




## CAPÍTULO 10

# AS METAS 10 E 11 DO PNE (2014-2024): BALANÇO DAS OFERTAS DE VAGAS PARA A EDUCAÇÃO PROFISSIONAL NO BRASIL

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.7061125200810>

**Renata Lysia Sapucaí de Castro**

Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Educação Profissional do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte (IFRN) e servidora técnico-administrativa em educação da Universidade Federal do Rio Grande do Norte

**Daniela Cunha Terto**

Doutora em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) e professora do Programa de Pós-Graduação em Educação Profissional do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte (IFRN)

**Hiram de Aquino Bayer**

Doutor em Geografia pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) e técnico em assuntos educacionais da UFRN.

**José Germano Neto**

Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN)

**Renato Lima dos Santos**

Doutorando no Programa de Pós graduação em Estudos Urbanos e Regionais, na UFRN

**RESUMO:** Este trabalho tem como objetivo analisar os avanços das Metas 10 e 11 do Plano Nacional de Educação 2014-2024, relacionadas à oferta de educação profissional. Para isso, será utilizada análise documental dos resultados do 5º ciclo de monitoramento do PNE e documentos que diagnosticam e contextualizam os parâmetros condizentes com as metas. Além da análise, o trabalho conta com revisão bibliográfica que historiciza e reflete criticamente os contextos de disputa

que permeiam a concepção e implementação das metas, ressaltando também a importância do processo de monitoramento para a avaliação e tomada de decisão em relação a uma política pública. Concluímos que, tal qual o conjunto do PNE, as metas 10 e 11 não obtiveram grandes avanços, dadas as proporções nas quais cada objeto já se encontrava no início da vigência do Plano. Também concluímos que a conjuntura política que marcou o período foi um grande impeditivo para, se não o cumprimento integral das metas, um salto quantitativo importante para as políticas que as permeiam.

**PALAVRAS-CHAVE:** Plano Nacional de Educação. Metas 10 e 11. Educação Profissional.

## GOALS 10 AND 11 OF THE NATIONAL EDUCATION PLAN (2014–2024): AN OVERVIEW OF VOCATIONAL EDUCATION OFFERINGS IN BRAZIL

**ABSTRACT:** This study aims to analyze the progress of Goals 10 and 11 of the 2014–2024 National Education Plan (PNE), which are related to the provision of professional education. To this end, a documentary analysis of the results from the 5th monitoring cycle of the PNE is conducted, along with documents that diagnose and contextualize the parameters associated with these goals. In addition to the analysis, the study includes a literature review that historicizes and critically reflects on the contexts of dispute surrounding the conception and implementation of the goals, also highlighting the importance of the monitoring process for the evaluation and decision-making involved in public policy. The study concludes that much like the overall PNE, Goals 10 and 11 have seen little progress, considering the baseline conditions at the start of the Plan's term. It also concludes that the political context during the period was a significant barrier to not only fully meeting the PNE goals but also achieving significant quantitative advances in the associated policies.

**KEYWORDS:** National Education Plan (PNE). Goals 10 and 11. Professional Education.

## INTRODUÇÃO

O Plano Nacional de Educação (PNE) é um importante marco legal para o planejamento e a gestão da educação brasileira, em todos os níveis. Partindo de um contexto de desigualdade crônica no acesso à educação, que reflete uma história de privação de acesso à oportunidades nos mais diversos âmbitos, a elaboração do Plano é garantida pela Constituição Federal de 1998, marco da redemocratização brasileira. Nesse sentido, é importante refletir sobre as expectativas criadas em torno da construção do documento, principalmente após o fim da ditadura civil-militar, com todas as potencialidades que o novo período trazia para a história do país.

Fazendo importantes sínteses sobre o contexto no qual se germina o PNE, Melo e Moura (2017) refletem sobre os limites de um documento ou de uma política institucionalizada no sistema capitalista. Por óbvio, é muito importante que os setores críticos e progressistas estejam sempre atentos e dispostos a fazerem o debate e disputarem os processos decisórios, mas entendendo o conjunto das relações sociais e compreendendo que se trata, antes de um processo de rompimento das estruturas, de um processo de mediação e, a depender das forças em disputa, de remediação. Isso, entretanto, não pode ser motivo para esmorecimento, pois essas são movimentações fundamentais para garantir direitos para a classe trabalhadora e, na educação, são essenciais para a construção de experiências positivas de educação crítica que prepare esta classe e muna-a dos instrumentos, ferramentas e conhecimentos necessários para uma leitura crítica da realidade concreta.

Dito isso, é importante destacar positivamente a participação da sociedade civil, a vinculação entre PIB e financiamento da educação, a instituição do Sistema Nacional de Educação (SNE) e a participação do Fórum Nacional de Educação (FNE) como parte integrante desse sistema (Ramos, 2016). Inserindo o Plano no conjunto das relações sociais e políticas que permeiam a sociedade, ressaltamos também que a conjuntura dos anos 1990, década imediatamente posterior à redemocratização do país, é o momento de abertura do mercado e do Estado brasileiro ao neoliberalismo e às dinâmicas internacionais que sustentam essa faceta do sistema capitalista.

Fasolo e Castioni (2017) pontuam que a elaboração do PNE, naquele contexto, esteve orientada pela Declaração Mundial sobre Educação para Todos, aprovada na conferência de Jomtien do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e que simboliza um marco no processo de internacionalização institucionalizada da disputa do neoliberalismo na educação, trazendo objetivos e demandas definidas internacionalmente e sistematizadas pelos organismos internacionais (nesse caso, a UNESCO/ONU).

