

Autorização concedida a Biblioteca Central da Universidade de Brasília pelos autores, em 17 de novembro de 2020, para disponibilizar a obra, gratuitamente, para fins acadêmicos e não comerciais (leitura, impressão e/ou download) a partir desta data. A obra continua protegida por Direito Autoral e/ou por outras leis aplicáveis. Qualquer uso da obra que não o autorizado sob esta licença ou pela legislação autoral é proibido.

REFERÊNCIA

FASOLO, Camila Porto; CASTIONI, Remi. Educação profissional no PNE 2014-2024: contexto de aprovação e monitoramento da meta 11. **Linhas Críticas**, v. 22, n. 49, p. 577-597, set./dez. 2016/jan. 2017. DOI: <https://doi.org/10.26512/lc.v22i49.4946>. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/linhascriticas/article/view/4946>. Acesso em: 26 nov. 2020.

EDUCAÇÃO PROFISSIONAL NO PNE 2014-2024: contexto de aprovação e monitoramento da meta 11

Camila Porto Fasolo
Ministério da Educação

Remi Castioni
Universidade de Brasília

Resumo: O Plano Nacional de Educação: PNE 2014-2024 prevê, como Meta 11, triplicar as matrículas da educação profissional técnica de nível médio e que, pelo menos, 50% da expansão da oferta seja no segmento público. No entanto, além de a proposta original do plano prever a duplicação das matrículas no período, o ano de 2013, estabelecido como Linha de Base do PNE, apresentou expressivo aumento de matrículas decorrentes do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – Pronatec, o que levou a um aumento de 76% entre a meta proposta e a aprovação, de fato, da meta. O presente trabalho analisa o contexto de definição da meta 11 pelo Congresso Nacional, e o posicionamento apresentado pelo MEC frente à alteração realizada pelo Parlamento.

Palavras-chave: Educação Profissional e Tecnológica. Plano Nacional de Educação. Monitoramento. PNE.

PROFESSIONAL EDUCATION IN PNE 2014-2024: context of approval and monitoring of goal 11

The National Education Plan: PNE 2014-2024 predicts, as Goal 11, to triple enrollment in technical secondary education and that at least 50% of the expansion of the offer will be in the public segment. However, in addition to the original proposal of the plan to provide for the doubling of enrollments in the period, the year 2013, established as PNE Baseline, showed a significant increase in enrollments due to the National Program of Access to Technical Education and Employment – Pronatec, which caused a 76% increase between the proposed target and the target approved. On the other hand, The present paper analyzes the context of definition of goal 11 by the National Congress, and the position presented by the MEC regarding the amendment made by Parliament

Keywords: Professional and Technological Education. National Education Plan. Monitoring. PNE

EDUCACIÓN PROFESIONAL EN EL PNE 2014-2024: contexto de aprobación y monitoreo de la meta 11

El Plan Nacional de Educación: PNE 2014-2024 establece como meta 11, el triple de la matrícula de la enseñanza técnica de nivel medio y que al menos el 50% de expansión de la oferta es en el sector público. Sin embargo, además de la propuesta original del plan prevé la duplicación del período de inscripción, el año de 2013, establecido como línea de base PNE, mostró un aumento significativo en la matrícula como resultado del Programa Nacional de Acceso a la Educación Técnica y Empleo - Pronatec, lo que condujo a un aumento del 76% entre la meta propuesta y la aprobada. En este trabajo se analiza la definición del contexto del objetivo 11 por el Congreso Nacional, y la posición presentada por el MEC en contra de los cambios realizados por el Parlamento.

Palabras clave: Educación Profesional y Tecnológica. Plan Nacional de Educación. Monitoreo. PNE.

ÉDUCATION PROFESSIONNELLE dans PNE 2014-2024: contexte d'approbation et le suivi de l'objectif 11

Le Plan national d'éducation: PNE 2014-2024 prévoit que la cible 11, triple l'inscription de l'enseignement technique de niveau intermédiaire et qu'au moins 50% de l'expansion de l'offre est dans le secteur public. Cependant, en plus de la proposition initiale de plan prévoit le doublement de la période d'inscription, l'année 2013, établi comme PNE Baseline, montré une augmentation significative des effectifs résultant du Programme national pour l'accès à l'enseignement technique et de l'emploi – Pronatec, ce qui a entraîné une augmentation de 76% entre l'objectif proposé et approuvé. Cependant, à Cet article analyse la définition du contexte de la cible 11 par le Congrès national, et la position présentée par la MEC contre les modifications apportées par le Parlement

Mots-clés: *Éducation Professionnelle et Technologique. Plan national d'éducation. Surveillance. PNE.*

Introdução

O Plano Nacional de Educação –PNE 2014-2024–, aprovado pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, foi o segundo PNE pós-redemocratização do Brasil. Diferentemente do primeiro, foi aprovado e sancionado sem vetos. No que se refere à educação profissional, possui duas metas, sendo que uma delas, objeto deste texto, trata da educação profissional técnica de nível médio:

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

A proposta do PNE 2011-2020¹ foi apresentada pelo Ministério da Educação ao Congresso Nacional por meio do Projeto de Lei nº 8.035, de 15 de dezembro de 2010. A proposta original do PNE previa que a oferta para a Educação Profissional e Tecnológica (EPT) de nível médio fosse duplicada durante a vigência do Plano (2011-2020). A versão final, no entanto, estabeleceu como meta triplicar a oferta de 2014 a 2024, tendo como base o ano de 2013.

Nesse sentido, o presente texto tem por objetivo problematizar o contexto de fixação da Meta 11 do Plano Nacional de Educação 2014-2024 por meio de informações relativas à tramitação do PNE no Congresso Nacional, problematizando o cenário da educação profissional no momento da aprovação do PNE e a perspectiva do seu atingimento.

