



EccoS Revista Científica

ISSN: 1517-1949

eccos@uninove.br

Universidade Nove de Julho

Brasil

Magalhães Afonso, Anthone Mateus; Coutinho Gonzalez, Wania Regina
Educação Profissional e Tecnológica no PNE 2014- 2024: questões para o debate
EccoS Revista Científica, núm. 36, enero-abril, 2015, pp. 67-83
Universidade Nove de Julho
São Paulo, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=71541061005>

- ▶ Como citar este artigo
- ▶ Número completo
- ▶ Mais artigos
- ▶ Home da revista no Redalyc



Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe , Espanha e Portugal
Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA NO PNE 2014- 2024: QUESTÕES PARA O DEBATE

TECHNICAL AND PROFESSIONAL EDUCATION
IN THE PNE 2014-2024: ISSUES FOR DELIBERATION

Anthone Mateus Magalhães Afonso

Doutorando em Educação. Professor do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Fluminense, Campos dos Goytacazes – RJ, Brasil.
amateus@iff.edu.br / anthone.mateus@gmail.com

Wania Regina Coutinho Gonzalez

Doutora em Educação. Professora do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estácio de Sá e professora adjunta da Universidade do Estado do Rio de Janeiro / Faculdade de Educação da Baixada Fluminense, Rio de Janeiro – RJ, Brasil.
waniagonzalez@gmail.com

RESUMO: Esse artigo tem como objetivo analisar as metas 10 e 11 que tratam da Educação Profissional e Tecnológica (EPT) no Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024 e apresentar algumas questões para o debate. São consideradas as contribuições de Cury (2006), Moura (2010) e Machado e Velten (2013) para efetuar uma análise documental compreendendo a Lei n.º 10.172/2001 que criou o PNE 2001-2010, o Projeto de Lei n.º 8.035/2010 que trata do PNE 2011-2020 e a Lei n.º 13.005/2014 que estabelece o PNE 2014-2024. Verificaram-se alguns pontos de avanço e outros de imprecisão que revelam grande deficiência no campo do planejamento e avaliação das políticas públicas educacionais no Brasil. Apesar dos avanços, o PNE apresenta metas sem definir quem deve fazer e com quais recursos, o que pode levar a um federalismo competitivo (CURY, 2006) ao invés do colaborativo previsto no texto legal.

PALAVRAS-CHAVE: Plano Nacional de Educação. Educação Profissional e Tecnológica. Conferência Nacional de Educação.

ABSTRACT: This article analyzes the goals number 10 and 11 about Technical and Professional Education (EPT) in the National Education Plan (PNE) 2014-2024 and presents ideas for deliberation. The contributions of Cury (2006), Moura (2010) and Machado and Velten (2013) are considered to make a documentary analysis comprising the Law n.º 10,172/2001 that created the PNE 2001-2010, the Bill n.º 8,035/2010 which deals with the PNE 2011-2020 and the Law n.º 13,005/2014 which establishes the PNE

2014-2024. There has been some development and also imprecisions that reveal major deficiencies in the field of planning and evaluation of educational policies in Brazil. Despite the advances, the PNE presents goals without defining who should achieve them, and with what resources, which can lead to a competitive federalism (CURY, 2006) instead of the collaborative federalism enunciated in the legal text.

KEY WORDS: National Education Plan. Technical and Professional Education. National Education Conference.

Introdução

Em grande expansão nas duas últimas décadas, a Educação Profissional e Tecnológica (EPT) tem sido estudada e discutida intensamente no campo educacional, tratando do perfil de formação de seus alunos, da relação entre educação e trabalho nas concepções de formação dos cursos, da qualidade dos cursos e/ou dos critérios de qualidade adotados como referência, das formas de financiamento, da formação dos professores que lecionam nos diversos cursos ofertados e das metas de curto, médio e longo prazo para essa modalidade de ensino constantes nos Planos Nacionais de Educação (PNEs).

Recentemente, com a aprovação da Lei n.º 13.005, de 25 junho de 2014 (BRASIL, 2014), que definiu o PNE para o decênio 2014-2024, emergiram algumas questões sobre a EPT nesse novo plano, que serão discutidas neste artigo a partir de uma análise documental realizada na lei supracitada, no projeto de lei que lhe deu origem e no PNE-2001-2010: Quais metas são destinadas à EPT no novo PNE? Essas metas sofreram grandes alterações em relação ao proposto inicialmente pelo Executivo no Projeto de Lei n.º 8.035/2010 enviado ao Legislativo? Qual a importância dada à EPT nesse novo plano? Essa importância aumentou em relação ao PNE 2001-2010?