Desta feita, em 9 de janeiro de 2001 é instituído o PNE (2001-2010) após a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases (LDB) de 1996, baseado no tripé diagnóstico, diretrizes e metas (Fasolo; Castioni, 2017), que esteve vigente nos governos Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Luís Inácio Lula da Silva (2003-2011), com características muito particulares e específicas. O governo FHC foi palco de uma série de políticas neoliberais que, no campo educacional, fortaleceram o capital em detrimento da formação crítica da classe trabalhadora, a exemplo do Decreto nº 2.208, de 17 de abril de 1997, que isolou a educação profissional do ensino médio. Enquanto isso, foi nos governos Lula que a medida foi revogada e houve um crescimento significativo das escolas técnicas de nível federal, referência em formação profissional e geral em todo o país.

Passados 4 anos do fim da vigência deste PNE, período que contou com grandes discussões, avaliações e críticas, o PNE 2014-2024 é aprovado através da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Autores que se apresentam como referência para a produção deste trabalho (Melo; Moura, 2017; Fasolo; Castioni, 2017) enfatizam que, no primeiro Plano, não houve orientação suficiente para a materialização das metas instituídas por falta de amarras em relação ao recurso utilizado para a execução das estratégias. Não obstante, no PNE II (2014-2024), há uma disputa no sentido de diferenciar o público do gratuito, no sentido de garantir que a utilização dos recursos públicos fortaleça a educação pública - e não que financie o mercado da educação na oferta de vagas gratuitas. Nesse sentido, é imprescindível a participação massiva da sociedade civil e dos setores progressistas para, mesmo com as derrotas impostas pelo capital na institucionalidade, mediações importantes sejam garantidas em favor da classe trabalhadora.

O PNE 2014-2024 é composto por 20 metas, que possuem suas estratégias e indicadores específicos, além de mecanismos de monitoramento periódico. Este monitoramento conta com um diagnóstico anterior ao período do Plano, exposto no documento “Plano Nacional de Educação PNE 2014-2024: Linha de Base” (INEP, 2015)”, que avalia e sistematiza a situação de cada uma das metas no intervalo entre 2008 e 2013, ano anterior ao início da vigência daquele, a fim de subsidiar o andamento das metas e tornar possível o acompanhamento dos indicadores que dão sentido a cada uma delas.

O objetivo deste trabalho é analisar os resultados obtidos no Relatório do 5º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação – 2024 (INEP, 2024) em relação às Metas 10 e 11, que versam sobre a oferta de vagas para a educação profissional e tecnológica – EPT brasileira. Para isso, nos utilizaremos dos procedimentos de análise documental da Lei nº 13.005/2014, que institui o PNE (2014-2024); do documento “Plano Nacional de Educação PNE 2014-2024: Linha de Base” (INEP, 2015)” e do Relatório de 5º Ciclo de Monitoramento do PNE (INEP, 2024) para compreender quantitativamente os resultados obtidos na execução das metas, além de revisão bibliográfica que nos permite analisar qualitativamente esses processos.

A utilização destes procedimentos metodológicos se dá com base na lógica dialética materialista, compreendendo a importância de historicizar criticamente os fatos, situando-os em sua totalidade e compreendendo as mediações e contradições inerentes ao cumprimento dessas metas. Atualmente a EPT abrange todos os níveis de educação e busca integrar as dimensões do trabalho, da ciência e da tecnologia, podendo ser organizada em eixos que possibilitam a construção de diferentes itinerários formativos, a depender do sistema e do nível de ensino (Brasil, 1996). Esse campo de possibilidades é capaz de comportar desafios e potências

que se materializam nos avanços e retrocessos que permeiam não apenas as metas supracitadas, como toda a formulação e implementação do PNE. É a partir desta moldura que pretendemos compreender e analisar o objeto desta produção. O capítulo está estruturado em 4 subcapítulos: além desta introdução, teremos uma segunda parte para refletir sobre o processo de avaliação e monitoramento de políticas públicas, em especial de políticas educacionais; uma terceira que apresenta, analisa e reflete acerca das metas 10 e 11 e as considerações finais.

## MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A Lei nº 13.005/2014, que institui o PNE 2014-2024, também garante que a execução do Plano será objeto de monitoramento e avaliações periódicas, realizadas pelo Ministério da Educação (MEC), pelas comissões de educação das casas legislativas federais (Câmara e Senado), pelo Conselho Nacional de Educação (CNE) e o Fórum Nacional de Educação (FNE), além de criar o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), que produz relatórios periódicos com indicadores educacionais que caracterizam estudantes e trabalhadores da educação (Brasil, 2014).

Concordamos com Fasolo e Castioni quando afirmam que

[...]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 (2017, p.593).

O PNE e seus procedimentos de avaliação e monitoramento são um bom exemplo de política pública integralmente formulada, mas é também um instrumento de transparência e prestação de contas para a sociedade. É central, portanto, destrinchar as disputas que organizam os espaços da institucionalidade e as políticas que concretizam o que é definido como agenda pública. Por isso, compreendemos que, situadas no sistema capitalista e neoliberal, as políticas educacionais se inserem, tal qual o conjunto das relações sociais, em cenários de disputas de classe, permeados por desigualdades sociais estruturantes e que dependem de ampla capacidade de mobilização e articulação da sociedade civil e da classe trabalhadora para garantir avanços e conter retrocessos. Nesse sentido, também concordamos com Ramos (2025, p.5), ao afirmar que “[...] a legislação e os documentos oficiais não são, em si mesmos, a realidade, mas sim, a expressão de particularidades históricas que a compõem”.