O estudo se utiliza da análise documental, a partir de documentos oficiais do Ministério da Educação e do Congresso Nacional. Os procedimentos adotados para esta reflexão partem da pesquisa realizada no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Educação da UnB, financiada pelo Ministério da Educação. Pretende-se, com o trabalho, contribuir para aprofundamentos futuros sobre o panorama da EPT brasileira e sobre o monitoramento e a avaliação do PNE e das políticas públicas empreendidas nessa área.

1 O Projeto de Lei do Executivo, enviado em 2010, previa a aprovação do PNE para o decênio 2011-2020. No entanto, como o término da tramitação da proposta se deu somente em 2014, o texto final estabeleceu o PNE 2014-2024. Assim, quando se faz referência ao projeto do Executivo, deve ser mantida a data do documento oficial, 2011-2020, e quando à Lei nº. 13.005/2014, a referência deve ser o período 2014-2024.

PNE 2014-2024: Proposta e Tramitação no Congresso Nacional

A Constituição Federal de 1988 previu o estabelecimento do Plano Nacional de Educação (PNE) por lei. Alguns anos depois, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº. 9.394/1996) estabeleceu que a União deveria elaborar o PNE, em colaboração com os estados, o Distrito Federal e os municípios (art. 9º, I) e, no prazo de um ano, encaminhá-lo ao Congresso Nacional com suas diretrizes e metas para os dez anos seguintes, em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos (art. 87, § 1º).

Dois anos depois da nova LDB, o Deputado Federal Ivan Valente, apresentou o Projeto de Lei nº. 4.155/1998, com as propostas aprovadas pelo Congresso Nacional de Educação (CONED), organizado pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, que reuniu diversas entidades dos setores organizados da educação – como sindicatos de trabalhadores da educação, entidades acadêmico-científicas, entidades estudantis – e construiu a chamada Proposta da Sociedade Brasileira. Imediatamente depois, o Poder Executivo enviou ao Congresso o PL nº. 4.173/1998, que foi a base do parecer do relator, deputado Nelson Marchezan, que incorporou algumas propostas do primeiro projeto apresentado (SENA, 2014).

A Lei nº. 10.172, de 9 de janeiro de 2001, instituiu o PNE 2001-2010. Sua estrutura se baseou no tripé diagnóstico, diretrizes e metas. Tal estrutura foi criticada na Exposição de Motivos nº. 33, de 2010, por não contar com as estratégias necessárias para seu cumprimento. Ainda conforme relatado por Sena (idem), a lei “foi sancionada com nove vetos, que procuravam evitar que se gerassem algumas obrigações jurídicas, principalmente relacionadas à garantia de instrumentos de financiamento”.

No entanto, quando da vigência do PNE 2001-2010, os dois governos (FHC e Lula) formularam políticas paralelas ao plano. Após as lutas para sua aprovação, com ampla participação social e envolvimento do governo, não houve a passagem efetiva para o acompanhamento do plano e a garantia de sua implementação (KIPNIS, 2012).

Outras avaliações, relatadas por Sander (2012, p. 33), afirmam que “o fracasso se deveu às falhas no processo de elaboração e aprovação legislativa, na ausência de indicadores de acompanhamento e avaliação do processo de execução e na falta de vontade política para sua efetiva implantação”, por parte dos dois governos que o executaram. O Governo Lula, por exemplo, lançou em 24 de abril de 2007, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) como instrumento principal de planejamento e execução, o que secundarizou a importância do PNE 2001-2010. Apesar disso, Sander (2012, p. 33) afirma que tal governo “fez um esforço de aprendizagem a partir da avaliação do plano vigente e investiu no planejamento para o decênio 2011-2020”.

Nessa seara, a Emenda Constitucional nº. 59, de 2009, ampliou o detalhamento do papel do PNE na política educacional brasileira, alterando sua duração de plurianual para decenal e aperfeiçoando seu objetivo. O art. 214 da Constituição Federal brasileira passou a vigorar com a seguinte redação:

Art. 214. A lei estabelecerá o Plano Nacional de Educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o Sistema Nacional de Educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a (...).(BRASIL, 1988)

O PNE é o instrumento que norteia a articulação da atuação dos entes federados da esfera educacional. Para Sena (2014, p. 10), o plano se constituiu no meio que instrumentaliza o planejamento governamental, que “garante a coerência entre meios e fins. Produto de decisão política, o plano é também uma peça técnica que passa a ser a referência para a ação pública”. Com isso, o PNE assume caráter de norma supra ordenadora, em consonância, mas não subordinada, a planos plurianuais.

Segundo a propositura do novo PNE, o governo federal:

(...) explicou a opção pela redução a vinte metas, acompanhadas pelas estratégias, como forma de favorecer o engajamento da sociedade civil e o controle social na execução do plano, fundamentais para seu sucesso. A opção, aparentemente correta, foi incompleta, por abandonar uma das bases do tripé –o diagnóstico–, que também era fundamental para que a sociedade pudesse compreender as metas e estratégias, debatê-las e, eventualmente, apontar lacunas do projeto. (Sena, 2014, p. 15)

No entanto, a proposta foi encaminhada ao Congresso Nacional sem diagnósticos e/ou estudos para embasamento, o que resultou no Requerimento de Informação nº. 287, de 14 de março de 2011, da Deputada Professora Dorinha Seabra Rezende, que solicitou ao MEC o envio do diagnóstico da realidade educacional brasileira que fundamentou a proposta encaminhada ao Congresso Nacional.