Tais questões serão tratadas e discutidas nas próximas seções, considerando as contribuições de Cury (2006), Moura (2010) e Machado e Velten (2013) com o objetivo principal de detectar os caminhos traçados para a EPT no texto legal do PNE 2014-2024 e inferir sobre as perspectivas de crescimento e melhoria de qualidade nesse decênio.

(Des)Caminhos do PNE 2014-2024 até a aprovação

Com o intuito de avançar no processo de melhoria da educação brasileira, planejando o decênio de sucessão ao PNE 2001-2010, o Executivo Federal encaminhou para apreciação na Câmara dos Deputados e Senado Federal o Projeto de Lei n.º 8.035/2010 (BRASIL, 2010b) que tratava do PNE 2011-2020.

Sua construção, conforme justificativa disposta na carta de encaminhamento do projeto de lei proposto pelo Ministério da Educação (MEC), foi traçada a partir de grandes debates e processos avaliativos que ocorreram em diferentes momentos ao longo da vigência do PNE 2001-2010.

Ainda segundo o projeto de lei, esse processo de construção alcançou seu ponto culminante na Conferência Nacional de Educação (Conae) realizada de 28 de março a 1º de abril de 2010. Com o tema “Conae: Construindo o Sistema Nacional Articulado: O PNE, Diretrizes e Estratégias de Ação”, seus principais objetivos foram:

- a) Construir o Sistema Nacional de Educação (SNE) [...]
- b) Promover de forma permanente o debate nacional, estimulando a mobilização em torno da qualidade e valorização da educação básica, superior e das modalidades de educação, em geral [...]
- c) Garantir que os acordos e consensos produzidos na Conae redundem em políticas públicas de educação [...]
- d) Propiciar condições para que as referidas políticas educacionais, concebidas e efetivadas de forma articulada entre os sistemas de ensino, promovam: o direito do/da estudante à formação integral com qualidade; o reconhecimento e valorização à diversidade; a definição de parâmetros e diretrizes para a qualificação dos/das profissionais da educação; o estabelecimento de condições salariais e profissionais adequadas e necessárias para o trabalho dos/das docentes e funcionários/as; a educação inclusiva; a gestão democrática e o desenvolvimento social; o regime de colaboração, de forma articulada, em todo o País; o financiamento, o acompanhamento e o controle social da edu-

cação; e a instituição de uma política nacional de avaliação no contexto de efetivação do SNE.

e) Indicar, para o conjunto das políticas educacionais implantadas de forma articulada entre os sistemas de ensino, que seus fundamentos estão alicerçados na garantia da universalização e da qualidade social da educação em todos os seus níveis e modalidades, bem como da democratização de sua gestão. (BRASIL, 2010a, p. 14-15).

A Conae é um espaço de deliberação e participação coletiva, envolvendo diferentes segmentos e profissionais interessados na construção de políticas públicas educacionais. É precedida por conferências preparatórias e livres, municipais e/ou intermunicipais, do Distrito Federal e estaduais de educação. Essas conferências prévias discutem um Documento-Referência elaborado pelo Fórum Nacional de Educação (FNE) – criado pela Portaria n.º 1.407/10 e alterado pela Portaria n.º 502/12 do MEC.

As propostas resultantes das conferências prévias são sintetizadas em emendas e apresentadas por unidade da Federação. Essas emendas compõem os relatórios dos fóruns estaduais de educação no Sistema de Relatoria do FNE e são objeto de análise da Comissão Especial de Monitoramento e Sistematização. Após essa análise, as emendas são conferidas e aprovadas (ou não), pelos membros do FNE, compondo o Documento-Base da Conae. Esse documento é discutido durante a conferência e o resultado dessa discussão dá origem ao Documento-Final.

