

A CONSTRUÇÃO DO NOVO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO: reflexões a partir do Projeto de Lei nº 2.614, de 2024

Tatiana Feitosa de Britto
Luana Bergmann Soares
José Edmar de Queiroz



A CONSTRUÇÃO DO NOVO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO: reflexões a partir do Projeto de Lei nº 2.614, de 2024

Tatiana Feitosa de Britto¹

Luana Bergmann Soares²

José Edmar de Queiroz³

- 1 Mestre em Educação pela Universidade de British Columbia e Doutoranda em Liderança e Política Educacional pela Universidade de Toronto e Consultora Legislativa do Senado Federal, do Núcleo Social, área de Educação. E-mail: tbritto@senado.leg.br, ORCID 0000-0002-4530-3668.
- 2 Pedagoga e Mestre em Educação pela Universidade Federal de Santa Catarina. Pesquisadora do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) de 2010 a abril de 2023 e Consultora Legislativa em Educação do Senado Federal. E-mail: luana.soares@senado.leg.br, ORCID 0009-0004-6329-7507.
- 3 Mestre em Educação pela Universidade de Brasília. Consultor Legislativo do Senado Federal, Núcleo Social, Área de Educação. E-mail: edmarq@senado.leg.br, ORCID 0000-0002-1999-8734.

SENADO FEDERAL

DIRETORIA GERAL

Ilana Trombka – Diretora-Geral

SECRETARIA GERAL DA MESA

Gustavo A. Sabóia Vieira – Secretário Geral

CONSULTORIA LEGISLATIVA

Danilo Augusto Barboza de Aguiar – Consultor-Geral

NÚCLEO DE ESTUDOS E PESQUISAS

Rafael Silveira e Silva – Coordenação

Brunella Poltronieri Miguez – Revisão

João Cândido de Oliveira – Editoração

CONSELHO EDITORIAL

Eduardo Modena Lacerda

Pedro Duarte Blanco

Denis Murahovschi

Foto da Capa: Leonardo Sá/Agência Senado

O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade dos autores e não representa posicionamento oficial do Senado Federal.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Como citar este texto:

BRITTO, Tatiana Feitosa de; SOARES, Luana Bergmann; QUEIROZ, José Edmar de. **A Construção do Novo Plano Nacional de Educação**: reflexões a partir do Projeto de Lei nº 2.614, de 2024. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, Novembro 2024 (Texto para Discussão nº 335). Disponível em: <www.senado.leg.br/estudos>. Acesso em: 20 de novembro de 2024.

Núcleo de Estudos e Pesquisas
da Consultoria Legislativa



Conforme o Ato da Comissão Diretora nº 14, de 2013, compete ao Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa elaborar análises e estudos técnicos, promover a publicação de textos para discussão contendo o resultado dos trabalhos, sem prejuízo de outras formas de divulgação, bem como executar e coordenar debates, seminários e eventos técnico-acadêmicos, de forma que todas essas competências, no âmbito do assessoramento legislativo, contribuam para a formulação, implementação e avaliação da legislação e das políticas públicas discutidas no Congresso Nacional.

Contato:

conlegestudos@senado.leg.br

URL: www.senado.leg.br/estudos

ISSN 1983-0645

A CONSTRUÇÃO DO NOVO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO: REFLEXÕES A PARTIR DO PROJETO DE LEI Nº 2.614, DE 2024

RESUMO

O presente texto traz uma síntese do debate sobre o novo Plano Nacional de Educação (PNE) que começou a ganhar forma no Congresso Nacional. Na primeira parte, recuperamos as origens do Projeto de Lei (PL) nº 2.614, de 2024, enviado pela Presidência da República ao Poder Legislativo com a proposta do novo PNE, abordando dimensões contextuais, parâmetros adotados na elaboração do texto e aspectos relacionados a sua tramitação. Em seguida, oferecemos uma visão geral do projeto, destacando pontos de comparação com o PNE vigente, aprovado pela Lei nº 13.005, de 2014. Ao final, elencamos sete aspectos críticos e pontos de divergência em torno do novo PNE, apresentados em debates preliminares no Senado Federal: (1) a relação do texto com o documento final da Conferência Nacional de Educação 2024; (2) a quantidade de objetivos e metas a serem contemplados; (3) os indicadores e estratégias de monitoramento previstos; (4) o tratamento da temática da educação ambiental, sustentabilidade e mudanças climáticas; (5) a interface do PNE com a criação do Sistema Nacional de Educação; (6) os mecanismos de responsabilização por eventual descumprimento do plano; e (7) a abordagem do financiamento educacional. Com esta análise, buscamos fornecer um panorama inicial das diferentes perspectivas em jogo e facilitar o entendimento do projeto em discussão no Parlamento, com vistas a subsidiar futuras discussões da matéria no âmbito legislativo.

