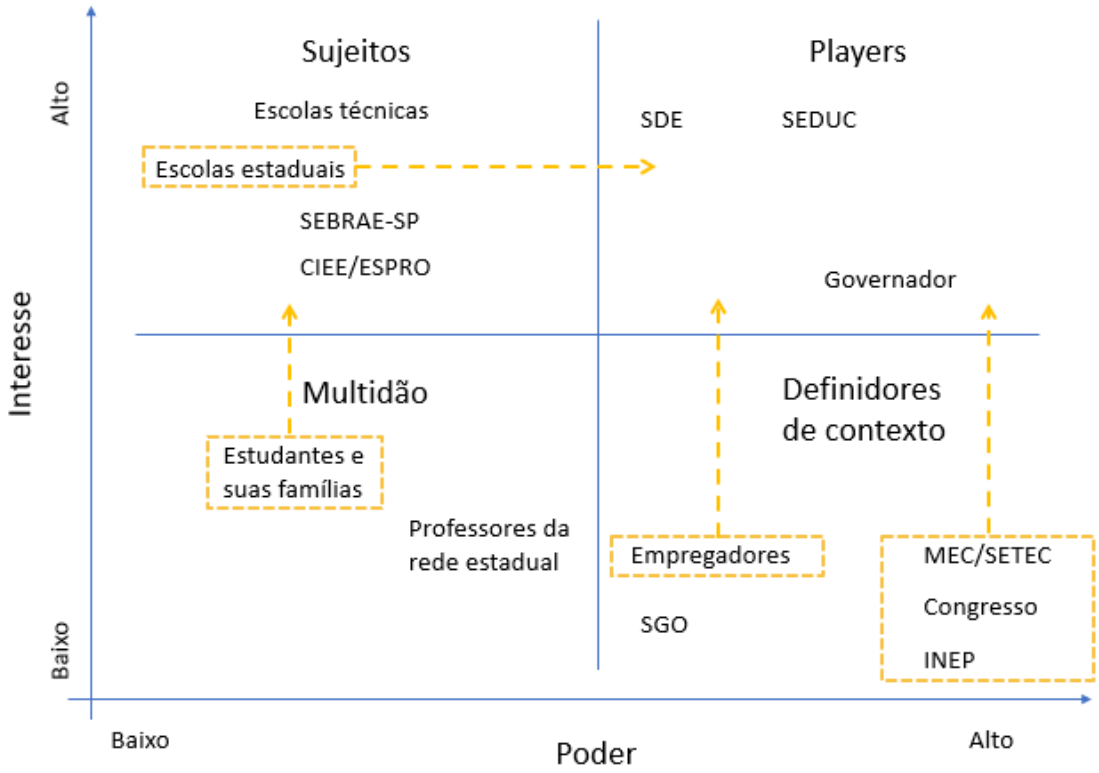
não foram utilizados como evidências de um problema público. Com a aprovação da Lei n° 13.415/17, que instituiu os itinerários formativos no âmbito do Novo Ensino Médio, a EPT ganhou força ainda não vista no debate público como uma alternativa e complementação viável tanto para a formação e educação, quanto para empregabilidade. Estudando o modelo de KINGDON (1995, citado por JANN e WEGRICH, p. 45) para contextualização da formulação de agenda, as janelas de oportunidade que se abrem para uma política específica, vejo que a corrente da política pública, analisando as soluções sendo implementadas em outros estados e no mundo, está mais colocada em São Paulo. A atual gestão tem um perfil mais voltado à política externa e ao setor privado do que as demais, o que possibilita um olhar mais voltado às políticas de trabalho e renda, e o Secretário de Educação foi o Ministro da Educação que aprovou a Lei n° 13.415 em Brasília, o que por sua vez impulsiona a implementação do novo ensino médio nas escolas estaduais. Mas, olhando as outras duas correntes, ainda estão longe de uma intersecção para abrir a janela: a corrente do problema, com pouca percepção do problema público, e a corrente da política (apesar de avanços pela atual gestão do governo do estado), ainda há pouca mobilização de sentimento público e priorização. A mídia, sempre um ator relevante, apesar de noticiar o desemprego, por exemplo, não explora a temática do déficit de habilidades e competências como uma das causas de dificuldades de alguns setores no preenchimento de vagas, por falta de qualificação dos candidatos.