Dadas as fragilidades técnicas e políticas de diversas ordens de gestores de um país continental e desigual como o Brasil, nem sempre é possível garantir que a tomada de decisão em relação a uma política pública se muna de todos os dados, parâmetros

e processos necessários. A concepção e implementação de uma política pública, em processos democráticos e participativos nas limitações do Estado capitalista, devem contar com processos amplos de consulta e discussão com a população, dados para diagnosticar os gargalos e subsidiar as tomadas de decisão, além de processos contínuos de monitoramento e avaliação da política implementada, a fim de “fornecer informações aos gestores de políticas públicas e habilitá-los a tomar as melhores decisões diante da concepção, continuidade, reformulação ou extinção de políticas públicas” (Governo do Estado do Espírito Santo, 2022, p.19).

A avaliação de uma política pública pode ser compreendida como o

processo sistemático de análise de uma atividade, fatos ou coisas que permite compreender, de forma contextualizada, todas as suas dimensões e implicações, com vistas a estimular seu aperfeiçoamento [...] contempla a atividade a ser avaliada de um modo global, a saber: os processos de formulação e desenvolvimento, as ações implementadas ou fatos ocorridos, assim como os resultados alcançados, histórica e socialmente contextualizados (Belloni; Sousa, 2007, p.15).

Por óbvio, a avaliação também não é um processo neutro e puramente técnico, refletindo as relações da época e do local que formula e implementa a política. No contexto de acirramento da luta de classes e enrijecimento do neoliberalismo no Brasil,

a avaliação, além de retomar sua faceta mais positivista, pensada como campo de conhecimentos e práticas, passava a assumir, particularmente no contexto latino-americano, diferentes papéis relacionados à diminuição da estrutura administrativa do Estado, à melhoria de seus resultados, ao reforço da capacidade de competir e, claro, à responsabilização dos tomadores de decisão (Boullosa, 2020, p.16-17).

Compreender a dimensão política do processo de avaliação de políticas públicas é o caminho para a construção de experiências mais participativas nos limites do capitalismo, auxiliando os gestores e tomadores de decisão, que precisam estar cientes deste conjunto de relações, a proporem uma agenda democrática.

O PNE em análise é uma peça técnica interessante por prever esses ritos, pois conta com (1) dispositivo normativo que prevê metas, objetivos, estratégias de execução e monitoramento; (2) contato com processos de discussão e participação popular, com ênfase nos movimentos de trabalhadores da educação e dos estudantes; e (3) aciona uma série de instituições para a responsabilização da produção de dados e sínteses que permitam o acompanhamento do andamento da política. O PNE orienta ainda a utilização de dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – Pnad, censos demográficos locais e nacionais atualizados, além do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb).

Por último, mas de forma alguma menos importante, o Plano prevê a elaboração do documento de Linha de Base (INEP, 2015), diagnosticando e caracterizando a situação de cada uma das metas a serem atingidas. Este é um elemento importante para a avaliação ou monitoramento da política pública, mas, que, não é regra e, por

isso, se ressalta a riqueza da elaboração do Plano, que constitui dados para a leitura das questões a serem tratadas com início (Linha de Base), meio (implementação das ações que materializam as estratégias do Plano) e fim (os relatórios de monitoramento).

Conforme a formulação da política, o INEP é responsável por apresentar, a cada dois anos, relatórios de monitoramento com os avanços e retrocessos de cada uma das metas, a fim de que “os diversos agentes envolvidos com a execução do Plano e a sociedade de forma geral disponham de elementos úteis ao aprofundamento ou ao redirecionamento das políticas públicas educacionais” (INEP, 2015, p.14-15).

Aqui, analisaremos o que o 5º e último Relatório de Monitoramento do PNE tem a dizer sobre a Meta 10 - “Oferecer, no mínimo, 25% das matrículas de educação de jovens e adultos, nos ensinos fundamental e médio, na forma integrada à educação profissional” e a Meta 11 - “Triplicar as matrículas da educação profissional técnica (EPT) de Nível Médio, assegurando a qualidade da oferta e pelo menos 50% da expansão no segmento público”, comparando com os parâmetros iniciais do segmento, apresentados pela Linha de Base, e tecendo reflexões sobre os resultados obtidos no período de 2014 a 2023, de maneira crítica e socialmente referenciada.

## AS METAS 10 E 11 DO PNE 2014-2024

As metas 10 e 11 do PNE versam sobre a promoção de vagas em Educação Profissional por duas vias, tanto no sentido compensatório de remediar uma formação tardia na modalidade EJA, quanto no sentido propositivo de aumentar as vagas gerais, preparando a classe trabalhadora para o mercado de trabalho. Como já dito anteriormente, o INEP divulgou em 2015 o documento Linha de Base, que caracteriza a situação de cada meta na série histórica entre 2008 e 2013, período imediatamente anterior à vigência do Plano. Já o 5º Relatório de Monitoramento do PNE (INEP, 2024) tem como série histórica todo o período de vigência do PNE, oferecendo elementos para reflexões e sínteses acerca dos avanços e retrocessos do conjunto do Plano.

A Meta 10, que propõe *oferecer, no mínimo, 25% das matrículas de educação de jovens e adultos, nos ensinos fundamental e médio, na forma integrada à educação profissional*, é balizada a partir dos dados obtidos pelo monitoramento do indicador 10A - *percentual de matrículas da educação de jovens e adultos na forma integrada à educação profissional*, se organizando a partir da diretriz de promoção da qualidade educacional, através da formação para o trabalho e para a cidadania. Segundo o INEP (2015, p.177), “a meta busca estimular os jovens e os adultos a concluírem a educação básica e, ao mesmo tempo, capacitá-los para atuar no mercado de trabalho. Objetiva-se, assim, superar a dicotomia escola-trabalho que muitas vezes é imposta a esse público”.

