

COMISSÃO DE EDUCAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 5.380, DE 2016

Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, para dispor sobre a expansão das vagas públicas na educação profissional técnica articulada com o ensino médio.

Autor: Deputado WILSON FILHO

Relator: Deputado PEDRO FERNANDES

I – RELATÓRIO

Pelo projeto de lei em análise, pretende seu autor inserir o art. 40-A na Lei nº 9.394, de 1996, de diretrizes e bases da educação nacional, para determinar que, até o ano de 2020, pelo menos 40% (quarenta por cento) das vagas nas redes públicas de ensino médio correspondam à oferta articulada com a educação profissional, no caso, portanto, ensino técnico nas modalidades integrada e concomitante.

De acordo com a proposição, para promover essa expansão, os sistemas de ensino poderiam lançar mão de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, além daqueles já destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino.

A Comissão de Educação é a única chamada a se pronunciar sobre o mérito da iniciativa. As Comissões subsequentes, de Finanças e Tributação e de Constituição e Justiça e de Cidadania, irão se manifestar no que se refere ao art. 54 do Regimento Interno: adequação orçamentária e financeira e constitucionalidade e juridicidade, respectivamente.

No âmbito desta Comissão, não foram apresentadas emendas no decurso do prazo regimental.

II – VOTO DO RELATOR

Não há dúvida de que a iniciativa em comento encontra-se movida por relevante motivação, comprometida com o desenvolvimento dos jovens brasileiros e com o progresso do País.

De fato, nos países mais desenvolvidos, é significativamente mais elevada a proporção de jovens que, em seus estudos secundários, realizam cursos que conduzem à formação técnica e profissional.

Promover a expansão do ensino técnico de nível médio, no Brasil, é tarefa de elevado interesse nacional e de cada cidadão que se aproxima da conclusão da educação básica e necessita desde logo inserir-se no mercado do trabalho. A boa qualificação profissional é, para esse estudante, uma condição necessária para o êxito em sua trajetória de vida.

Cabe, porém, examinar mais de perto os contornos concretos da proposta. De acordo com o Censo Escolar de 2015, havia, nas redes públicas estaduais, 8,2 milhões de alunos matriculados no ensino médio regular e na educação de jovens e adultos. Destes, apenas 6%, cerca de 494 mil alunos, cursavam o ensino médio articulado à educação profissional (ensino técnico integrado ou concomitante). Ora, parece pouco exequível que esse percentual suba para 40% em 4 anos ou menos, considerando que o horizonte do projeto de lei é o ano de 2020. Representaria um esforço extraordinário, praticamente impossível, gerar a oferta de quase 2,8 milhões de vagas com o perfil técnico-profissionalizante em tão curto período de tempo.

Em termos de recursos, observando que o custo/aluno no ensino técnico é praticamente o dobro do ensino acadêmico geral de nível médio, representaria a necessidade de recursos adicionais, no conjunto do País, da ordem de ao menos R\$ 16,9 bilhões, em média pouco mais de R\$ 4,2 bilhões anuais, durante 4 anos, consideradas apenas as despesas de custeio.

Além desses custos, haveria que computar aqueles relativos a melhorias na infraestrutura escolar, como novos laboratórios, oficinas, equipamentos e similares.

Vejam-se agora as fontes de recursos previstas no projeto de lei. De início, a proposição estabelece que “os sistemas de ensino poderão utilizar recursos provenientes do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT)”. Esse Fundo, porém, é da órbita federal, regulado por legislação própria e tem programação definida na Lei Orçamentária da União. Não se trata de uma fonte de recursos de livre acesso aos sistemas de ensino ou diretamente vinculada ao financiamento das suas atividades.

É fato que, entre os objetivos do FAT, estabelecidos pela Lei nº 7.998, de 1990, que o instituiu, encontra-se o de “financiamento de programas de educação profissional e tecnológica”. Conceitualmente, é plausível inserir, no âmbito dessa finalidade, o ensino técnico. No entanto, historicamente, os recursos do FAT, no que se refere ao cumprimento desse objetivo, vêm sendo destinados à chamada “qualificação social e profissional do trabalhador”, por meio de programas que dão sustentação a cursos de capacitação profissional de curta duração, sob a responsabilidade do Ministério do Trabalho. Além disso, a dotação orçamentária para esses programas tem sido residual, no conjunto de recursos do Fundo.

No projeto de lei orçamentária da União para 2017, ora em apreciação no Congresso Nacional, a atividade de qualificação social e profissional do trabalhador encontra-se contemplada com R\$ 87,7 milhões, uma modestíssima parcela equivalente a 0,1% do total de R\$ 74 bilhões de recursos do FAT. A quase totalidade da dotação do Fundo (99,8%, relativos a R\$ 73,9 bilhões) está comprometida com financiamento de programas de desenvolvimento econômico a cargo do BNDES (R\$ 16,5 bilhões); seguro-desemprego (R\$ 41,6 bilhões); e abono salarial (R\$ 15,8 bilhões). Cabe assinalar que, de acordo com a Lei nº 7.998, de 1990, compete ao Conselho Deliberativo do FAT - Codefat elaborar a proposta orçamentária do Fundo, a ser inserida no projeto de lei do orçamento federal.