A análise dos *stakeholders* estratégicos para impulsionar a política pública pode ser feita a partir de técnicas descritas por BRYSON (1995) e EDEN & ACKERMANN (1998). A lista de potenciais *stakeholders* no Estado de São Paulo não difere muito das do governo britânico, ainda que seja mais curta em relação a instâncias governamentais, e os critérios de expectativa e interesse de cada um para com o governo e a política pública podem ser bem convergentes. A nível federal, o Ministério da Educação, por meio da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC), o INEP, por conta das avaliações padronizadas como a Prova Brasil e o ENEM, o Congresso Nacional, por marcos legais e regulatórios (a aprovação e regulamentação do FUNDEB, por exemplo). A nível estadual, o Governador e Vice-Governador do Estado, a Secretaria de Gestão e Orçamento (SGO), a Secretaria de Educação (SEDUC), a Secretaria de Desenvolvimento Econômico (SDE), as escolas estaduais de ensino médio,

os professores da rede estadual, as escolas técnicas, sejam públicas como o Centro Paula Souza, ou instituições privadas, e as instituições de ensino superior. Os estudantes e suas famílias. Por fim, o setor produtivo e os empregadores, de todos os portes, bem como as instituições que promovem o empreendedorismo (SEBRAE-SP, por exemplo) e as instituições que fazem intermediação de mão de obra, principalmente estágio e aprendiz (CIEE, ESPRO).

Posicionando os stakeholders na matriz interesse x poder, de EDEN & ACKERMANN, (1998, citado por BRYSON, 2017, p. 28) percebe-se que muitos definidores de contexto precisam se movimentar para *players* para que a política pública de EPT em São Paulo seja mais priorizada. Apenas as Secretarias de Educação e Desenvolvimento não vão dar conta da implementação atuando mais isoladamente.

Figura 9 – Os stakeholders da política pública de EPT em SP



Fonte: Elaborado pela autora

A experiência do Reino Unido mostra a importância de mobilizar e engajar o setor produtivo para aproximação e alinhamento com a educação para o

trabalho. As escolas e os empregadores podem trabalhar em conjunto em atividades que garantam o desenvolvimento e aprendizagem de habilidades e competências nos jovens: formulação de currículos e rotas de educação técnica conforme as realidades locais; análise a longo prazo das tendências de profissões do futuro, tecnologia e inovação; oportunizar as primeiras experiências profissionais por meio dos estágios de nível médio e do programa de aprendizagem, visando superar as baixas taxas de aprendizes nas empresas. O estado de São Paulo está hoje numa posição inédita de aproximação com o setor privado, conforme ressaltado aqui, por conta do perfil da gestão atual. Este é o momento para estruturar uma metodologia de engajamento dos empregadores na educação profissional da juventude.

A mobilização dos estudantes é outra atividade relevante na implementação, conforme experienciado pelo Reino Unido, os jovens e suas famílias precisam conhecer as potencialidades da educação para o trabalho e reconhecê-la como uma opção viável e tão boa quanto a trilha acadêmica. Por meio de linguagem simples e uma jornada do usuário bem construída, é responsabilidade do governo, enquanto implementador da política, alcançar o seu público-alvo e movimentá-los para stakeholder com alto interesse. Em consultas realizadas pela Secretaria de Educação no Estado, o itinerário formativo da educação profissional fica em primeiro lugar na escolha dos estudantes da rede[26]. Isso fundamenta o interesse, mas ainda tem um longo caminho a ser percorrido na comunicação e viabilização da estrutura profissional que atenda cada realidade dos estudantes nas escolas.

A análise dos stakeholders federais envolve algumas atividades de *advocacy* por parte do Governo do Estado.