PALAVRAS-CHAVE: Educação. Conferência Nacional. Financiamento. Meio Ambiente. Monitoramento. Plano Nacional de Educação. Responsabilização. Sistema Nacional.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	1
2	ORIGENS E TRAMITAÇÃO DO PL Nº 2.614, DE 2024	1
3	VISÃO GERAL DO PL Nº 2.614, DE 2024	6
4	ASPECTOS CRÍTICOS E PONTOS DE DIVERGÊNCIA.....	14
4.1.	RELAÇÃO COM O DOCUMENTO FINAL DA CONAE.....	15
4.2.	QUANTIDADE DE METAS E OBJETIVOS	17
4.3.	INDICADORES E ESTRATÉGIAS DE MONITORAMENTO.....	18
4.4.	EDUCAÇÃO AMBIENTAL, SUSTENTABILIDADE E MUDANÇAS CLIMÁTICAS.....	20
4.5.	INTERFACE COM A CRIAÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO (SNE)	20
4.6.	MECANISMOS DE RESPONSABILIZAÇÃO	22
4.7.	FINANCIAMENTO	23
5	CONCLUSÃO.....	25
	REFERÊNCIAS	26

1 INTRODUÇÃO

Mais importante instrumento de planejamento setorial da educação no País, o Plano Nacional de Educação (PNE) visa a estabelecer os rumos das políticas educacionais nas diferentes esferas federativas pelo período de dez anos. Com *status* de lei, em decorrência do disposto no art. 214 da Constituição Federal (CF), o PNE é objeto de apreciação pelo Congresso Nacional. Historicamente, a discussão desse instrumento na Câmara dos Deputados e no Senado Federal propiciou debates aprofundados sobre os problemas educacionais brasileiros, com ampla participação de agentes públicos, representantes da sociedade, especialistas e outros atores interessados no tema. De fato, os debates em torno do PNE e sua tramitação legislativa exemplificam as relações intrínsecas entre o Estado democrático e a educação, discutidas com maestria por Anísio Teixeira, Patrono da Escola Pública Brasileira, no texto clássico “*Educação não é privilégio*”.

Ao se iniciar a discussão legislativa do Projeto de Lei (PL) nº 2.614, de 2024, que *aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2024-2034*, este texto apresenta as origens e o tratamento da matéria no Congresso Nacional, detalha aspectos importantes da proposição, em contraste com o PNE vigente, e mapeia aspectos críticos e divergências iniciais sobre a matéria. Nosso propósito é oferecer um panorama preliminar que favoreça a compreensão das diferentes perspectivas em jogo no debate legislativo e, dessa forma, fornecer insumos para a discussão do novo PNE no Parlamento.

2 ORIGENS E TRAMITAÇÃO DO PL Nº 2.614, DE 2024

O PL nº 2.614, de 2024, de autoria do Poder Executivo, trata do novo Plano Nacional de Educação, que substituirá o PNE 2014-2024, aprovado pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, e cuja vigência foi prorrogada até 31 de dezembro de 2025 pela Lei nº 14.934, de 25 de julho de 2024.