Além de se apresentar como um importante movimento de mobilização nacional para discussão da educação, essa conferência teve ainda um grande poder de influência no traçado das metas e estratégias estabelecidas na proposta do PNE 2011-2020 encaminhada pelo MEC ao Legislativo, o que pode ser observado nas metas estabelecidas no projeto de lei, bem como em sua justificativa de encaminhamento:

Partindo das contribuições advindas das deliberações aprovadas pela CONAE, das diversas avaliações do PNE vigente e de documento básico preparado pelo CNE, produziu-se uma proposta preliminar do novo plano, encaminhada ao

Ministro da Educação em maio de 2010. A fim de cumprir com sua missão, o corpo técnico e dirigente do MEC, assim como de seus órgãos vinculados, debruçou-se sobre esses estudos e documentos, apreciando cada uma das contribuições apresentadas, de modo a construir um documento que se aproximasse ao máximo dos anseios da sociedade. (BRASIL, 2010b).

Apesar de o projeto de lei ter sido encaminhado no dia 03 de novembro de 2010, só foi aprovado cerca de quatro anos depois, após longa discussão e tramitação na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, contando com 2.916 emendas ao projeto e 449 ao substitutivo. Acabou sendo aprovado para o decênio 2014-2024 através da Lei n.º 13.005, de 25 junho de 2014. Dentre outras questões que travavam a pauta, estava a discussão da meta 20 que definia a destinação de recursos financeiros para a educação na ordem de 10% do Produto Interno Bruto (PIB) do País no final do decênio contemplado pelo plano.

Durante esse período de discussão, observou-se que o documento inicial já orientava alguns programas do Governo Federal, que por sua vez tentava antecipar ações em busca do cumprimento das metas propostas, mas que ainda não haviam sido aprovadas. Dentre algumas ações estão a expansão da oferta de ensino público e a ampliação de vagas para formação de técnicos em programas de ensino público a distância ou através do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec).

Tanto o projeto inicial quanto a lei sancionada contemplam o estabelecimento de vinte metas associadas a estratégias para o crescimento e o desenvolvimento da educação brasileira e tratam, de maneira implícita, das políticas de Estado para o período de 2014 a 2024, buscando dar continuidade ao PNE 2001-2010.

Mediante análise documental realizada no projeto de lei do PNE 2011-2020 e na lei sancionada para o PNE 2014-2024, verificaram-se algumas mudanças significativas entre o proposto e o texto legal final aprovado, as quais serão tratadas na próxima seção. Também serão debatidas outras questões que emergem desses documentos e do PNE 2001-2010.

Questões e dilemas no novo PNE

A EPT está atendida diretamente nas metas 10 e 11 do PNE 2014-2024. Apesar de as metas inicialmente previstas no projeto de lei serem mantidas com a mesma numeração e objetivo principal, mudanças significativas foram produzidas na redação final do texto legal sancionado.

No projeto de lei, a meta 10 tratava da oferta de educação profissional para jovens e adultos e definia: “Oferecer, no mínimo, 25% das matrículas de educação de jovens e adultos na forma integrada à educação profissional nos anos finais do ensino fundamental e no ensino médio” (BRASIL, 2010b).

Já no texto final da lei, apesar de ainda tratar da oferta de educação profissional para jovens e adultos, é definido: “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” (BRASIL, 2014).

Inicialmente é possível constatar que permaneceu a defesa de oferta de uma formação profissional integrada aos ensinos fundamental e médio para os jovens e adultos. Entende-se que a formação integrada faz-se como caminho para uma educação profissional integral¹, voltada para ampla formação humana, unitária ou na perspectiva da politecnia, com foco na formação integral do trabalhador. Observa-se nesse ponto uma importante conquista em detrimento de uma concepção de formação voltada para atender aos anseios dos arranjos produtivos, ao modelo de desenvolvimento econômico, que implica em uma formação tecnicista com foco no mercado de trabalho, tal como na década de 1990 a partir da publicação do Decreto n.º 2.208 de 17/04/1997 (BRASIL, 1997) no qual o governo de FHC regulamentou o parágrafo 2º do artigo 36 e os artigos 39 a 42 da Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (LDBEN/96) impondo uma formação técnica apenas de forma concomitante ou subsequente ao ensino médio, extinguindo a possibilidade de formação técnica integrada.

Para Moura (2010, p. 883), a oferta do ensino médio integrado à educação profissional parte de

[...] uma base unitária constituída pela concepção de formação humana integral baseada na integração entre trabalho, ciência,

tecnologia e cultura, tendo como princípios fundamentais: homens e mulheres como seres histórico-sociais; trabalho como princípio educativo; a realidade concreta como uma totalidade.