Primeiro, no âmbito legislativo, envolve o chamado novo FUNDEB, Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica, aprovado como política permanente no Congresso Nacional via Emenda Constitucional nº 108/2020, ainda necessita de um passo fundamental para entrar em vigor: a lei de regulamentação. Como o mecanismo é o principal financiador da educação

[26] Na Consulta Pública do Currículo Paulista do Ensino Médio, realizada pela Secretaria de Educação do Estado, 49% dos estudantes respondentes escolheram a formação profissional como primeira ou segunda opção de itinerário formativo, e 43% apontam o motivador da escolha "para me preparar para o mundo do trabalho". Para mais informações do Currículo Paulista do Ensino Médio, consulte: https://efape.educacao.sp.gov.br/curriculopaulista/ensino-medio/

pública nos estados e municípios, incluir na agenda legislativa a EPT é crucial para sua implementação e expansão, pois os alunos fazendo os cursos técnicos e de qualificação profissional em instituições técnicas parceiras ou contratadas pelo setor público, poderão ser contabilizados e terão o recurso garantido.

Segundo, tem a ver com as avaliações padronizadas. O governo britânico opera com diferentes avaliações e certificados, para diferentes objetivos e níveis (os GCSE, A-Levels e o recente T-levels). Esses certificados conferem aos jovens estudantes apoio para montarem a trilha desejada e são válidos para as diferentes trilhas, inclusive de acesso ao ensino superior ou contabilizando as horas de aprendizagem profissional. No Brasil, a estrutura de exames e avaliações ainda é baseada em apenas uma prova geral: o ENEM, Exame Nacional do Ensino Médio, além das provas objetivas conduzidas por cada universidade em seus vestibulares de ingresso, o mais disputado sendo a FUVEST, da Universidade de São Paulo (USP). A curto prazo, é preciso reestruturar o ENEM de maneira que contemple o conteúdo da educação profissional nas provas. A partir de 2023, mesmo considerando os itinerários formativos, um dos dias de prova do ENEM seria dividido entre os conteúdos das áreas de conhecimento propedêuticas (Linguagens, Ciências Humanas, Ciências da Natureza, Matemática). Uma proposta para estrutura de prova, apresentada por Simon Schwartzman, que valoriza a conexão do ensino médio com o mercado de trabalho, é definir as áreas de prova emulando campos de conhecimento tanto da academia quanto da vida profissional, por exemplo, em 6: Ciências Exatas e Tecnologia, Ciências Econômicas e dos Negócios, Ciências Sociais e Humanidades, Artes e Linguagem, Ciências da Saúde, Ciências da Terra e do Mar. Para isso, colocar a discussão na mesa com o INEP, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, responsável pela aplicação do ENEM, é fundamental.

A longo prazo, o Estado de São Paulo poderia estruturar um sistema estadual de avaliações de conclusão do ensino médio, garantindo diferentes certificações, indo além da habilitação técnica que hoje certifica o aluno que fez os cursos técnicos com no mínimo 800 horas, articulando a grande rede de universidades e instituições de ensino superior para se aproximarem na escola, de um lado, e contando com os empregadores para oportunizar postos iniciais de trabalho para os jovens, de acordo com o que estes aprenderam e foram

certificados durante o ensino médio. A articulação em rede nas temáticas de ensino médio e ensino superior poderiam garantir mais facilidade no acesso aos cursos de graduação, por exemplo, ao determinar certificações específicas ao longo da trajetória escolar com áreas e graduações determinadas, nos mesmos moldes das avaliações aplicadas aos jovens britânicos.

Estudiosos apontam que essas ações são as primeiras mudanças de paradigma para acesso ao ensino superior no Brasil ou para inserção qualificada no mundo do trabalho, e para a criação de um sistema de créditos que permita a interligação entre todo o conteúdo aprendido na trajetória escolar de um estudante com os seus objetivos de vida e a trilha escolhida para o futuro.