Para o cumprimento de cada meta, são necessárias estratégias que organizam as frentes de atuação das políticas públicas. No caso da meta 10, é visível a preocupação de identificar e agir nas especificidades do público e de sua diversidade, compreendendo as dimensões de distintos níveis de escolaridade, origens e deficiências diversas que podem ter contribuído para que, dentro de um país com as dimensões geográficas que o Brasil possui, estes estudantes tenham tido o acesso à educação formal interrompido ou negado. Para isso, apontam a importância da organização de cursos e materiais didáticos específicos para os diferentes públicos e regiões, da estruturação e manutenção de programas de EJA, além de mecanismos de reconhecimento de saberes já adquiridos no mundo do trabalho, ao longo da vida.

O PNE se inicia com 106 mil matrículas de EJA integrada à educação profissional (2,8%), concentradas majoritariamente nas zonas urbanas das regiões Nordeste e Norte, respectivamente. Na série histórica entre 2008 e 2013, o percentual de vagas cresceu 7 vezes - em 2008, apenas 0,4% das vagas de EJA eram integradas, e em 2013 esse número está em 2,8%. Isso quer dizer que a meta basicamente pretendia crescer por ano, na vigência do PNE, o que havia crescido em toda a série histórica. O público era majoritariamente feminino, jovem e negro, mas cerca de 50% dos matriculados não declararam raça. A Linha de Base ainda aponta que o número de pessoas não declaradas diminuiu em 10% e o de negros ou pardos aumentou em 20% (INEP, 2015). É interessante ver o aumento de pessoas negras se autodeclarando no período, mostrando como a existência de políticas afirmativas materializa demandas de acesso que propositalmente foram negligenciadas ou negadas ao longo da história.

Já a Meta 11, que tem como objetivo *triplicar as matrículas da educação profissional técnica (EPT) de nível médio, assegurando a qualidade da oferta e pelo menos 50% da expansão no segmento público*, é balizada por três indicadores - 11A: Número absoluto de matrículas em EPT de nível médio; 11B: Participação do segmento público na expansão da EPT de nível médio e 11C: Expansão acumulada da EPT de nível médio pública. A meta se organiza a partir da diretriz de superação das desigualdades educacionais, através da universalização do atendimento escolar e da superação das desigualdades sociais. Ambas as metas se posicionam no eixo de metas estruturantes para a garantia do direito à educação básica com qualidade (INEP, 2015).

Para o cumprimento desta meta, leva-se em consideração a expansão das matrículas com ênfase nas redes estaduais, com estratégias de financiamento e permanência estudantil, além de expandir o atendimento à população do campo, indígena, quilombola e de pessoas com deficiência. Também há a preocupação em elevar a taxa de conclusão e de capilarização da oferta por região do país, estruturando um sistema nacional de informação que articule o que é ofertado e as demandas de trabalho das regiões.



Novamente, o diagnóstico de Linha de Base (INEP, 2015) nos mostra que, em 2014, o Plano se inicia com cerca de 1,6mi de vagas de EPTNM, com salto de 400 mil vagas no período da série histórica (30%). Isso significa dizer que se esperava, na vigência do PNE, que o número de vagas também aumentasse, por ano, o que cresceu durante a série. O indicador de oferta de metade das vagas ofertadas pela rede pública de ensino já era alcançado à época, mas colocá-lo como indicador no Plano foi uma importante estratégia para garantir que assim se mantivesse, visto o boom de matrículas na rede privada - em 2013, 56% das vagas estavam alocadas no segmento público, com ênfase na rede estadual.

O público é majoritariamente feminino, com proporção similar entre pessoas brancas e negras, mas com um número maior de não declarados (quase metade). A maior parte do público está em idade economicamente ativa, mas não é jovem, concentrando-se entre 31 e 50 anos. Na rede pública houve um salto significativo no número de adolescentes entre 15 e 17 anos em 2013, o que pode já pode representar os resultados da política de expansão da Rede Federal de Educação Tecnológica - que cresce nos territórios e cria demanda de escolas similares para os estados (INEP, 2015).

## CONSIDERAÇÕES SOBRE O ANDAMENTO DAS METAS

Nossas análises sobre a efetivação das metas 10 e 11 do PNE 2014-2024 se organizam a partir dos seguintes quadros sínteses (quadro I e II), que se baseiam no objetivo de cada meta e nos indicadores utilizados como referência. O quadro 1, a seguir, apresenta uma síntese da evolução da Meta 10.

META 10 - oferecer, no mínimo, 25% das matrículas de educação de jovens e adultos, nos ensinos fundamental e médio, na forma integrada à educação profissional			
INDICADOR	SÉRIE HISTÓRICA - LINHA DE BASE (2008-2013)	META OBJETIVADA (2014-2024)	META ALCANÇADA (2023)
10A - percentual de matrículas da educação de jovens e adultos na forma integrada à educação profissional	No intervalo de 5 anos, o número de matrículas EJA integradas à EP variou entre 15 mil e 106 mil, representando 2,8% das vagas na modalidade.	25% do total de matrículas de EJA integrada à educação profissional.	Em 2023, o número de matrículas era de aproximadamente 121 mil, totalizando 4,7% do total.

**Quadro I** - síntese da evolução da Meta 10, desde a série histórica que fundamenta o Relatório de Linha de Base até o efetivamente alcançado em 2023.