Apesar da defesa nos dois documentos, percebe-se um tratamento diferenciado dado à educação oferecida na forma integrada. A redação final da lei traz uma pequena alteração textual, mas sutil e de enorme importância, pois elimina do texto a exigência de que a formação profissional seja feita apenas nos anos finais dos ensinos fundamental e médio.

Na redação do projeto de lei, apesar de parecer haver a defesa de uma formação integral, a imposição de oferta apenas nas últimas séries do ensino fundamental e médio indicavam um modelo de educação dual e fragmentada, no máximo justaposto, onde é possível observar uma fronteira clara entre a formação geral, propedêutica, e a profissional.

A partir das discussões e emendas propostas no Legislativo federal, o novo texto apresenta maior coerência e a aproximação com uma formação integral, tal como a defendida neste trabalho e no desenvolvido por Moura (2010), não simplesmente justapondo a educação profissional aos ensinos fundamental e/ou médio nos últimos anos do ciclo.

Ainda no bojo da meta 10, verifica-se uma ampliação da oferta de cursos técnicos integrados com o ensino médio para jovens e adultos através do Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Jovens e Adultos (Projeja). Os IFs, por exemplo, têm na essência de sua criação o objetivo de “[...] ministrar educação profissional técnica de nível médio, prioritariamente na forma de cursos integrados, para os concluintes do ensino fundamental e *para o público da educação de jovens e adultos.*” (BRASIL, 2008, grifo nosso). Trata-se de mais uma ação desenvolvida em conformidade com essa meta mesmo antes do PNE vigente ter sido aprovado.

Na outra meta que trata da educação profissional, meta 11, era definido no projeto de lei o compromisso de duplicar o número de matrículas da educação profissional técnica de nível médio, assegurando a qualidade da oferta e as estratégias que deveriam ser lançadas para alcançar tal meta.

Já no texto final aprovado para o PNE 2014-2024 é definido o compromisso de triplicar o número de 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.

Essas alterações indicam uma grande elevação do patamar quantitativo, saindo da duplicação para a triplicação do número de matrículas. Se a duplicação já constituía um desafio, triplicar aumenta ainda mais a necessidade de engajamento e crescimento do volume de investimentos destinados à EPT. No entanto, a redação final além de aumentar o desafio decenal de crescimento da EPT no Brasil, acaba também por permitir diferentes interpretações sobre o que seria a exigência da oferta mínima de 50% da expansão no segmento público. Assim como em outros textos legais que tratam dos mais diferentes assuntos, verifica-se a possibilidade de várias interpretações e questionamentos, dentre as quais é possível citar:

- Que essa meta garante que pelo menos a metade do investimento deve ser no crescimento da oferta de educação pública de qualidade;
- Que essa meta deveria fixar um valor superior aos 50% de oferta de crescimento na rede pública ou que fosse prioritariamente desenvolvida na rede pública de ensino.

Além dessa redação ambígua, deve-se ainda destacar o prejuízo para a educação do país ao omitir dessa meta a definição de que a expansão deveria ocorrer através de ações permanentes e de longo prazo, o que não permitiria a adoção de programas temporários e muitas vezes com qualidade questionada em diversos estudos da área de educação como é o caso do Pronatec.

A falta de tradição no planejamento educacional utilizando resultados anteriores para traçar metas acaba levando a um texto legal que remete a um esboço de planejamento pouco preciso e difícil de ser verificado ou medido. Como a meta de triplicar o número de matrículas da educação profissional poderá ser verificada ao final do plano se não existe uma definição inicial precisa sobre quantas matrículas já existiam? E qual é o ponto de partida para verificar o início do plano (2011 ou 2014)? Quais são os cursos considerados como de educação profissional que entram na contabilização desse número de matrículas? Todas essas indefinições trazem certa fragilidade e dificuldade de avaliação de metas ao plano, apesar de

não inviabilizarem o planejamento da educação e sua execução desde que haja esforço político e recursos financeiros suficientes.