4.2. Ações relacionadas à causa e boas práticas a serem consideradas

As recomendações citadas acima envolvem mais a atuação do governo estadual em relação ao nível federal, quando falamos de avaliações padronizadas e movimentação de stakeholders como o Congresso Nacional e o MEC. As propostas de ação a serem detalhadas a seguir, analisando o contexto paulista, levam em consideração 3 dimensões principais que estão mais relacionadas e sob gestão do governo estadual: evidências e diagnóstico, estrutura educacional e participação do setor produtivo.

4.2.1. Produção de evidências e diagnóstico

A reforma da educação profissional no Reino Unido contou com um profundo diagnóstico e lista de recomendações, parte de um relatório elaborado por um grupo de conselheiros, servidores públicos e especialistas, como já mencionado neste trabalho, denominado Painel Independente de Ensino Técnico. Além disso, a estrutura britânica conta com os dois órgãos independentes que colaboram com as temáticas educação e trabalho, o Ofsted e o Ofqual; conta também com diversas pesquisas e relatórios internos, elaborados por centros de estatística governamentais, que produzem evidências robustas e uma visão estratégica do país.

No Brasil, contamos também com órgãos renomados e bases de dados, como o IBGE, Pnad, RAIS, CAGED e, claro, o Censo Escolar. No entanto, quando viramos o olhar para as estatísticas educacionais de EPT, tanto Brasil quanto São Paulo, vemos que ela não é contemplada integralmente, conforme explica Moraes, devido a sua complexa organização curricular, distinta da formação tradicional. Um dos inconvenientes é a data de realização do Censo Escolar, a última quarta-feira do mês de maio, que portanto desconsidera todos os ingressantes após essa data, principalmente aqueles dos cursos técnicos modulares, com entrada no início do 2ª semestre, e os cursos de qualificação profissional, os FICs, que tem duração menor em carga horária, e compromete o cálculo dos indicadores de rendimento e fluxo dos cursos técnicos. Os dados dos cursos FIC enfrentam desafios de coleta até nos servidores do Sistema S, como SESC e SENAI. Moraes destaca que a diferença entre o registro e os números reais não é residual, e dá no seu estudo dois exemplos:

> "o Censo Escolar 2017 aponta o número de 347.723 matrículas em cursos técnicos na Rede Federal, na Plataforma Nilo Peçanha verificamos um total de 564.0956 matrículas para o mesmo ano de referência, uma diferença de 62,23%. Discrepantes também são os números de matrículas das escolas do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai), que contam com 99.487 matrículas no Censo Escolar frente a 183.589 matrículas em levantamento próprio, uma diferença de 84,54% para o mesmo ano de referência". (MORAES, 2020, p.25)

Além dos déficits nas estatísticas educacionais, os formuladores de política pública e oferta de EPT também têm o grande desafio de planejamento e assertividade no tipo de oferta, quais cursos e quantidade de vagas são mais adequados para cada região administrativa, pois, soma-se à falta de diálogo com o setor produtivo a lacuna de dados e estudos que subsidiem a tomada de decisão. Ofqual e os órgãos estatísticos no Reino Unido produzem uma série de relatórios, vários deles utilizados neste trabalho, que a produção analítica paulista ainda não consegue equiparar. O Governo do Estado poderia expandir a atuação da Fundação Seade (Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados), o portal de estatísticas do estado, como líder de um grupo de produção estatística sobre qualificação no estado. Pode ser muito bem utilizado como parte do Plano de Retomada 21/22 lançado pelo Governo do Estado como

medida de recuperação socioeconômica da crise causada pela pandemia de COVID-19[27].