O engajamento do Senado Federal com a temática do PNE antecede a chegada do PL ao Congresso Nacional. Seja pelo olhar retrospectivo, voltado para o acompanhamento e avaliação do PNE vigente, seja pelo olhar prospectivo, voltado para a elaboração de seu sucedâneo, o PNE tem marcado

presença na agenda da Casa. De fato, ao longo da vigência do PNE 2014-2024, a Comissão de Educação e Cultura do Senado (CE), uma das instâncias de monitoramento contínuo e avaliação periódica previstas na Lei nº 13.005, de 2014, realizou diversos eventos voltados à escuta de entidades e especialistas sobre o cumprimento das metas e estratégias estabelecidas. A CE também produziu dois relatórios dedicados à análise de metas específicas, como parte do processo anual de avaliação de políticas públicas estabelecido pelo Regimento Interno do Senado Federal¹. Ao se aproximar o fim do decênio, a Comissão voltou-se para o debate em torno das prioridades e desafios a serem abordados no novo PNE, em um ciclo de audiências públicas realizado em 2023. Com o envio do projeto do Poder Executivo ao Congresso Nacional, novo ciclo de audiências públicas foi promovido pela CE no segundo semestre de 2024².

Além dos trabalhos no âmbito da Comissão, destaca-se a realização de uma sessão temática do Plenário do Senado, em abril de 2024³, com a participação de entidades educacionais, gestores, especialistas e movimentos sociais. Essa sessão destinou-se a discutir o cumprimento do PNE vigente e apontar caminhos para a elaboração do novo plano.

Em conjunto, esses eventos vêm abrindo espaço para que diversas entidades e especialistas apresentem sugestões e comentários ao texto a ser deliberado pelo Poder Legislativo. Mas a participação social na elaboração do novo PNE, na prática, iniciou-se ainda na fase conduzida pelo Poder Executivo.

O PL encaminhado ao Congresso Nacional em 27 de junho de 2024 foi elaborado a partir de um processo coordenado pelo Ministério da Educação (MEC), que envolveu subsídios oriundos de duas fontes principais. A primeira foi um Grupo de Trabalho (GT) instituído pela Portaria do MEC nº 1.112, de 13 de junho de 2023, com representantes do próprio Ministério, dirigentes estaduais e municipais de educação, entidades da sociedade civil, técnicos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, professores, pesquisadores e

¹ A meta 1, relativa à educação infantil, foi tratada no processo de avaliação de políticas públicas de 2018, e a meta 7, relacionada à qualidade da educação, enfocada em 2023.

² Os resumos desses eventos estão disponíveis em: <<https://legis.senado.leg.br/atividade/comissoes/comissao/47/>>. Acesso em: 6 nov. 2024.

³ Ver Requerimento nº 127, de 2024, disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/162308>>. Acesso em: 13 nov. 2024.

especialistas. Esse GT dedicou-se a elaborar diagnósticos e propor diretrizes, objetivos, metas e estratégias para o novo PNE por meio de um processo de planejamento estruturado e sistemático.

O processo foi conduzido, no âmbito do MEC, pela Secretaria de Articulação Intersectorial e com os Sistemas de Ensino (SASE), que coordenou o GT, com o apoio de mediadores externos e a realização de diversas oficinas de trabalho. Em um primeiro momento, o planejamento enfocou a identificação dos principais macroproblemas da educação no Brasil, procedendo a sua descrição, explicação e análise por meio do levantamento de dados e indicadores. Em seguida, buscou-se mapear as causas principais desses problemas e elaborar diretrizes, objetivos, metas e estratégias para enfrentá-las. Esse trabalho foi norteado pela intenção de gerar textos diagnósticos que propiciassem a elaboração de metas com características operacionais, sensíveis à avaliação e ao controle, mas que evitassem simplesmente repetir ou atualizar metas já estabelecidas no PNE vigente. A participação do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), ao longo do processo, procurou assegurar que os textos produzidos mantivessem forte conexão com a realidade educacional do País, embora as dificuldades para traduzir algumas das metas propostas em indicadores e métricas tenham sido frequentemente apontadas. Ainda que o GT não tenha publicado oficialmente um documento final, o PL enviado ao Congresso Nacional parece ser, em grande medida, fruto do trabalho ali produzido.

Em princípio, a segunda fonte fundamental para subsidiar a elaboração do PL foi a Conferência Nacional de Educação (CONAE), realizada no período de 28 a 30 de janeiro de 2024. Essa instância de participação social, prevista na Lei nº 13.005, de 2014, contou com mais de 2.000 delegados eleitos em conferências municipais e estaduais que a precederam. O documento final da Conae foi organizado em sete eixos temáticos que abordam a articulação do PNE com o Sistema Nacional de Educação (SNE) e com os planos subnacionais; a garantia do direito à educação; os direitos humanos, a inclusão e a diversidade na educação; a gestão democrática e a qualidade na educação; a valorização dos profissionais da educação; o financiamento; e a justiça social, a proteção da

biodiversidade, o desenvolvimento socioambiental sustentável e o enfrentamento da pobreza.