A parlamentar argumentou que a divulgação do diagnóstico do MEC permitiria aos atores educacionais a avaliação que embasava a proposta, que já nasceu tendo como um de seus principais desafios se tornar, de fato, o instrumento norteador das políticas educacionais brasileiras, para além de políticas de governo paralelas.

Durante o processo de tramitação do novo Plano, “houve proposições sobre a necessidade de estabelecer metas intermediárias de execução do plano, com previsão de indicadores de acompanhamento e avaliação permanente ao longo do decênio” (Sander, 2012, p. 35), o que foi atendido no projeto aprovado, seja pelos mecanismos de monitoramento, seja por algumas metas com previsão anterior aos dez anos de vigência do plano.

Por fim, o PNE 2014-2024 se estruturou em metas e estratégias, viabilizando o acompanhamento de sua execução. De acordo com o MEC (BRASIL, 2015, p.12), as metas do plano podem ser definidas como “as demarcações concretas do que se espera alcançar em cada dimensão da educação brasileira”. As estratégias, por sua vez, descrevem “os caminhos que precisam ser construídos e percorridos por meio das políticas públicas”. O plano possui, ainda, dez diretrizes transversais, que buscam sintetizar consensos sobre grandes desafios educacionais do País.

Na Linha de Base para o monitoramento do PNE 2014-2024, lançada em 2015, o INEP reforça que:

(...) o PNE se caracteriza como uma política pública articuladora das diversas políticas educacionais, orientando-se pela busca da unidade na diversidade de políticas. A realização de seu objetivo central pressupõe que as ações em todos os níveis e modalidades de ensino sejam executadas de forma articulada pelos entes federativos, sob pena de aprofundar desigualdades regionais em vez de superá-las. Além disso, a realização de uma meta é requisito para a efetivação das demais e do Plano como um todo. (BRASIL, 2015, p.13-14).

Como sintetiza o documento “Planejando a Próxima Década – Conhecendo as 20 Metas do Plano Nacional de Educação” (BRASIL, 2014, p.7), um plano “representa, normalmente, reação a situações de insatisfação e, portanto, volta-se na direção da promoção de mudanças a partir de determinadas interpretações da realidade, dos problemas e das suas causas, refletindo valores, ideias, atitudes políticas e determinado projeto de sociedade”.

Adicionalmente, o PNE tem como pressuposto que suas estratégias demandam ações de estados, municípios e da União, que devem atuar de forma conjunta para a consolidação do Sistema Nacional de Educação. Cabe ressaltar, ainda, que o atingimento das metas e estratégias requer a integração e a dedicação de políticas públicas não educacionais e que fogem ao *locus* das ações em si, passando especialmente pelas áreas sociais e econômicas, o que reforça “a intersetorialidade como um dos requisitos de seu sucesso”, visão essa corroborada pelo MEC (BRASIL, 2015, p.14).

Quanto à tramitação do PNE no Congresso Nacional, ela se deu por quase quatro anos e contou com uma primeira fase na Câmara dos Deputados, uma segunda, no Senado Federal e, por fim, uma fase de retorno à Câmara. Especificamente sobre ela, foram verificadas alterações substanciais tanto do PL do governo pela Câmara, como pelo Senado, conforme detalhado a seguir.

Tramitação do PNE na Câmara dos Deputados – primeira fase

No Projeto de Lei nº. 8.035, de 2010, a Meta 11 do PNE era “*Duplicar as matrículas da educação profissional técnica de nível médio, assegurando a qualidade da oferta*” (grifo nosso).

Na primeira fase de tramitação na Câmara dos Deputados, o Relator Ângelo Vanhoni analisou 24 emendas relacionadas à meta, sendo que muitas tratavam de estabelecer que metade das novas matrículas se desse no setor público (VANHONI, 2011). Para Castro (2015, p. 93), essa preocupação “pode ser creditada, em parte, ao receio de que se favoreça a “compra” de vagas no setor privado, mediante a Bolsa-Formação do Pronatec²”. O autor também defende que as redes estaduais “poderiam ter sido contempladas com estratégias mais amplas e concretas quanto ao seu papel na expansão da educação profissional técnica de nível médio”.

A partir de emenda apresentada pelos Deputados Ivan Valente, Chico Alencar e Jean Wyllys, o relator apresentou Substitutivo propondo que a Meta 11 tivesse a seguinte proposta de redação:

Meta 11: **Triplicar** as matrículas da educação profissional técnica de nível médio, assegurando a qualidade da oferta e pelo menos cinquenta por cento da expansão no segmento público. (grifo nosso)

O substitutivo ainda recebeu emendas que foram rejeitadas, mas que, nas palavras

2 Por meio da Bolsa-Formação, uma das cinco iniciativas do Pronatec, são ofertados cursos técnicos e cursos de formação inicial e continuada ou qualificação profissional, utilizando as estruturas já existentes nas redes de educação profissional e tecnológica, com recursos repassados diretamente pelo MEC às redes e instituições de EPT. Ou seja, trata-se de matrículas decorrentes de repasse direto de recursos de custeio do MEC. Sua execução foi regulamentada especialmente por portarias do Ministério da Educação, sendo que, atualmente, a Portaria vigente é a de nº. 817/2015. A participação de instituições privadas no programa está prevista desde a Lei nº. 12.816/2013, aprovada justamente durante a tramitação do PNE no Congresso Nacional.

do relator, seu teor já havia sido parcialmente acolhido.

Sobre tal substitutivo, para além das reflexões específicas de cada meta/temática, somente o Deputado Ivan Valente apresentou voto em separado, ocasião em que destaca o fato de muitas das metas estabelecidas não representarem novo horizonte concreto de ação, refletindo ações que já estavam em curso e que, caso mantivessem seu curso atual, já resultariam no atingimento das metas (VALENTE, 2010).