4.2.2. Estrutura da educação básica e da EPT

São Paulo tem uma chance, com a implementação do novo ensino médio, de estruturar, pela primeira vez, a EPT integrada a educação básica, especialmente dentro do conteúdo e formato do Currículo Paulista no ensino médio, exatamente para operar da forma como o Reino Unido: com foco nas habilidades e competências demandadas pelo mundo do trabalho, visando a construção de trilhas de aprendizagem até a inserção no ensino superior ou no mundo do trabalho. Apesar da implementação do Novo Ensino Médio estar em diferentes etapas nos estados brasileiros e a gestão do MEC desde 2019 não ter dado muito apoio em termos de orientações e padronização, a estrutura de itinerários formativos vai passar a contemplar carga horária mais focada e especializada na área de interesse do estudante, que poderá escolher entre as 4 áreas de conhecimento propedêuticas e a formação profissional, ou até uma combinação de itinerários, a partir da estratégia de oferta de cada rede de ensino. A integração curricular no Estado de São Paulo vai exigir o trabalho conjunto da Secretaria de Educação com instituições parceiras de ensino técnico e profissional, já que a competência de ofertar e certificar a EPT não está no âmbito funcional da pasta, e sim com a Secretaria de Desenvolvimento Econômico. Para organização de trilhas formativas, com mobilidade e aproveitamento de estudos, ambas as pastas precisam trabalhar juntas e criar um sistema estadual de oferta de EPT, com dois objetivos principais: (i) revisão e estruturação das trilhas e áreas de especialidade técnica e (ii) gerenciar a oferta e a garantia de qualidade e equidade do ensino técnico entre as diferentes instituições fornecedoras.

Quando falamos em cursos de qualificação profissional, os FICs, o Brasil tem catalogado 656 especialidades distribuídas em 13 Eixos Tecnológicos (Brasil, MEC, CNE, CEB, 2014). Um caminho para construção de trilhas

[27] Disponível em: https://www.saopaulo.sp.gov.br/noticias-coronavirus/governo-lanca-retomada-21-22-para-atrair-r-36-bi-em-recursos-e-criar-2-mi-de-empregos/

formativas seria contextualizar os cursos, isto é, as habilidades e competências de cada um, e consequentemente suas certificações, na educação básica e aprendizagem profissional, alinhando cada bloco para formar uma jornada com propósito e destino.

Ação relevante a ser contemplada é a gestão das instituições de ensino técnico, em sua grande maioria, privadas, para que atendam a necessidade do Estado de aumentar a oferta de EPT enquanto política pública. O Reino Unido estabeleceu um sistema rigoroso de garantia da qualidade de suas escolas técnicas, a partir da padronização das avaliações e da gestão por meio do Ofqual.

4.2.3. Envolvimento dos empregadores

A aproximação entre o setor produtivo e a política pública pode se dar por diferentes caminhos, alguns o Governo de São Paulo deu os primeiros passos, mas ainda precisam ser mais desenvolvidos. Vamos dividir em duas grandes áreas de atuação: (i) a contribuição com as habilidades a serem ensinadas nas trilhas de aprendizagem e (ii) as oportunidades de experiência profissional, principalmente, como já destacado aqui, nas vagas de estágio de nível médio e jovem aprendiz. Vale reforçar que as áreas são complementares e o objetivo é que o empregador, ao apoiar a aprendizagem de habilidades e contribuir com a formação profissional e técnica dos jovens, irá se beneficiar de indivíduos mais qualificados que podem entrar em seu quadro de funcionários, nas posições iniciais, e se desenvolver dentro da empresa como um grande talento.

Na primeira área, o movimento iniciado pela Secretaria de Desenvolvimento Econômico visa a médio e longo prazo estabelecer uma rede, um grupo de trabalho com os empregadores e as escolas técnicas construindo novos conteúdos e trilhas, alinhados com as demandas de futuro. Ao lançar um edital de chamamento público, em 2019, a SDE-SP possibilitou que as empresas se envolvessem diretamente com o Centro Paula Souza nessa construção, focando os cursos de qualificação profissional (de menor duração).[28] Também

[28] Chamamento público pode ser consultado em: http://www.minhachance.sp.gov.br/index.html#

estão em andamento workshops para discussão de perfis profissionais, dois foram realizados, por exemplo, com a BRASSCOM, a Associação Brasileira das Empresas de Tecnologia da Informação e Comunicação. Essas ações podem abrir caminho para outras, mais estruturantes e sistêmicas, que vão promover o engajamento dos empregadores.