Sobre a questão de quais cursos devem ser contabilizados no número de matrículas da educação profissional técnica de nível médio, o governo parece acenar de forma indireta que não apenas os cursos técnicos integrados, concomitantes e subsequentes serão utilizados nesse critério, mas também os de formação inicial e continuada (FIC) que possuem carga horária reduzida em relação aos citados anteriormente e que são disponibilizados em grande número no Pronatec, alavancando as estatísticas do número de matrículas e cursos ofertados. Sendo assim, a difícil tarefa de triplicar o número de matrículas poderá ser facilitada com a grande contribuição dessas vagas em cursos de curta duração, o que fragiliza o objetivo da meta 11 e traz grande frustração à sociedade.

Outro aspecto importante sobre a oferta de vagas no Pronatec e outros programas é a frequente ocorrência de casos de desistência ou transferência de cursos pelo fato de terem sido matriculados em áreas fora do seu interesse inicial, por ser apenas o que havia disponível naquele momento. Tal exemplo deixa clara a necessidade de garantir a qualidade e efetividade das ações para além do aumento do número de matrículas que, faz-se importante destacar, é diferente de número de vagas.

O Governo Federal aumentou consideravelmente a oferta de vagas com a expansão da rede federal de educação profissional e tecnológica a partir criação de novos *campi* dos IFs, contribuindo para o aumento no número de matrículas na educação profissional técnica de nível médio pública e gratuita.

De 1909 a 2002, foram construídas 140 escolas técnicas no país. Entre 2003 e 2010, o Ministério da Educação entregou à população as 214 previstas no plano de expansão da rede federal de educação profissional. Além disso, outras escolas foram federalizadas. O MEC investiu mais de R\$ 3,3 bilhões entre os anos de 2011 e 2014, na expansão da educação profissional. Das 208 novas unidades previstas para o período, todas entraram em funcionamento, totalizando 562 escolas em atividade. São 38 Institutos Federais presentes em todos os estados, oferecendo cursos de qualificação, ensino médio integrado, cursos supe-

riores de tecnologia e licenciaturas. Essa Rede ainda é formada por instituições que não aderiram aos Institutos Federais, mas também oferecem educação profissional em todos os níveis. São dois Cefets, 25 escolas vinculadas a Universidades e uma Universidade Tecnológica. (BRASIL, 2015).

Porém esse aumento é insuficiente para garantir o aumento do número de matrículas a ponto de cumprir a meta 11, o que levou a destinar os grandes aportes financeiros para o aumento da oferta de educação profissional na rede privada através do Pronatec. Machado e Velten (2013, p. 1128) situam essa mudança significativa no programa:

Quanto ao Pronatec, a lei que o criou previa sua execução por meio de programas, projetos e ações de assistência técnica e financeira em regime de colaboração com os estados, Distrito Federal e municípios, mas também mediante a participação dos serviços nacionais de aprendizagem, entidades paraestatais já subsidiadas por contribuições instituídas pela União que incidem sobre a folha de salários. Em 2013, o Pronatec, ao receber novas regulamentações (Lei n. 12.816), passou a incluir a participação nesse programa de instituições privadas e públicas de ensino superior, de instituições de educação profissional e tecnológica e de fundações públicas de direito privado, desde que precipuamente dedicadas à educação profissional e tecnológica. Os dois tipos de bolsas por ele concedidas (bolsa-formação estudante e bolsa-formação trabalhador) são transferência de valores às instituições privadas que ofertam os cursos.

Porém, essa parceria público-privada não garante a continuidade ou manutenção do número de matrículas alcançado, uma vez que esse não poderá ser mantido apenas pelas instituições de ensino públicas, caso esse programa seja descontinuado. Verifica-se então um erro crucial na definição dessa meta: a opção por triplicar matrículas ao invés de triplicar a capacidade de vagas para a educação profissional técnica de nível médio, já que o aumento do número de matrículas nesse período de dez anos não significará que o número de vagas para ingresso nessa modalidade

estará disponível em número três vezes maior no próximo decênio. Corre-se o risco, portanto, de 2014-2024 ser a década da educação profissional e logo em seguida observarmos o total retrocesso e abandono dessa rede que apenas cumpriu a meta com programas temporários e que não cresceu também na capacidade permanente de oferta de vagas, uma vez que as estruturas educacionais, laboratórios, cursos e professores eram apenas temporários. Não se trata apenas de uma crítica à parceria público-privada, mas ao caráter temporário de uma ação de grande importância para o crescimento e desenvolvimento do país.