**Fonte:** elaboração própria, a partir dos dados do INEP (2015; 2024).

De acordo com os dados obtidos, a meta 10 teve menos de 10% da sua execução efetivada - atualmente, cerca de 4,7% das matrículas da EJA são integradas à EPT. A análise do conjunto das metas atingidas nos mostra que esta foi uma das metas com menor porcentagem de avanço de todo o Plano, refletindo uma relação histórica de marginalização da Educação de Jovens e Adultos, público que possui uma série de particularidades - de oportunidade, acesso, de tempo - que precisam ser levadas em consideração para garantir inclusão e a efetividade da política proposta.

A efetividade desta política, esbarra, no entanto, nas disputas em torno das diferentes concepções de educação que organizam a sociedade. Dada a centralidade da lucratividade para o capital, que hegemoniza a ação estatal, a promoção de uma política de reparação a quem teve o direito à educação negado não constitui uma prioridade, de forma que

o Estado por ser uma forma aberta e contraditória devido aos seus mecanismos de socialização/integração, trivialização/neutralização e repressão/exclusão, associado à ideologia capitalista promoveu/promove uma significativa exclusão social por atender aos interesses da lógica desse sistema (Cacho; Moura, 2016, p.76).

Ademais, concordamos com Cacho e Moura (2016), quando analisam Meta 10 no PNE 2014-2024 e defendem que mais importante do que a matrícula de jovens e adultos na EPT integrada à EJA é a implementação de políticas públicas que garantam a permanência e êxito dos estudantes para concluir os cursos que os preparem, numa perspectiva humana integrada, para o mundo do trabalho e, ao mesmo tempo, elevem sua escolaridade.

A síntese do percurso da Meta 11, entretanto, já nos aponta caminhos um pouco diferentes, como mostra o quadro II abaixo.

META 11 - triplicar as matrículas da educação profissional técnica (EPT) de nível médio, assegurando a qualidade da oferta e pelo menos 50% da expansão no segmento público			
INDICADOR	SÉRIE HISTÓRICA LINHA DE BASE (2008-2013)	META OBJETIVADA (2014-2024)	META ALCANÇADA (2023)
11A: Número absoluto de matrículas em EPT de nível médio (EPTNM)	No intervalo de 5 anos, o número de matrículas EPTNM aumentou de 1,13 mi para 1,6 mi, ou seja, houve cerca de 42% de aumento (470 mil vagas).	Triplicar o número total de matrículas da modalidade significa, ao fim do período, aumentar 3,2mi vagas e garantir 4,8 mi em números absolutos.	Em 2023 o número total de matrículas se aproximava de 2,27 mi, sinalizando um aumento de 41% das vagas (670 mil matrículas a mais).
11B: Participação do segmento público na expansão da EPT de nível médio	Na série histórica que define a linha de base, o número de matrículas do segmento público aumentou de 660 mil para 900 mil, diminuindo, entretanto, a porcentagem de 59% para 56%.	A meta é que 50% das 3,2 mi novas vagas sejam provenientes do segmento público. Isso significa aumentar em 1,6 mi o número de vagas ao final do Plano, totalizando 2,5 mi.	Ao fim do Plano, totalizam-se 1.235.000 vagas, com aumento absoluto de 335 mil. Apesar de não aumentar o montante esperado, é cumprida a meta em relação ao indicador 11A (50% das novas vagas estão, de fato, no setor público).
11C: Expansão acumulada da EPT de nível médio pública	NA	NA	NA

**Quadro II** - síntese da evolução da Meta 11, desde a série histórica que fundamenta o Relatório de Linha de Base até o efetivamente alcançado em 2023.

**Fonte:** elaboração própria, a partir dos dados do INEP (2015; 2024).

A meta 11 teve cerca de 21% da sua execução realizada - o que, em número absolutos, faz com que o número total de vagas (2,2mi) seja quase a metade das 4,8mi vagas que se esperavam no final do Plano. O indicador *11B: Participação do segmento público na expansão da EPT de nível médio* (EPTNM) foi um dos dois únicos indicadores cumpridos integralmente, de um universo de 56 indicadores - e vale ressaltar que a oferta de EPTNM pelo segmento já ultrapassava a marca dos 50% (INEP, 2024).

Contextualizados sob a mesma ótica na qual fizemos as primeiras considerações aos resultados da meta 10, destacamos a importância do indicador 11 B, que demarca a disputa, dentro da máquina do Estado, pela promoção e oferta de educação profissional para um segmento promissor ao setor privado. Apesar de não ter sido cumprida integralmente, o aumento das vagas e a expansão da EPT é uma realidade sentida pela sociedade brasileira, mesmo com a necessidade latente de expansão e melhoria da qualidade de ensino.

Organizado um primeiro panorama dos dados que serão analisados, é importante deixar nítido onde nos posicionamos diante das disputas realizadas em torno da educação profissional. Há dois enfoques principais da discussão prática sobre o tema. O primeiro, positivista e utilitarista, coloca à EPT a tarefa de se adaptar, de maneira acrítica, ao mercado e à conjuntura do sistema capitalista, percebendo

restritamente a educação profissional como formadora de mão-de-obra para uma determinada profissão ou ocupação definida pelo mercado de trabalho; desta forma, omite grande parte da complexidade existente nas relações estabelecidas entre o âmbito educativo e o sistema produtivo (Belloni; Magalhães, 2007, p.29).