Na segunda área, o estado ainda está andando a passos muito lentos. Este trabalho apresentou os dados do Programa de Aprendizagem no estado de São Paulo e como há espaço para melhora. A reforma britânica instituiu um órgão e instâncias governamentais especiais para gestão das oportunidades de aprendizagem e entendo que o governo paulista iria se beneficiar se conseguisse atribuir equipe e orçamento para isso, especialmente no formato do *Institute for Apprenticeships & Technical Education*, sob gestão da Secretaria de Desenvolvimento Econômico, hoje algo inexistente no estado.

5. CONCLUSÃO

Este trabalho buscou debater uma dentre várias temáticas relacionadas à políticas públicas de juventude, multidimensionais e multidisciplinares, ao focar no déficit da aprendizagem de habilidades e competências e na formação profissional dos estudantes de ensino médio no Estado de São Paulo, valendo-se do estudo de caso do Reino Unido para apoiar o debate da estrutura, causas e possíveis alternativas de ação para o problema público, e com isso analisar o que poderia ser replicado em São Paulo.

As formas com as quais a EPT pode impactar a trajetória dos jovens são múltiplas. O investimento nas competências e habilidades técnicas com olhar para o setor produtivo e também nas profissões do futuro pode melhorar os índices de empregabilidade formal e geração de renda, essenciais para o crescimento econômico, mas que hoje não encontram atuação relevante nas escolas de educação básica. Em estudo experimental realizado em Santa Catarina, estado do sul do Brasil, Camargo *et al.* (2018 p. 35) destaca a influência, principalmente no gênero feminino, que fazer um curso profissionalizante tem, inclusive no desenvolvimento das competências socioemocionais, que foram citadas brevemente neste trabalho mas que são tão demandadas pelo mundo do trabalho quanto as competências técnicas, e como ambas estão totalmente relacionadas com a aprendizagem por meio da EPT.

O Estado de São Paulo dispõe de posição vantajosa para investimento e expansão da oferta de EPT nas escolas estaduais. Os atores mais estratégicos e que hoje são os executores têm incentivos para isso, no caso da Secretaria da Educação, a implementação do Novo Ensino Médio e a demanda dos estudantes por cursos técnicos e profissionalizantes, e no caso da Secretaria de Desenvolvimento Econômico, a qualificação de jovens para avançar na empregabilidade e crescimento do estado, explorando a já consolidada, ainda que de baixa penetração, experiência de oferta de EPT pelo Centro Paula Souza. No entanto, para alcançar a meta de aprendizagem de habilidades técnicas e socioemocionais nas escolas, a atuação das pastas se encontra de alguma maneira isolada, sem o apoio de uma estrutura robusta, um sistema estadual de educação profissional e tecnológica, a exemplo do que implantou o Reino Unido, com o estabelecimento de um modelo dual de educação, aproximando os pilares

acadêmico e técnico. Mobilizando e garantindo a participação efetiva do setor produtivo e o engajamento dos empregadores, a criação de um órgão central que faça a gestão dos dados estatísticos e das experiências de estágio e aprendizagem profissional e fazendo revisão constante dos currículos e conteúdos sendo ensinados nas trilhas de EPT nas escolas e pelas escolas técnicas privadas.

Por fim, a estrutura precisa estar interligada nos diferentes níveis educacionais, portanto a gestão e implantação de novo modelo de avaliações padronizadas e certificações se faz necessário.

Neste trabalho não foi verificado e detalhado o impacto econômico e na produtividade no mercado paulista e brasileiro, bem como o impacto a longo prazo na renda dos beneficiários. Também não se pretendeu detalhar os fatores multidimensionais que influenciam a qualidade da educação básica pública e o que se aprende nas escolas, bem como os fatores de empregabilidade e geração de renda. Neste caso, a análise da relação educação–futuro do trabalho não é exaustiva. Sugere-se esses aprimoramentos em pesquisas futuras.