A partir de uma análise da execução do PNE vigente, o documento da Conae apresenta proposições para cada um desses eixos temáticos, com as respectivas estratégias de implementação. Nesse sentido, diversos temas são retomados nas proposições da conferência, como o da instituição do SNE, agora com prazo de um ano. Dentre outras metas presentes no texto resultante do evento, destacamos que a ampliação do atendimento escolar, notadamente a universalização da educação infantil, mas também do ensino fundamental e do ensino médio. O documento também dá atenção ao atendimento dos estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento, transtorno do espectro autista, altas habilidades ou superdotação na rede regular de ensino e trata da educação de jovens e adultos, propondo a sua universalização. Aborda, ainda, a educação básica no campo, além da garantia de educação escolar indígena e educação escolar quilombola em todos os níveis de ensino.

No que se refere à educação em tempo integral, o documento final da Conae propõe metas mais ousadas que as do PNE vigente (50% das escolas e 50% dos estudantes da educação básica). Ademais, sugere a criação de parâmetros para a educação a distância e elevação das taxas de matrícula para a população de 18 a 24 anos.

De modo geral, o texto adotado na conferência se filia a uma perspectiva de educação crítica e voltada para os direitos humanos e para a autonomia do pensar, bem como enfatiza a garantia do direito à educação a todas as pessoas, em todos os níveis, com valorização da diversidade. Propõe, ainda, a aprovação de leis específicas para regular a gestão democrática e a inclusão do tema da eleição direta para diretores de escolas na CF.

No tema da avaliação, o documento aprovado pela Conae propõe um modelo diagnóstico, formativo e emancipatório, excluindo qualquer forma de ranqueamento. Além disso, trata da valorização dos profissionais e trabalhadores da educação, com foco em condições dignas de trabalho e na formação, além de concurso público e planos de carreira, a serem propostos no prazo de três anos.

No que se refere ao financiamento, o documento final da Conae propõe a meta de aplicação de 7% do Produto Interno Bruto (PIB) do País no 4^o ano de vigência do PNE, 9% no 8^o ano e, no mínimo, o equivalente a 10% ao final do decênio. Portanto, repete a meta integrante do atual PNE, porém prevendo duas metas intermediárias e não apenas uma. Por outro lado, o documento da Conae inova ao trazer proposições relacionadas à questão ambiental, propondo a garantia de educação ambiental em todos os níveis, etapas e modalidades, com formação de professores na área. Por fim, também a educação alimentar e nutricional ganha protagonismo nesse documento.

Notadamente, o texto da Conae, oriundo do processo de participação social e com grande incidência de movimentos sociais e populares, apresenta marcado conteúdo de reivindicação de direitos, mas nem sempre faz referência a indicadores objetivos para aferição das metas propostas. Embora não tenhamos informações oficiais sobre como esse texto alimentou a elaboração do PL no âmbito do Poder Executivo, observa-se alguma convergência temática entre ambos, embora se notem também diferenças. Conforme se discutirá abaixo, a incorporação das proposições da Conae no PL parece ser um dos aspectos de divergência em torno do novo plano.

De fato, a história da educação é pródiga em mostrar que o campo educacional pode ser bastante conflituoso. Leis abrangentes sobre o tema podem ter tramitação demorada justamente porque tendem a ser grandes as divergências na sociedade sobre os modelos de ensino e as finalidades da educação. A realização da Conae, em tese, visa a proporcionar um debate na base da sociedade, facilitando a construção de consensos sobre as políticas educacionais, com legitimidade social. Em um ambiente polarizado como o atual, no entanto, atores políticos protestaram contra o que consideraram “viés ideológico” da conferência. Por outro lado, participantes da Conae apontaram diferenças importantes entre algumas propostas do documento final e o texto do PL, reivindicando maior correspondência entre ambos. Assim, passada a realização da Conae, o debate no Parlamento configura-se como o fórum para construção dos consensos necessários à elaboração de um PNE que atenda aos anseios da sociedade brasileira neste momento da nossa história.