Não obstante, há um campo crítico que insere a educação profissional no conjunto das relações sociais de maneira crítica, compreendendo a importância de sistematizar os conhecimentos socialmente produzidos ao longo do tempo, integrando de maneira historicizada ciência, trabalho e cultura à serviço do conjunto da sociedade e, conseqüentemente, da classe trabalhadora. Dada a realidade concreta da educação brasileira e da necessidade real de conciliação entre formação geral de qualidade e qualificação profissional da juventude, que precisa ingressar cada vez mais cedo no mercado de trabalho, esse campo crítico compreende que a oferta do Ensino Médio Integrado é a melhor alternativa de política pública de educação profissional, pois é a modalidade capaz de organizar o conjunto de saberes historicamente produzidos pela humanidade em busca de uma compreensão total da realidade. Ramos (2025, p. 9) sintetiza a leitura deste campo quando afirma que

Nossa utopia, portanto, seria o ensino médio não profissionalizante, assim como a EJA deixaria de ser uma modalidade da educação básica destinada àqueles que a ela não tiveram acesso em idade apropriada e convergiria com a educação continuada. Porém, em ambos os casos, a integração da educação profissional à educação básica é uma mediação para a construção da utopia. Sendo assim, a concepção do currículo que integre trabalho, ciência e cultura na formação dos estudantes, sob o princípio educativo do trabalho, abrange todo o ensino médio, tenha ou não a educação profissional a ele formalmente integrada. O dia em que a necessidade desta integração formal for superada, talvez tenhamos a utopia construída e o ensino médio será “integrado” como concepção de formação humana e não como mediação política, porque o problema social e ético, terá sido resolvido. Teremos, pois, outra sociedade.

A dimensão da utopia, apresentada por Ramos, é importante por dar a dimensão do que consideramos uma sociedade ideal - aquela em que integrar uma parcela da classe trabalhadora ao sistema educação via EJA não é uma questão, porque a democratização do acesso à educação é, de fato, uma realidade; aquela em que pensar a educação profissional e suas modalidades não é uma questão, pois a concepção e execução das políticas educacionais e do fazer educação nas salas de aula são capazes de integrar as concepções que permeiam a EPT em todo o processo formativo; aquela em que a educação até reflete o conjunto das relações sociais, pois é impossível que não o faça, mas não imprima relações desiguais, pois elas não existem. Sem perder o horizonte da utopia, pois sem ele não sonhamos e vivemos, precisamos, então, compreender o mundo na sua verdadeira realidade - e não faz sentido fazê-lo de outra forma.

Dito isso, nossa análise se baseia nas disputas das ofertas de vagas da educação profissional, que é estritamente o objeto dos indicadores que compõem e monitoram o andamento das metas 10 e 11. O primeiro ponto a ser explorado é a articulação realizada pelo setor privado para garantir seu papel na oferta de vagas para cursos de nível médio em parceria com instituições públicas. Melo e Moura (2017) apontam que a elaboração do PNE colocou em questão debates nítidos sobre financiamento, aos quais abrir o Plano para a ofertas de vagas gratuitas (e não públicas) era uma das principais questões de fundo. Mais uma vez, é importante destacar o papel da presença dos setores progressistas, mesmo que para processos de mediação da formulação de documentos e diretrizes que irão, nitidamente, seguir a lógica do capital - é inegável que sem esses sujeitos a garantia de 50% das vagas de EPTNM pela rede pública, que fortalece as redes estaduais, não existiria - além da própria criação dos Institutos Federais que, por lei, precisam oferecer 50% das vagas para o Ensino Médio Integrado, compreendido como a mediação possível de gérmen da formação humana integral. Entretanto, não se pode deixar de destacar o cenário concreto de expansão das matrículas via iniciativa privada, comprometida com a lógica do mercado.

O fato é que, concretamente, a série histórica do PNE 2014-2024 (INEP, 2024) mostra que a oferta de vagas de Educação Profissional e Tecnológica de Nível Médio pelo segmento privado variou entre 37% e 51%, mantendo-se na faixa dos 40%. Dados do Observatório da Educação Profissional e Tecnológica (Itaú, 2025) mostram que, em 2023, 70% dessas vagas se destinavam a cursos subsequentes - enquanto 60% da oferta da rede pública é destinada ao Ensino Médio Integrado (EMI). Aqui, vale destacar duas políticas que contribuíram para esses dois dados: a criação da Rede Federal de Educação, Ciência e Tecnologia, que instituiu os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia com a premissa de que 50% das vagas ofertadas pelos IFs deveriam se destinar ao EMI; e o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC) que, apesar de oferecer vagas gratuitas para capacitação profissional, destinou entre 2011 e 2014, mais de 70% dos seus recursos à iniciativa privada (Melo; Moura, 2016), mostrando nitidamente como diferentes políticas estão coexistindo e disputando o orçamento público sob matizes distintas.

Esta não é apenas uma questão de financiamento, mas uma questão de concepção. Não é por acaso que a oferta do ensino médio integrado é realizada majoritariamente pela rede pública de ensino, nem que a Rede Federal tenha previsto por lei metade da sua oferta para tal modalidade; muito menos que 70% do ensino privado se dê em cursos subsequentes, que não se propõem a construir uma base científica ampla, mas se adequar à lógica do mercado e à preparação profissional como sinônimo de investimento em capital humano. É essa diferença conceitual que define a educação que dá os elementos necessários à classe trabalhadora de

leitura crítica da realidade ou o que contenta os indivíduos ao ideário neoliberal - cursos aligeirados e de Formação Inicial e Continuada (FIC), como é o caso de grande parte dos cursos do PRONATEC, com duração de 140h, não são capazes de fazer além de formar para o trabalho precarizado - apesar de, objetivamente, oferecerem qualificação mínima para a demanda, pontual e concreta, de emprego, na perspectiva de que

políticas compensatórias podem até melhorar as chances de o trabalhador adquirir as competências ou um novo perfil de qualificação, para fazer frente às transformações no mundo do trabalho. No entanto, elas têm impacto reduzido sobre sua capacidade de agir/reagir no contexto da reestruturação produtiva, uma vez que as origens do desemprego e da exclusão são estruturais e alheias às competências ou qualificação do trabalhador e não são objeto prioritário da política básica. (Belloni; Magalhães, 2007, p.34)