Tramitação do PNE no Senado Federal

Posteriormente, no Senado Federal, o PNE tramitou como Projeto de Lei da Câmara nº. 103/2012, tendo sido distribuído para as Comissões de Assuntos Econômicos (CAE), de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) e de Educação, Cultura e Esporte (CE).

Na CAE, o relator, Senador José Pimentel, afirmou que a Lei nº 12.513/2011, que criou o Pronatec, “dá esteio à realização da meta”. Sabe-se, entretanto, que tal afirmação não corresponde à realidade, já que o programa não abarca a totalidade dos desafios impostos à educação profissional no PNE, nem em termos orçamentários, nem em termos de abrangência de ações. O relator defende que o crescimento se dê em vagas gratuitas, mas não necessariamente em instituições públicas. Com isso, propõe a seguinte redação para a Meta 11:

Meta 11: triplicar as matrículas da educação profissional técnica de nível médio, assegurando a qualidade da oferta e pelo menos 50% (cinquenta por cento) de gratuidade na expansão de vagas.

Essa alteração permitiria, então, que a expansão ocorresse nos Serviços Nacionais de Aprendizagem e em instituições privadas, por meio de repasses do Pronatec.

Na CCJ, emenda de autoria do Senador Randolfe Rodrigues buscava recuperar a redação aprovada pela Câmara dos Deputados. No entanto, o MEC se manifesta contrário à proposição (BRASIL, 2013), defendendo que ela “não considera o desenvolvimento da EPT pelas diversas redes de educação profissional e tecnológica”, sem, no entanto, abordar de maneira detalhada a viabilidade de garantir tal expansão com prioridade nas redes públicas.

No mesmo sentido, o relator da CCJ posiciona-se pela rejeição da emenda, pois

entende “que a parceria com instituições privadas é essencial para a expansão do ensino profissional. Hoje, tal parceria é uma das bases do Pronatec”. Tal posicionamento demonstra que boa parte do Senado Federal priorizava a possibilidade de financiamento de vagas por instituições privadas, diferentemente do defendido pela sociedade civil nas Conferências Nacionais de Educação.

Na Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE), o Projeto de Lei teve como relator o Senador Álvaro Dias. Segundo o relatório, foram apresentadas 48 emendas na comissão, muitas das quais para recuperar avanços obtidos na deliberação sobre o PNE na Câmara dos Deputados, que sofreram modificações nas emendas substitutivas aprovadas pela CAE e pela CCJ. As emendas que buscavam retomar a discussão da Câmara, relacionadas à Meta 11, foram todas aprovadas:

Nas metas e estratégias, recuperamos outros pontos importantes do PLC original. Nas metas 11 e 12, que tratam da expansão das matrículas da educação profissional e da educação superior, respectivamente, retomamos a previsão de que 50% das novas vagas sejam criadas no segmento público, no primeiro caso, e 40%, no segundo. (...) Rejeitamos, contudo, a Emenda nº 12, que estabelece percentuais de expansão para as redes públicas estaduais, por julgarmos que o processo de expansão das matrículas da modalidade é devidamente balizado pela fixação de percentual para o segmento público como um todo. (DIAS, 2013, p. 4)

Tramitação do PNE na Câmara dos Deputados – segunda fase

Retornando para a Câmara dos Deputados, o parecer final do relator, Deputado Ângelo Vanhoni (2014), assinala que, em alguns pontos, a Câmara e o Senado Federal tiveram posições diferenciadas, sendo que a primeira esteve em grande parte alinhada com as deliberações da CONAE 2010, em que os temas centrais foram o Sistema Nacional de Educação e o PNE.

Quanto à meta 11, o relator propõe rejeitar o Substitutivo do Senado Federal e reestabelecer a redação dada à meta pela Câmara dos Deputados, pois considera indispensável que a expansão da oferta na educação profissional, e também na educação superior, ocorra associada ao crescimento de matrículas no ensino público, sendo insuficiente a indicação de gratuidade. Com isso, restabeleceu a seguinte redação:

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

Os dois aspectos pontuados, de expansão da oferta e de foco no segmento público, exigiriam um esforço adicional para sua consecução. Adicionalmente, pelo fato de ter sido fixada em um período de alta de matrículas, os desafios que se impõem são ainda maiores, aumentando a importância da definição de mecanismos de monitoramento e avaliação adequados ao seu acompanhamento.

A expansão da educação profissional no contexto de aprovação do PNE

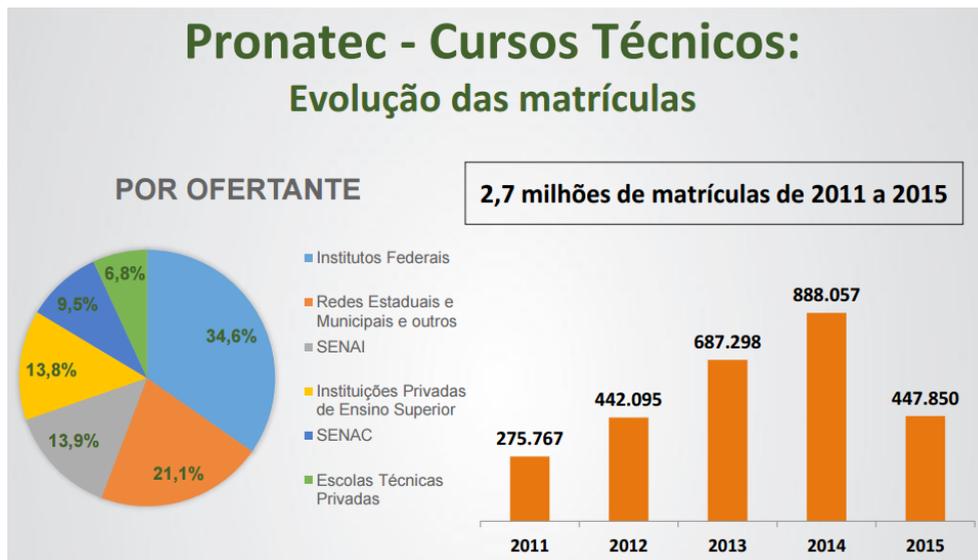
Quando da elaboração do PNE 2011-2010, já se verificava uma considerável expansão das matrículas de educação profissional, como observado no Censo Escolar de 2010, por exemplo. O documento ainda aponta que, de 2002 a 2010, o crescimento da participação do segmento público já representava 52% das matrículas.