Como ocorre com as proposições legislativas oriundas do Poder Executivo, a tramitação do PL nº 2.614, de 2024, iniciou-se na Câmara dos Deputados, onde aguarda despacho da Presidência da Casa⁴. Caso siga o processo ordinário de tramitação, depois de ser discutido e votado nas comissões permanentes a que for distribuído ou em comissão especial que venha a ser criada, o PL irá ao Plenário da Câmara para deliberação. Em seguida, o projeto será encaminhado para revisão, discussão e votação no Senado Federal. Se houver mudanças na Casa legislativa revisora, a proposição retornará à Câmara dos Deputados para ser novamente apreciada, votada e então encaminhada à sanção do Presidente da República.

A propósito, recordamos que a tramitação do projeto de lei que deu ensejo ao PNE em vigor transcorreu por mais de três anos no Congresso Nacional, entre dezembro de 2010 e junho de 2014⁵. No Senado Federal, essa proposição tramitou nas comissões de Assuntos Econômicos (CAE), de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) e de Educação, Cultura e Esporte (CE), além do Plenário. A expectativa é que a tramitação do novo PNE seja mais célere, como indica o prazo de prorrogação da vigência da Lei nº 13.005, de 2014, que instituiu o PNE 2014-2024. Entretanto, a despeito de dispositivos legais ou regimentais que podem conferir urgência a determinadas matérias, na prática, inexistem mecanismos que possam dar garantias nesse sentido.

Na seção seguinte, apresentamos uma visão geral do PL, descrevendo o seu teor a partir de uma visão comparativa com dispositivos da Lei nº 13.005, de 2014.

3 VISÃO GERAL DO PL Nº 2.614, DE 2024

Assim como o PNE atual, o texto do PL que trata do novo PNE está estruturado em duas partes. A primeira é uma parte normativa, com 24 artigos, e a segunda é o anexo, em que se encontram 18 objetivos, subdivididos em 58 metas e 252 estratégias. No Quadro 1, apresentamos um “mapa” da

⁴ Até o momento da elaboração deste texto, a única movimentação registrada em relação ao PL foi a apresentação do Requerimento nº 2.458, de 2024, subscrito pelo Deputado Rafael Brito e outros. Esse Requerimento solicita que, conforme dispõe o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, seja criada uma comissão especial para analisar a matéria, já que o projeto trataria de temas atinentes a mais de quatro comissões permanentes.

⁵ PL nº 8.035, de 2010, que deu origem à Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.

proposição com a síntese do tema tratado em cada artigo da primeira parte do texto e, na sequência, destacamos alguns dispositivos que se diferenciam do que consta do PNE vigente⁶.

Quadro 1 – Mapa do PL nº 2.614, de 2024 Novo Plano Nacional de Educação (2024-2034)		
Dispositivos		Síntese
Art. 1º	Objeto	Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) para o decênio de 2024 a 2034.
Art. 2º	Conceitos	Indica os conceitos de <i>diretrizes, objetivos, metas e estratégias</i> do PNE.
Art. 3º	Diretrizes	Estabelece 10 diretrizes para o PNE.
Art. 4º	Objetivos gerais	Estabelece 11 objetivos gerais da educação nacional.
Art. 5º	Prazo de cumprimento	Determina que os objetivos, as metas e as estratégias sejam cumpridas no prazo de vigência do PNE, desde que não haja prazo inferior definido para metas e estratégias específicas.
Art. 6º	Planos subnacionais	Incumbe os entes subnacionais de elaborar seus planos de educação no prazo de um ano, com participação social.
Art. 7º	Regime de colaboração	Estabelece que os entes federados atuem em regime de colaboração e adotem medidas governamentais necessárias ao alcance das metas previstas no PNE.
Art. 8º	Governança	Disciplina que ato do Ministério da Educação (MEC) disponha sobre a governança, o monitoramento e a avaliação do PNE.
Art. 9º	Conferências de Educação	Prevê que a União promova a realização de, no mínimo, duas Conferências Nacionais de Educação até o término do período de vigência do PNE, precedidas de conferências subnacionais.
Art. 10	Fórum Nacional	Prescreve que ato do Ministro de Estado da Educação disponha sobre o Fórum Nacional de Educação.
Art. 11	Monitoramento pelo Inep	Preceitua que as metas sejam monitoradas pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep a cada dois anos.
Art. 12	Saeb e Sinaes	Determina que o MEC utilize, no monitoramento do PNE, o Sistema de Avaliação da Educação Básica – Saeb e o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – Sinaes.