Se essa é a situação das vagas para a juventude que está em idade regular de ensino, a situação na EJA é muito mais frágil - e depende, consequentemente, muito mais do Estado. As ofertas de vagas na modalidade EJA no segmento privado são de menos de 10% e a meta 10, de um modo geral, não obteve avanços - pelo contrário: os números absolutos mostram que a oferta total de EJA caiu em 32,4% e a integrada a EPT aumentou em 14,6% (INEP, 2024) - ou seja, parte do aumento da porcentagem do último cenário se dá pela diminuição do número absoluto, aumentando a relação entre este indicador e o de EJA-EPT. Segundo o relatório de monitoramento em questão,

Para o ensino médio, observaram-se uma queda de 27,5% do número de matrículas da EJA de oferta regular e um crescimento de 101,1% do número de matrículas da EJA integrada à educação profissional. Esse resultado é explicado pelo aumento no número de matrículas em curso de formação inicial e continuada (FIC) integrado à modalidade EJA nível médio e da queda do quantitativo de matrículas nos Cursos Técnicos Integrados na Modalidade EJA (EJA integrada à Educação Profissional de Nível Médio) (INEP, 2025, p.231).

O único indicador com resultado positivo em números absolutos foi o que estritamente relaciona as metas 10 e 11: o número de vagas na EJA EM integrada à EPT de fato dobrou, mas todos os outros indicadores possíveis - em termos absolutos ou o recorte para o ensino fundamental, foi de queda vertiginosa. O público da meta 10 - o de jovens e adultos em idade escolar irregular - é um caso à parte, que explica os números alarmantes de avanço (ou não-avanço) da meta. Trata-se de um público com mais dificuldades de conciliar o tempo de trabalho e de estudos, além de estarem objetivamente inseridos em um cenário considerável de fragilidade social. Subjetivamente, são pessoas a quem uma série de dificuldades fazem crer que não está mais na hora de estudar, ou que estudar não as levarão a lugar algum, ou que não conseguem se adaptar, através dos estudos, ao mundo que está cada vez mais moderno e informatizado. Se propor a estudar já é, por si só, um grande desafio.

Somemos, então, esse desafio à conjuntura política dos primeiros anos de vigência do PNE: a instabilidade econômica e social de um golpe parlamentar; o congelamento dos investimentos em educação por 20 anos a partir da EC95/2016, que inviabiliza concretamente o cumprimento da Meta 20, “Ampliar o investimento em educação pública para o mínimo de 7% do Produto Interno Bruto (PIB) do país no quinto ano da lei (que instituiu o PNE) e para 10% no final do decênio (2024)” (Brasil, 2013); a fragilização das leis trabalhistas, que atirou uma geração de trabalhadores à informalidade. Amaral (2016) afirma categoricamente que a aprovação da PEC 241, que se transformou em EC95, significou a morte do PNE e o recrudescimento da vida das pessoas mais vulneráveis. Além disso, o governo Bolsonaro, com seus cortes e gestão criminosa da pandemia, entre tantos outros elementos, fragilizou ainda mais as políticas para um setor que nunca foi dito como prioridade - inclusive na academia, nas universidades, no processo de formação de professores, etc.

É fato que o saldo do PNE 2014-2024 não foi, no geral, positivo, mas a meta de aumentar o número de vagas de EPT à EJA foi, de fato, uma das menos favorecidas - e, apesar de todos os elementos conjunturais, não se excluem as concepções de projeto e de sociedade que dirigiram a educação no período vigente do PNE.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O 5º Relatório de Monitoramento do PNE (INEP, 2024) oferece elementos suficientes para uma leitura crítica e detalhada dos avanços e desafios relacionados à consolidação de metas fundamentais para a garantia do direito à educação. No caso específico das metas 10 e 11, que tratam da oferta de vagas para educação profissional integradas ao ensino médio e à educação de jovens e adultos, o relatório evidencia um cenário marcado por avanços tímidos, estagnações e, em alguns casos, retrocessos.

A análise demonstrou que a Meta 10, que visava oferecer, no mínimo, 25% das matrículas da Educação de Jovens e Adultos (EJA) nos ensinos fundamental e médio na forma integrada à educação profissional, ainda enfrenta grandes obstáculos quanto à expansão da oferta e à superação do estigma histórico relacionado à EJA. Os dados mostram que apenas 10% da meta foi executada, materializando um crônico cenário de marginalização da EJA e da desigualdade social na qual se insere o público.

A baixa atratividade desses programas, somadas às particularidades do perfil de estudante e ao conjunto de elementos da conjuntura política e econômica desfavoráveis no período, comprometeu sua efetividade e dificultou o alcance das projeções estabelecidas. Este cenário também demonstra os desafios da formação para o ensino da EJA, contribuindo para a não atratividade da oferta e a não priorização, por parte do capital, em compensar um direito negado a uma geração de trabalhadores em detrimento da lucratividade.

No caso da Meta 11, cujo objetivo era triplicar as matrículas da educação profissional técnica (EPT) de nível médio, garantindo que pelo menos 50% da expansão ocorresse no segmento público, observamos um avanço mais significativo em números absolutos, mas aquém da meta. O 5º e último relatório de monitoramento do PNE 2014-2024 mostra que o número total de matrículas se aproximava de 2,3 mi, o que representa cerca de 21% da execução da meta, que girava em torno da oferta de 4,8 mi vagas. Apesar da meta total não ter sido cumprida, o indicador de participação do segmento público em 50% da oferta foi positivo - e dada a conjuntura do período, cumprir esta meta deve ser, de fato, considerado um avanço.