Além disso, como já assinalado, em 2011 foi criado o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec). O programa articulou diversas ações já existentes no âmbito do governo federal e criou outras. A Lei nº. 12.513/2011 ainda definiu que o programa deveria ser implementado por meio de uma rede de colaboração por adesão, que gradativamente foi sendo ampliada, envolvendo diversos atores públicos e privados, o que, segundo Gallindo, Feres e Schroeder (2015), conferiu à EPT lugar na agenda de políticas sociais, na medida que levou instituições de educação profissional e tecnológica a compreender e articular sua atuação com as políticas de educação, de trabalho e de desenvolvimento social e econômico.

O Pronatec alcançou 9,4 milhões de matrículas entre 2011 e 2015, sendo 38% delas em cursos técnicos, que contribuem diretamente para o cumprimento da Meta 11. Quanto a tais cursos, a evolução anual de matrículas foi a seguinte³:

3 As matrículas do Pronatec são contabilizadas no Sistec, a partir de registro das próprias instituições de ensino, por CPF do estudante, e contam com o monitoramento da SETEC/MEC nos termos da legislação vigente. Nem todas as matrículas realizadas pelo Pronatec são refletidas no Censo Escolar da Educação Básica, que coleta somente aquelas ativas no Dia Nacional do Censo Escolar, como detalhado no item 3.2 deste trabalho.

Figura 1 - Matrículas em cursos técnicos realizadas pelo Pronatec



Fonte: BRASIL, 2016.

Percebe-se, pois, que o programa acabou por estabelecer uma tendência de crescimento e fortalecimento de todo o “sistema” de educação profissional, o que potencializou a tendência de crescimento que já era verificada, totalizando um crescimento de mais de duas vezes e meia entre 2002 e 2013 ou de 2005 a 2015, ou, ainda, uma multiplicação do número de matrículas por três se compararmos os dados dos Censos de 2002 e de 2015.

É possível afirmar, então, que o aumento da meta do PNE, de duplicar (partindo de 2010) para triplicar (partindo de 2013) as matrículas de EPT de nível médio estão inseridas numa expectativa de expansão contínua por quase uma década, bem como de valorização da educação profissional, seja pelos jovens e pela sociedade, seja pelo próprio governo, que tinha no Pronatec um de seus principais programas. O próprio MEC concluiu que, “se a tendência se mantiver, a oferta de pelo menos 50% na rede pública será alcançada, sendo necessário o desenvolvimento de ações que garantam oferta triplicada e de qualidade” (Brasil, 2014, p. 39).

Ainda nesta linha, o Consultor Legislativo do Senado Federal Marcelo de Castro, ao analisar a educação profissional no PNE, admite que houve avanço em relação à versão anterior, mas apresenta ressalvas:

As metas do PNE II concernentes à educação profissional parecem exequíveis, embora as estratégias apresentadas sejam um tanto genéricas. A respeito do ensino técnico, o texto do plano vigente não incorreu no irrealismo do PNE 2001-2010, que esperava “triplicar, a cada cinco anos, a oferta de formação de nível técnico” aos alunos matriculados nas instituições de educação profissional ou egressos do ensino médio, não obstante as políticas que então vinham sendo adotadas pelo governo federal de enfatizar mais a qualificação profissional desvinculada do ensino regular. (Castro, 2015, p. 92)

Ainda segundo o autor, essa situação constitui um bom exemplo de que o não alcance de metas do plano “pode ocorrer não necessariamente por seu caráter inexecutável, mas por escolhas distintas feitas pelas respectivas políticas governamentais”.

Com isso, reforça-se a importância da institucionalização do monitoramento do PNE, por meio de mecanismos governamentais e do Congresso Nacional, envolvendo os atores educacionais e a sociedade como um todo. É preciso, ainda, que a União e os demais entes federados atentem para as estratégias definidas no Plano. Nesse ponto, um importante papel deve ser desempenhado pelo MEC, disponibilizando informações e subsídios para a discussão das estratégias e desenvolvendo políticas convergentes com elas.

A EPT na Linha de Base do PNE

Quanto ao monitoramento do PNE, sua lei de criação (BRASIL, 2014) estabeleceu fontes principais e instâncias de monitoramento, tendo 2013 como o ano base para acompanhamento do plano.

O INEP publicou, em 2015, o documento Linha de Base que apresenta panorama descritivo e contextualização inicial sobre a situação no ponto de partida do Plano. O INEP registra que o documento possui caráter preliminar e “não comporta a opção definitiva acerca dos instrumentos para a aferição dos objetivos do PNE, mas busca desencadear o debate a respeito dos indicadores mais adequados para o acompanhamento de cada uma das metas estabelecidas no Plano” (Brasil, 2015, p.18).