A outra fonte de recursos a que alude o projeto é a própria parcela já destinada à manutenção e desenvolvimento do ensino. Essa parcela decorre majoritariamente da vinculação da receita de impostos determinada pelo art. 212 da Constituição Federal e dos recursos advindos da contribuição social do salário-educação. É preciso considerar, contudo, que, nos últimos dois anos (2015 e 2016), a receita total vinculada à manutenção e desenvolvimento do ensino, no conjunto dos estados e do Distrito Federal, tem decrescido em termos reais, isto é, descontada a inflação medida pelo IPCA.

Se os recursos necessários para custear o funcionamento das redes estaduais, com o perfil atual de oferta do ensino médio, têm diminuído, parece pouco plausível pretender uma modificação tão relevante como a proposta pelo projeto em comento, que requererá, como já mencionado, um substancial aporte de recursos adicionais. Para exemplificar: a estimativa dos recursos da receita de impostos decorrentes da vinculação constitucional para a educação, para todos os estados e o Distrito Federal, relativa ao ano de 2016, é inferior, em termos reais, em mais de R\$ 3 bilhões à de 2015 (R\$ 122,5 bilhões previstos para 2016, em relação a R\$ 125,6 bilhões, referentes a 2015, corrigidos pelo IPCA). De 2014 para 2015, a redução, em termos reais, foi da ordem de R\$ 1,2 bilhões. Observe-se que, ao longo do período, a redução tornou-se mais acentuada. Como o cenário de recuperação econômica do País e, consequentemente, de melhoria das receitas de impostos não se tornará significativamente positivo em período tão próximo, é possível avaliar que a meta e o prazo propostos pelo projeto de lei não parecem ser efetivamente viáveis.

De todo modo, não se pode perder a meritória intenção de expandir a oferta do ensino técnico de nível médio. Nesse sentido, cabe voltar a atenção para o que já dispõe a Meta nº 11 do Plano Nacional de Educação – PNE, aprovado pela Lei nº 13.005, de 2014:

“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”.

Em termos numéricos, considerando o ano de 2024 como o final da vigência do citado PNE, essa meta representa acréscimo de cerca de 3,5

milhões de novas vagas de ensino técnico às 1,7 milhões existentes em 2015. Dessas vagas adicionais, 1,7 milhões devem ser aportadas pelo setor público, representando um crescimento de 95% em relação às 889 mil oferecidas em 2015. Nesse ano, as matrículas existentes nas redes públicas se dividiram da seguinte forma: 44% (395 mil) no ensino técnico subsequente e 56% no ensino técnico articulado – integrado e concomitante (494 mil). Mantidas essas proporções para os anos vindouros de vigência do PNE, ao final do período o ensino médio articulado público deverá ter ampliado a sua oferta em mais de 969 mil matrículas. Considerando que essa forma de oferta do ensino técnico atinge predominantemente os mais jovens e corresponde ao investimento inicial do Poder Público em sua formação (o ensino técnico subsequente é destinado a quem já concluiu o ensino médio, sendo, portanto, um segundo investimento público na formação do estudante), é oportuno guardar o foco da intenção legislativa original do projeto em comento.

Por outro lado, de acordo com a reforma do ensino médio, determinada pela Medida Provisória nº 746, de 2016, a formação técnica e profissional passa a ser um itinerário formativo, entre outros. Essa concepção reforça o foco sobre o ensino médio articulado à educação profissional.

Faz sentido, portanto, estabelecer, no planejamento do desenvolvimento do ensino médio, prioridade para a oferta do ensino médio articulado à educação profissional, prevendo que a ela sejam destinados, por exemplo, no mínimo 60% (sessenta por cento) das novas vagas públicas de ensino técnico.

Retém-se, desse modo, o propósito da iniciativa legislativa em exame, compatibilizando-a com o diagnóstico da realidade apresentada neste Parecer.

Finalmente, em se tratando de uma meta de planejamento, parece mais adequado que seja ela inserida no contexto do próprio Plano Nacional de Educação.

Tendo em vista o exposto, voto pela aprovação do projeto de lei nº 5.380, de 2016, na forma do Substitutivo anexo.

Sala da Comissão, em _____ de _____ de 2016.

Deputado PEDRO FERNANDES
Relator

2016-16005

COMISSÃO DE EDUCAÇÃO

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 5.380, DE 2016

Acrescenta estratégia à Meta 11 do Plano Nacional de Educação, anexo à lei nº 13.005, de 2014, para dispor sobre a expansão da oferta da educação profissional técnica de nível médio articulada com o ensino médio.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º A Meta 11 do Plano Nacional, anexo à Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, passa a vigorar acrescida da seguinte estratégia:

"Meta 11.

.....

11.15. Da expansão de matrículas estabelecida pela meta para o segmento público, pelo menos 60% (sessenta por cento) serão destinados à oferta da educação profissional técnica de nível médio articulada com o ensino médio."

Art. 2º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2016.

Deputado PEDRO FERNANDES
Relator