A EPT é ainda tratada como estratégia em outras metas do PNE 2014-2014, tais como a 3.7, 3.10, 8.4, 10.8, 11.4, 11.6 e 12.2. De forma indireta estão também as metas que tratam da formação e valorização dos professores, contemplando nesse caso as metas 15, 16, 17, 18 e 19.

Outro questionamento feito por alguns autores refere-se ao fato de o PNE tratar de forma direta a EPT apenas em duas metas, enquanto que o PNE 2001-2010 destinava quinze metas. Nesse aspecto, deve-se considerar os diferentes formatos dos planos nacionais de educação para as décadas de 2001 a 2010 e 2014 a 2024.

O primeiro PNE, publicado na Lei n.º 10.172, de 09 de janeiro de 2001, possuía uma redação mais detalhada e dividia o planejamento nos diferentes níveis e modalidades de ensino, onde descrevia um diagnóstico, suas diretrizes e objetivos e metas. Trazia um retrato de cada nível e modalidade para declarar a situação atual da educação naquele momento e definir o crescimento ou melhorias esperadas ao longo ou final da década. Os objetivos e metas eram bem específicos e detalhados e, por conta desse formato, garantia sua disposição em um maior número.

Já no PNE 2014-2024, o texto legal se apresenta de forma mais enxuta, sem um diagnóstico inicial da educação brasileira, e traz seus objetivos e planejamento organizados em vinte metas multidimensionais com estratégias vinculadas. A definição de estratégias associadas a cada meta é uma novidade em relação ao plano anterior e oferece um ganho ao oferecer possibilidades para que os objetivos sejam alcançados.

Apesar desse avanço no estabelecimento das estratégias que devem ser utilizadas para alcançar cada uma das vinte metas estipuladas, o PNE 2014-2024 não define as competências e responsabilidades do seu cumprimento.

Pensar em um plano decenal que define metas e estratégias, mas que não define os responsáveis pela sua execução, os mecanismos de verificação e avaliação, bem como as possíveis implicações ou responsabilização em caso de não cumprimento ou cumprimento parcial, traz à tona a exposição de um problema recorrente de falta de planejamento e ferramentas de acompanhamento das políticas públicas educacionais brasileiras. Essas falhas, muitas vezes, acabam levando a uma aproximação e apropriação de forma inadequada de modelos de gestão empresarial baseados em procedimentos inapropriados para o cotidiano escolar, que tratam alunos como mercadorias em um ciclo de produção uniforme e linear, com qualidade medida a partir do resultado no produto final.

O PNE 2014-2024, em seu artigo 7º, prevê apenas que os entes federados deverão atuar em regime de colaboração para cumprimento das metas, mas não define as responsabilidades e/ou corresponsabilidades no cumprimento das metas.

Art. 7º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios atuarão em regime de colaboração, visando ao alcance das metas e à implementação das estratégias objeto deste Plano.

§ 1º Caberá aos gestores federais, estaduais, municipais e do Distrito Federal a adoção das medidas governamentais necessárias ao alcance das metas previstas neste PNE (BRASIL, 2014).

Ainda durante a tramitação do projeto de lei na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, uma vez identificada a falta de definição desse regime de colaboração, a Conae 2014 foi proposta com uma temática que procurava discutir e determinar as responsabilidades e corresponsabilidades que faltavam no PNE: “O PNE na Articulação do Sistema Nacional de Educação: Participação Popular, Cooperação Federativa e Regime de Colaboração” (BRASIL, 2013, p. 11).

O objetivo geral definido pelo FNE para essa conferência foi “[...] propor a Política Nacional de Educação, indicando responsabilidades, corresponsabilidades, atribuições concorrentes, complementares e colaborativas entre os entes federados e os sistemas de ensino.” (BRASIL, 2013, p. 11).

Como objetivos específicos, foram definidos pelo FNE:

1. Acompanhar e avaliar as deliberações da Conferência Nacional de Educação/2010, verificando seu impacto e procedendo às atualizações necessárias para a elaboração da Política Nacional de Educação.
2. Avaliar a tramitação e a implementação do PNE na articulação do Sistema Nacional de Educação (SNE) e no desenvolvimento das políticas públicas educacionais. (BRASIL, 2013, p. 11).