Para o acompanhamento da Meta 11, o documento estabeleceu dois indicadores, cada um respondendo a uma questão:

Qual o número absoluto de matrículas de EPT de nível médio? Indicador 11A – Matrículas em EPT de nível médio: número absoluto

Qual o número absoluto de matrículas de EPT de nível médio na rede pública? Indicador 11B – Número absoluto de matrículas em EPT de nível médio na rede pública. (idem, p. 189)

Ambos os indicadores, quanto à sua classificação, podem ser considerados objetivos e simples, pois consideram basicamente contagem de matrículas, que é o objetivo finalístico da meta. Facilmente comunicáveis e compreensíveis, os indicadores possuem identificação entre conceito e a medida e, portanto, refletem validamente o fato mensurado. Quanto às suas propriedades, sua relevância para a agenda educacional brasileira é incontestável, conforme já demonstrado neste trabalho.

Os indicadores são, ainda, representativos da realidade territorial e populacional brasileira, pois consideram todas as matrículas registradas no Censo Escolar da Educação Básica, o mais completo instrumento de coleta de informações educacionais no Brasil.

Como preconizado por Jannuzzi *et al* (2009, p. 123), para fins de monitoramento, faz-se necessário que os indicadores adotados permitam análise comparativa ao longo do tempo e para distintas “unidades de prestação dos serviços ou atendimento do programa, assim como em relação a padrões normativos de referência”. Atendendo a essa necessidade, a Linha de Base realiza, para os indicadores adotados, análise de desempenho regional, estadual e, ainda, quanto a escolas urbanas e rurais.

Para o nível mais estratégico, os indicadores adotados são capazes de refletir alterações. No entanto, para fins gerenciais, de acompanhamento de programas e definição de políticas, sua periodicidade não é suficiente, já que o Censo Escolar não capta o fluxo contínuo de matrículas da educação profissional e possui especificidades de coleta que exigem complementação para acompanhamento detalhado das matrículas, considerando, inclusive, mudanças de metodologia ao longo dos anos, como detalhado em Fasolo (2016).

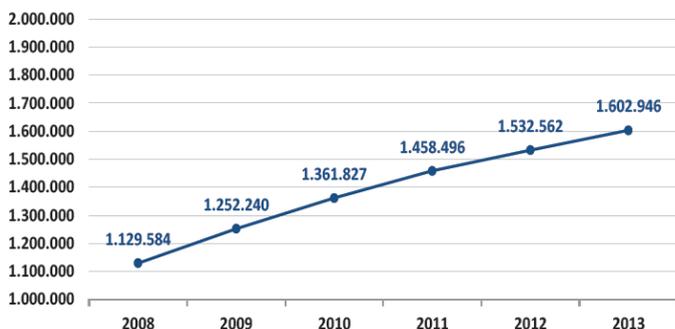
É preciso registrar, ainda, que a discussão se atém ao número de matrículas realizadas. Algumas das estratégias podem ser monitoradas por indicadores que possuem como fonte informações disponíveis no Censo Escolar, mas outras exigem informações adicionais, como a definição de qualidade e as relativas ao investimento em programas

de assistência estudantil e mobilidade acadêmica ou ao sistema nacional de informação profissional (estratégias 11.12 e 11.14), para citar apenas dois exemplos.

O ponto de partida da Meta 11 no PNE

Já em sua primeira análise do indicador, a Linha de Base demonstra que houve um significativo avanço da oferta de educação profissional de nível médio, entre 2008 e 2013, conforme o gráfico a seguir:

Gráfico 1 - Matrículas em EPT de nível médio - Brasil



Fonte: Censo da Educação Básica/INEP. Elaboração: Dired/Inep

No seu segundo indicador, 11-B, a Linha de Base traz as matrículas da modalidade por dependência administrativa, apontando que “entre 2008 e 2013, a rede privada e as redes estaduais eram as maiores responsáveis por essas matrículas: em 2013, representavam, respectivamente, 44,8% e 38,3% das matrículas, ao passo que a rede federal respondia por 15,1% e as redes municipais por apenas 2,3% das matrículas” (Brasil, 2015, p. 193).

Ou seja, o segmento público era responsável por 56,2% das matrículas (900.519), em uma trajetória de crescimento do número absoluto de matrículas da modalidade no segmento público. No entanto, ainda sobre as políticas de educação profissional pública empreendidas no período, a participação relativa das redes públicas caiu de 59,0% para 56,2% das matrículas.

Na última divulgação dos dados realizada pelo INEP, em março de 2016, a partir do Censo 2015, verifica-se que em 2014 houve crescimento das matrículas (de 1,60 milhão em 2013 para 1,88 em 2014), com posterior queda em 2015 (1,82 milhão), conforme demonstrado no Censo Escolar de 2015. Com essas informações, disponíveis na Linha de Base e nos Relatórios Técnicos divulgados pelo INEP, é possível verificar que o contexto de aprovação da Meta 11 do PNE foi influenciado por um momento de expectativa de alta de matrículas no ano seguinte, já que se sabia que 2014 contaria com alta de matrículas pelo Pronatec. Com isso, a meta partiu não das 1,3 milhão de matrículas realizadas em 2010, mas sim das 1,6 milhão realizadas em 2013, o que aumentou em 17% o número inicial de matrículas.

Essa variação, somada ao aumento da meta de duplicar para triplicar as matrículas, fez com que a meta aumentasse em cerca de 70 pontos percentuais. Se compararmos, então, a meta a ser atingida em 2024 e a linha de base original da proposta de PNE, as matrículas terão sido multiplicadas por 3,5 no período, conforme demonstrado a seguir:

Quadro 1 - Relação entre a Meta prevista no PL 8.035/2010 e a Meta aprovada no PNE 2014-2024.