Os dados indicam que, embora haja ampliação do acesso ao ensino médio, os desafios em relação à permanência, qualidade da aprendizagem e integração com o mundo do trabalho persistem, permeados pelas disputas com o segmento privado de educação e sua concepção de ensino, voltada às demandas do mercado e tidas como “formação”, e não como educação enquanto direito.

O maior retrocesso do Plano, entretanto, não está nas metas 10 e 11, apesar de dificultar (e até inviabilizar) o cumprimento destas. Trata-se da inviabilidade concreta da meta 20, que trata da ampliação do investimento em educação pública. A EC95/2016, como parte de um pacote de reformas neoliberais na educação, seguridade social e trabalho inviabiliza o PNE 2014-2024 como um todo, desorganizando ainda mais as políticas públicas para os setores com acesso historicamente fragilizados à educação: a população rural, quilombola, estudantes fora da “faixa etária regular”, pessoas com deficiência, etc. A discrepância entre os resultados de execução das metas 10 e 11, por si só, dá pistas deste cenário.

O acompanhamento contínuo das metas do PNE se torna indispensável para assegurar a coerência entre o que foi pactuado no plano e as ações efetivamente implementadas. O monitoramento qualificado fornece subsídios para ajustes, fortalece a capacidade dos gestores em tomar decisões baseadas em evidências e garante transparência mínima aos processos, sem perder de vista que a avaliação não é apenas como um exercício técnico, mas sim um instrumento político e pedagógico fundamental para o fortalecimento da educação pública e democrática.

## REFERÊNCIAS

AMARAL, Nelson Cardoso. PEC 241/55: a “morte” do PNE (2014-2024) e o poder de diminuição dos recursos educacionais. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação - Periódico científico editado pela ANPAE**, [S. l.], v. 32, n. 3, p. 653-673, 2016. DOI: 10.21573/vol32n32016.70262. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/article/view/70262>. Acesso em: 7 abr. 2025.



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

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Relatório do 5º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação – 2024.** – Brasília, DF: Inep, 2024.

BRASIL. Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014. **Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências.**

BRASIL. MINISTÉRIO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA. **Avaliação de Políticas Públicas.** 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/programas-projetos-acoes-obras-e-atividades/avaliacao-de-politicas-publicas#:~:text=Pol%C3%ADtica%20p%C3%ABlica%2C%20conceitualmente%2C%20pode%20ser,natureza%20tribut%C3%A1ria%2C%20credit%C3%ADcia%20e%20financeira>. Acesso em: 12 fev. 2025.

CACHO, Mylenna Vieira; MOURA, Dante Henrique. PLANOS NACIONAIS DE EDUCAÇÃO: TRAVESSIAS DA EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS INTEGRADA COM A EDUCAÇÃO PROFISSIONAL. **Revista Brasileira da Educação Profissional e Tecnológica**, [S. l.], v. 1, n. 10, p. 75–84, 2016. DOI: 10.15628/rbept.2016.3521. Disponível em: <https://www2.ifrn.edu.br/ojs/index.php/RBEPT/article/view/3521>. Acesso em: 5 jun. 2025.

FASOLO, Camila Porto; CASTIONI, Remi. Educação profissional no PNE 2014-2024: contexto de aprovação e monitoramento da meta 11. **Linhas Críticas**, [S. l.], v. 22, n. 49, p. 577–597, 2017. DOI: 10.26512/lc.v22i49.4946. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/linhascriticas/article/view/4946>. Acesso em: 20 mar. 2025.

GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. Instituto Jones dos Santos Neves. Secretaria de Estado de Economia e Planejamento. **Guia para Avaliar Políticas Públicas: e quando a política está em andamento? avaliação ex post!**. 4. ed. Vitória. 2022.

ITAÚ EDUCAÇÃO E TRABALHO (Brasil). **Observatório da Educação Profissional e Tecnológica.** Disponível em: <https://observatorioept.org.br/>. Acesso em: 08 mar. 2025.

MELO, Ticiane Gonçalves Sousa de; MOURA, Dante Henrique. PROGRAMA NACIONAL DE ACESSO AO ENSINO TÉCNICO E EMPREGO (PRONATEC): EXPANSÃO E PRIVATIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL. **HOLOS**, [S. l.], v. 6, p. 103–119, 2016. DOI: 10.15628/holos.2016.4995. Disponível em: <https://www2.ifrn.edu.br/ojs/index.php/HOLOS/article/view/4995>. Acesso em: 14 jun. 2025.

MELO, Ticiane Gonçalves Sousa de; MOURA, Dante Henrique. PNE (2001-2010), PNE (2014-2024): orientações para a Educação Profissional no Brasil. **HOLOS**, [S. l.], v. 3, p. 3–15, 2017. DOI: 10.15628/holos.2017.5766. Disponível em: <https://www2.ifrn.edu.br/ojs/index.php/HOLOS/article/view/5766>. Acesso em: 19 mar. 2025.

RAMOS, Marise Nogueira. A EDUCAÇÃO DA CLASSE TRABALHADORA E O PNE (2014-2024). **HOLOS**, [S. l.], v. 6, p. 3–21, 2016. DOI: 10.15628/holos.2016.4982. Disponível em: <https://www2.ifrn.edu.br/ojs/index.php/HOLOS/article/view/4982>. Acesso em: 24 mar. 2025.