Observa-se nessa definição a intenção de dar continuidade aos trabalhos desenvolvidos na Conae 2010, bem como avaliar o andamento do projeto de lei do PNE e das ações para garantir a sua aceitação e aplicação, mesmo sem a conclusão do trâmite legal para aprovação na época.

Fica evidente uma estratégia de complementar as discussões anteriores, uma vez que o Documento-Referência da Conae 2014 traz responsabilidades, corresponsabilidades, atribuições concorrentes, complementares e colaborativas entre os entes federados (União, estados, DF e municípios). Trata-se de uma tentativa de “organizar” o “Sistema Nacional de Educação” em um “regime de colaboração” entre os entes federados. Para Machado e Velten (2013, p. 1.119),

O tema da II Conae mostra-se, portanto, muito oportuno, pois a indicação de responsabilidades, corresponsabilidades, atribuições concorrentes, complementares e colaborativas entre os entes federados e os sistemas de ensino são fundamentais à consolidação da política nacional de educação profissional e tecnológica e de um Sistema Nacional de Educação realmente integrado.

Outro problema que dificulta o cumprimento das metas referentes à EPT é a falta de definição sobre disponibilização de recursos financeiros para essa modalidade. Apesar de a meta 20 do PNE 2014-2024 definir o aumento dos recursos financeiros destinados à educação pública, não existe regulamentação específica sobre o montante destinado à EPT nem a fonte ou origem desse recurso. A execução de programas e ações voltados para o desenvolvimento da EPT e cumprimento das metas não possuem

dessa forma uma garantia financeira, conforme relatam Machado e Velten (2013, p. 1.119):

A questão do financiamento da educação profissional e tecnológica é emblemática do problema. Não há na legislação do Estado brasileiro a responsabilidade constitucional ou legal por esse financiamento. Assim, essa modalidade educacional não dispõe de definições sobre recursos próprios e/ou sobre quais são os montantes necessários para o seu desenvolvimento.

Essa falta de definição da aplicação dos recursos no PNE 2014-2024 e em outros dispositivos legais torna o plano decenal vulnerável e com grande dificuldade no cumprimento de metas específicas, outorgando um poder ainda maior à esfera federal, detentora da maior parte dos recursos, e implicitamente permitindo (ou quem sabe até estimulando) um modelo de federalismo competitivo, em oposição ao colaborativo, conforme apontado por Cury (2006).

Considerações finais

Apesar de as metas do PNE 2014-2014 serem tratadas em uma perspectiva multidimensional, são poucas as metas e estratégias que possuem como finalidade a EPT. Destaca-se que, mesmo com número reduzido, alguns objetivos são grandiosos e desafiadores, tal como o estabelecido na meta 11 que planeja a triplicação do número de matrículas na educação profissional técnica de nível médio assegurando a qualidade de oferta, apesar de existirem indícios de ampliação do número de matrículas sem qualidade. Pela análise documental realizada, mostrou-se que como os dois PNEs (2001-2010 e 2014-2024) foram construídos com diferentes formatos, comparar apenas o número de metas em cada plano não leva diretamente a uma conclusão sobre a importância dada à EPT em cada décenio e, dessa forma, outros fatores e questões devem ser considerados conforme foi apresentado na seção anterior.

Constatou-se ainda que tanto o PNE vigente quanto o anterior apontam para um crescimento da oferta de EPT no Brasil, tendo como

base o investimento na ampliação da rede federal, ao contrário das políticas da década de 1990 que acenavam para uma maior fatia de investimentos no acesso ao ensino superior com a participação protagonista das universidades privadas. Percebe-se claramente a tendência do PNE 2014-2024 para o crescimento e qualificação da educação básica no Brasil, onde se enquadra a educação profissional. Talvez essa ênfase na educação básica justifique a falta de estabelecimento de metas específicas para a educação tecnológica, que inclui os cursos superiores de tecnologia ofertados prioritariamente pelos IFs e universidades particulares.

Também foram encontradas importantes mudanças no texto inicial do projeto de lei e no PNE 2014-2024 publicado, o que em alguns casos trouxe ganhos e em outros uma imprecisão ainda maior nas metas estabelecidas, o que dificulta o planejamento e execução de ações para seu cumprimento.