Matrículas realizadas/Ano Base		Meta PNE	
		Simulação Duplicar	Simulação Triplicar
2010	1.361.827	2.723.654	4.085.481
2013	1.602.946	3.205.892	4.808.838
Varição	17,71%		
Relação entre a meta final (triplicar 2013) e a meta inicial (duplicar 2010):			176,56%
Relação entre a meta final (triplicar) e as matrículas do ano base da proposta do PNE (2010):			353,12%

Fonte: Censo Escolar da Educação Básica, 2010 e 2014. Elaboração própria.

Trata-se, portanto, de um desafio para as políticas de educação profissional e tecnológica, que precisarão investir ainda mais no fortalecimento das redes públicas de EPT e atuar fortemente na regulação do setor, que conta com redes de características bastante distintas. Do ponto de vista educacional, caberá aos agentes públicos estimular a articulação entre as redes de ensino, garantir financiamento adequado para a consecução da meta e, ainda, estruturar um sistema de avaliação

nacional da educação profissional, nos termos das estratégias previstas no PNE. Do ponto de vista do trabalho e do emprego, caberá ao governo e ao setor produtivo estimular a contratação de tais profissionais de nível técnico, com mecanismos de valorização social e salarial, sem os quais, sabemos, o ensino técnico permanecerá como segunda opção para os jovens que concluem o ensino médio.

Considerações Finais

O atingimento das metas estabelecidas no PNE, em função do contexto orçamentário atual, é um grande desafio para a sociedade brasileira. Além disso, outras complexas questões de ordem qualitativa se colocam para o atendimento da Meta 11. Trata-se, na verdade, dos grandes desafios hoje impostos à educação profissional, refletidos em poucas das estratégias definidas no PNE para o atingimento da meta. São avanços necessários para a efetividade da política e dos resultados decorrentes do cumprimento da meta prevista, relacionados, por exemplo, à regulação educacional, avaliação da EPT para o estabelecimento de padrões de qualidade, aprimoramento da articulação com as demandas do mundo do trabalho, articulação com as políticas de trabalho, emprego e renda, melhoria do processo de intermediação eletrônica de mão de obra para os egressos e, ainda, de valorização da educação profissional no contexto educacional e do mundo do trabalho. Além disso, especificamente em relação às informações sistematizadas por meio do SISTEC, há necessidade de melhorias em termos de transparência e análise de indicadores para avaliação, como reconhece Feres (2016).

Nesse sentido, a institucionalização de um sistema de avaliação do PNE é um avanço, que permitirá à sociedade civil o acompanhamento transparente de sua execução e, ainda, embasará a continuidade das discussões para construção do Sistema Nacional de Educação, previsto na Constituição Federal de 1988 e instrumento necessário para a construção de mecanismos de colaboração entre os entes federados. Cabe lembrar, então, que o PNE não é um plano da ou para a União, mas sim um plano da sociedade brasileira, de seus estados e também dos municípios.

No que se refere à educação profissional, a literatura consultada parece indicar que as Metas 10⁴ e 11 eram consideradas exequíveis quando de sua aprovação, como apontado ao longo deste texto. No entanto, reflexões de autores citados neste trabalho, como Sander (2012), Sena (2014) e Kipnis (2012), indicam que houve lacunas no planejamento das metas estabelecidas e mesmo sobre a contestação ou o apoio de

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

metas que sofreram emendas durante a tramitação no Congresso Nacional. É possível observar, por exemplo, que a Linha de Base divulgada pelo INEP se desenvolve sem considerar o diagnóstico elaborado pelo próprio MEC para embasar a proposta do PNE, não comparando as previsões de 2010 com os indicadores verificados de fato até 2014. A Linha de Base também concentra esforços na ampliação das matrículas, mas não aborda a garantia ou mesmo a definição de qualidade, também marcada na meta aprovada no Plano, nem as estratégias definidas para cada uma das metas. Há que se avançar, portanto, no planejamento, nos mecanismos de monitoramento e também no diálogo e cooperação entre as diversas redes de ensino.

Além disso, a primeira versão da Linha de Base não contempla análise crítica do desempenho dos indicadores nem mesmo aponta a contribuição das políticas em andamento. Compreende-se, neste ponto, que seria pertinente a publicação de informações complementares que permitissem ao cidadão e à sociedade civil identificar como a atuação do Estado tem contribuído para o desenvolvimento daquela meta, entre as diversas esferas de governo e considerando diferentes aspectos identificados nas estratégias. Seria possível, assim, intensificar as ações de controle social, incluir usuários importantes de tais dados (como a própria população, docentes das redes de ensino e entidades da sociedade civil organizada) além de incentivar a realização de estudos e pesquisas sobre diversos aspectos da educação profissional que precisam ser aprofundados, com vistas ao seu desenvolvimento.

Referências

BRASIL. Apresentação realizada pelo Ministro de Estado da Educação, Aloizio Mercadante, na solenidade de anúncio das ações do Pronatec para 2016. Brasília. 09 mar. 2016, realizada no Palácio do Planalto em 09 de março de 2016. Disponível em < http://portal.mec.gov.br/component/content/index.php?option=com_content&view=article&id=34611:presidenta-anuncia-a-oferta-de-2-milhoes-de-vagas-para-cursos-gratuitos-no-pronatec&catid=209&Itemid=86>. Acesso em 15 mar. 2016.

..... Câmara dos Deputados. Projeto de Lei n. 8.035, de 2010, que “Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 e dá outras providências”.