REFERÊNCIAS

BRYSON, John M. **What to do when stakeholders matter,** Public Management Review, 6:1, 21-53, 2017. Disponível em: https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14719030410001675722

CAMARGO, Juliana; LIMA, Lycia; RIVA, Flávio; SOUZA, André Portela. **Technical Education, Non-cognitive skills and Labor Market Outcomes: Experimental Evidence from Brazil.** FGV EESP-CLEAR. 2018

CONJUVE. **Pesquisa Juventudes e a Pandemia de Coronavírus.** 2020

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, EESP-CLEAR. **Identificação das novas habilidades no Estado de São Paulo – Sumário Executivo**, 2017. Disponível em:http://fgvclear.org/site/wp-content/uploads/ascoa_event_executive_summary_port_lay01.pdf. Acesso em 20 nov. 2020

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, SOCIAL. **Qual foi o impacto da crise na renda dos jovens? E nos Nem-Nem?,** 2019

GOVERNMENT OF THE UNITED KINGDOM, Department for Education, Department for Business Innovation & Skills. **Post-16 Skills Plan.** Julho 2016, 60p. Publicação disponível em: www.gov.uk/government/publications. Acesso em 23 ago 2020

GOVERNMENT OF THE UNITED KINGDOM, Department for Education, Department for Business Innovation & Skills. **Report of The Independent Panel on Technical Education.** Abril 2016, 102p. Publicação disponível em: www.gov.uk/government/publications. Acesso em 23 ago 2020

GOVERNMENT OF THE UNITED KINGDOM, Department for Education, Department for Business Innovation & Skills. **Technical Education reform: the case for change.** Julho 2016, 28p. Publicação disponível em: www.gov.uk/government/publications. Acesso em 30 ago 2020

GOVERNMENT OF THE UNITED KINGDOM, National Audit Office. **The Apprenticeships Programme.** Março 2019, 50p. Publicação disponível em: www.gov.uk/government/publications. Acesso em 04 set 2020

GOVERNMENT OF THE UNITED KINGDOM. Disponível em https://www.gov.uk/

HOOD, Christopher. **Public Management: the world, the movement, the science.** *In:* FERLIE, Ewan; LYNN JR, Laurence E; POLLIT, Christopher. **The Oxford Handbook of Public Management.** Oxford University, 2017. 7-26.

ILO – International Labour Organization. **Global Employment Trends for Youth 2020: Technology and the Future of Jobs.** Geneva, ILO 2020. 184 p.

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Panorama da educação: destaques do Education at a Glance 2020** [recurso eletrônico]. – Brasília, DF. 33 p.

JANN, Werner; WEGRICH, Kai. **Theories of the Policy Cycle.** *In:* FISHER, Frank; MILLER, Gerard J.; SIDNEY, Mara S. **Handbook of Public Policy Analysis.** CRC Press, 2007. Cap. 4

MAROPE, P.T.M; CHAKROUN, B; HOLMES, K.P. **Unleashing the Potential: transforming Technical and Vocation Education and Training.** UNESCO Publishing, 2015. 225 p.

MORAES, Gustavo Henrique. **As estatísticas da educação profissional e tecnológica:** silêncios entre os números da formação de trabalhadores / Gustavo Henrique Moraes, Ana Elizabeth M. de Albuquerque. – Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2019

MCKINSEY GLOBAL INSTITUE. **O futuro do mercado de trabalho: impacto em empregos, habilidades e salário.** 2017

OECD. **Education at a Glance 2020**. OECD Publishing, 2020. 467 p.

OECD. **Universal Basic Skills: What Countries Stand to Gain.** OECD Publishing, 2015. 116 p.

OECD. **Skills Matter: Further results from the survey of adult skills.** OECD Skills Studies, OECD Publishing, Paris, 2016. 162 p.

TECHNICAL LEVEL (T-Level) Summary Briefing. UK Government, 2017. 11p