Conforme foi observado anteriormente, ainda existem grandes problemas no planejamento da educação brasileira, o que acaba refletindo no PNE 2014-2024, que levou mais de três anos para ser aprovado e que ainda assim apresenta algumas imprecisões de redação que provocam discussões e diferentes interpretações, não apresenta um diagnóstico e pontos de partida ou referência para posterior comparação com os resultados desejados em cada meta, não prevê responsabilidades e implicações no caso de não cumprimento, bem como não define e garante com clareza os aportes financeiros necessários ao desenvolvimento das diversas ações necessárias.

Constata-se certa evolução em relação ao PNE anterior, no aspecto do estabelecimento de estratégias associadas para o cumprimento das metas, apesar das evidências de uma grande debilidade do sistema nacional de educação que existe, e já coordena ações e programas nacionais de forma cooperativa com Distrito Federal, estados e municípios, mas que ainda apresenta traços de um sistema federativo competitivo que, dentre outros aspectos, coloca em uma arena todos os entes federados para uma disputa de recursos financeiros.

As questões apresentadas neste artigo não tiveram o objetivo de apresentar receitas ou modelos de referência, mas de qualificar o debate e provocar discussões sobre os principais problemas encontrados no desenvolvimento da EPT no PNE 2014-2024 e das perspectivas de seu crescimento e desenvolvimento com qualidade. Encontrou-se um plano nacio-

nal declaratório que avançou, mas que continua incompleto, o que acaba flexibilizando objetivos e metas sem prever recursos financeiros, criando uma arena de atuação para um federalismo competitivo que se opõe ao colaborativo definido no texto legal.

Nota

- ¹ Integral vem de *integralis*, palavra que em latim significa inteiro. Uma formação integral é uma formação por inteiro com o objetivo de alcançar a omnilateralidade, ou seja, a formação completa (FIDALGO; MACHADO, 2000).

Referências

BRASIL. *Decreto n.º 2.208 de 17 de abril de 1997*. Regulamenta o § 2º do art. 36 e os arts. 39 a 42 da Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF, 1997. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2208.htm>. Acesso em: 14 mar. 2015.

_____. *Lei n.º 9.394 de 20 de dezembro de 1996*. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF, 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm>. Acesso em: 14 mar. 2015.

_____. *Lei n.º 11.892 de 29 de dezembro de 2008*. Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências. Brasília, DF, 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11892.htm>. Acesso em: 14 mar. 2015.

_____. *Lei n.º 13.005 de 25 junho de 2014*. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília, DF, 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm>. Acesso em: 14 mar. 2015.

_____. Ministério da Educação. *CONAE 2010 - Conferência Nacional de Educação: Documento Final*. Brasília, DF, 2010a.

_____. Ministério da Educação. *CONAE 2014 - Conferência Nacional de Educação: Documento – referência*. Elaborado pelo Fórum Nacional de Educação. Brasília, DF, 2013.

_____. Ministério da Educação. *Expansão da Rede Federal*. Brasília, DF, 2015. Disponível em: <<http://redefederal.mec.gov.br/expansao-da-rede-federal>>. Acesso em: 14 mar. 2015.

_____. *Projeto de Lei n.º 8.035 de 2010*. Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 e dá outras providências. Brasília, DF, 2010b. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/831421.pdf>>. Acesso em: 14 mar. 2015.

CURY, C. R. J. Federalismo Político e Educacional. In: FERREIRA, N. S. C. *Políticas públicas e gestão da educação: polêmicas, fundamentos e análises*. Brasília, DF: Líber Livro, 2006. p. 113-129.

FIDALGO, F; MACHADO, L. *Dicionário da Educação Profissional*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2000.

MACHADO, L. R. S.; VELTEN, M. N. Cooperação e colaboração federativas na educação profissional e tecnológica. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 34, n. 125, p. 1113-1133, out./dez. 2013.

MOURA, D. H. A relação entre a educação profissional e a educação básica na Conae 2010: possibilidades e limites para a construção do novo Plano Nacional de Educação. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 31, n. 112, p. 875-894, jul./set. 2010.

D
O
S
S
I
Ê

T
E
M
Á
T
I
C
O

Recebido em 14 mar. 2015 / Aprovado em 24 mar. 2015
Para referenciar este texto

AFONSO, A. M. M.; GONZALEZ, W. R. C. Educação Profissional e Tecnológica no PNE 2014-2024: questões para o debate. *EcoS*, São Paulo, n. 36, p. 67-83, jan./abr. 2015.