Brasília, 20 de dezembro de 2010.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, 1988.

_____. Exposição de Motivos nº 33. Subchefia de Assuntos Parlamentares. Brasília, MEC, 03 nov. 2010.

_____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Censo Escolar da Educação Básica 2013: Resumo Técnico**. Brasília: Inep, 2014.

_____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Plano Nacional de Educação PNE 2014-2024: Linha de Base**. – Brasília: Inep, 2015.

_____. [Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996](#). Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

_____. [Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014](#). Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências.

_____. Ministério da Educação (MEC). **Planejando a próxima década: conhecendo as 20 metas do Plano Nacional de Educação**. Brasília, DF, 2014.

_____. Ministério da Educação (MEC). Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica. **Nota Técnica Avaliação Técnica da Meta 11 prevista no Projeto de Lei Ordinário (PLO) n. 8.035/2010, denominado Plano Nacional de Educação (PNE), correspondente ao decênio 2011-2020**. Brasília, 2011. Disponível em: <http://www.todospelaeducacao.org.br/arquivos/biblioteca/notas_tecnicas_pne_2011_2020__5_5_2011.pdf>. Acesso em: 10 mai. 2016.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica. SETEC/MEC. Nota Técnica n. 264/2013-DPEPT/SETEC/MEC, de 17 de junho de 2013. *Mimeo*.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica. SETEC/MEC. Nota Técnica n. 501/2013-DPEPT/SETEC/MEC, de 18 de novembro de 2013. *Mimeo*.

CASTRO, Marcelo Lúcio Ottoni de. A educação profissional no PNE 2014-2024. In: GOMES, Ana Valeska Amaral Gomes, de BRITTO, Tatiana Feitosa de Britto (orgs.) **Plano Nacional de Educação: construção e perspectivas**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara: Senado Federal, Edições Técnicas, 2015.

DIAS, Senador Álvaro. Relatório ao PLC n. 103, de 2012, que institui o Plano Nacional de Educação, Comissão de Educação, Cultura e Esporte. Brasília, Senado

Federal, 18 nov. 2013.

FASOLO, Camila Porto. **Educação Profissional Técnica de Nível Médio no Plano Nacional de Educação 2014-2024**: contexto de aprovação e monitoramento da Meta 11. Brasília: UnB. Monografia (Especialização em Políticas Públicas de Educação com Ênfase em Monitoramento e Avaliação) – PPGE -- Faculdade de Educação da Universidade de Brasília. Brasília, 2016.

FERES, Marcelo. A contribuição do Pronatec para a expansão da educação profissional brasileira. In: CENTRO DE GESTÃO E ESTUDOS ESTRATÉGICOS – CGEE. **Mapa da educação profissional e tecnológica**: experiências internacionais e dinâmicas regionais brasileiras. Brasília, DF: 2015.

GALLINDO, Erica de Lima, FERES, Marcelo Machado, SCHROEDER, Nilva. **O Pronatec e o fortalecimento das políticas de educação profissional e tecnológica**. In: Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate n. 24 (2015). Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2005-.

JANNUZZI, P.M, SILVA, M. R. F. M, SOUSA, M. A. F, RESENDE, L. M. Estruturação de sistemas de monitoramento e especificação de pesquisas de avaliação, os problemas dos programas públicos no Brasil são. In: FRANZESE, Cibele [et al.]. **Reflexões para Ibero-América: Avaliação de Programas Sociais**. Brasília: ENAP, 2009.

KIPNIS. Universidade e políticas de educação básica no marco do Plano Nacional de Educação – PNE 2011-2020. In: CUNHA, Celio; SOUSA, José Vieira de; SILVA, Maria Abádia (Orgs). **Universidade e Educação Básica**: políticas e articulações possíveis. Brasília: Faculdade de Educação/Universidade de Brasília; Liber Livro, 2012.

PIMENTEL, Senador José. Parecer do Relator do Projeto de Lei da Câmara n. 103/2012, que dispõe sobre o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília, Senado Federal, 11 dez. 2012.

REZENDE, Deputada Professora Dorinha Seabra. **Requerimento de Informação n. 287**. Solicita o envio pelo Ministério de Estado da Educação à Câmara dos Deputados o diagnóstico da realidade educacional brasileira que fundamenta o Projeto de Lei n. 8.035, que “aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 e dá outras providências”. Brasília: Câmara dos Deputados, 14 mar. 2011.

RODRIGUES, Senador Randolfe. Voto em Separado ao PLC n. 103, de 2012, que

institui o Plano Nacional de Educação. Brasília, Senado Federal, 24 set. 2013.

VALENTE, Deputado Ivan. Voto em Separado 1 ao PL n. 8.035, de 2010, que institui o Plano Nacional de Educação. Brasília, Câmara dos Deputados, 29 mai. 2012.

VANHONI, Deputado Angelo. Parecer do Relator do Projeto de Lei n. 8.035, de 2010, que “Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 e dá outras providências”. Brasília, Câmara dos Deputados, 05 de dez. 2011.

_____. Parecer do Relator do Projeto de Lei n. 8.035, de 2010, que “Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 e dá outras providências”. Brasília, Câmara dos Deputados, 19 mar. 2014.

***Recebido em fevereiro de 2017
Aprovado em abril de 2017***

Camila Porto Fasolo – MEC. É membro da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental – EPPGG, atuando no Ministério da Educação. Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Educação da UnB. Email: camilafasolo@mec.gov.br

Remi Castioni – UnB. Doutor em Educação. É professor da Faculdade de Educação e coordenador do Programa de Pós-Graduação em Educação (modalidade profissional) da UnB. Email: remi@unb.br