⁶ Análise adaptada do Boletim Legislativo nº 109 do Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa do Senado Federal, de autoria da consultora Luana Bergmann Soares. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/boletins-legislativos/bol109>>. Acesso em: 19 nov. 2024.

Quadro 1 – Mapa do PL nº 2.614, de 2024 Novo Plano Nacional de Educação (2024-2034)		
Dispositivos		Síntese
Art. 13	Financiamento	Exige que o PNE seja financiado com recursos vinculados à educação dos entes federativos e com fundos constitucionais vinculados à educação, entre outras fontes.
Art. 14		Especifica os elementos a serem considerados no financiamento, entre os quais está o Custo Aluno Qualidade – CAQ, de que trata o art. 211, § 7º, da CF.
Art. 15		Impõe que a parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural assegure o cumprimento da meta de financiamento prevista no PNE.
Art. 16	Leis Orçamentárias	Estatui que as leis orçamentárias dos entes federativos sejam elaboradas em consonância com as diretrizes, os objetivos, as metas e as estratégias dos planos de educação.
Art. 17	Assistência	Estabelece que a ação de assistência técnica e financeira entre os entes federativos observe as diretrizes, os objetivos, as estratégias e as metas dos planos de educação.
Art. 18	Definição de referências pelo Inep	Incumbe o Inep de estabelecer, no prazo de doze meses, os indicadores das metas previstas e os valores de referência não previstos nas metas constantes no Anexo.
Art. 19	Revisão	Prevê a revisão das metas, no que couber, no prazo de cinco anos, contado da data de publicação desta Lei.
Art. 20	Definição de projeções pelo Inep	Determina que o Inep produza, em 180 dias, quando couber, projeções relativas às metas nacionais, por ente federativo.
Art. 21	Próximo Plano Decenal	Preceitua que o MEC apresente, no prazo de dois anos contados antes do término da vigência deste PNE, avaliação sistemática quanto à implementação e aos resultados, como base para o próximo.
Art. 22		Determina que o Poder Executivo federal encaminhe ao Poder Legislativo projeto de lei referente ao plano decenal de educação seguinte no primeiro semestre do nono ano de vigência deste PNE.
Art. 23	SNE	Prevê que lei instituirá, no prazo de dois anos, o Sistema Nacional de Educação – SNE, responsável pela articulação entre os sistemas de ensino para cumprimento do PNE.
Art. 24	Vigência	Dispõe que a Lei entrará em vigor na data de sua publicação.
ANEXO		Lista os 18 objetivos do novo PNE, subdivididos em 58 metas e 252 estratégias.

Fonte: Elaboração própria.

A partir do quadro, pode-se observar que o art. 2º inclui definições conceituais que não foram feitas no PNE 2014-2024. Essa abordagem parece favorecer o entendimento dos componentes do plano, assim descritos na proposição:

- *diretrizes: orientações que guiam a ação e que devem ser seguidas pelos governos das diferentes esferas federativas na realização das estratégias do PNE;*
- *objetivos: mudanças esperadas em relação aos problemas identificados que resultem da implementação de políticas educacionais pelos governos das diferentes esferas federativas;*
- *metas: referências qualitativas e quantitativas que permitem verificar o alcance das mudanças expressas nos objetivos com base na implementação de políticas educacionais pelos governos das diferentes esferas federativas; e*
- *estratégias: orientações para a tomada de decisão quanto à ação dos governos das diferentes esferas federativas para atingir os objetivos e as metas.*

Já o art. 3º lista dez diretrizes a serem observadas nos planos decenais dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, reforçando o papel de articulação federativa do documento nacional:

1. *visão sistêmica do planejamento da política educacional e a sua relação com outras áreas do desenvolvimento local, regional e nacional;*
2. *intersetorialidade como abordagem para o enfrentamento dos problemas da educação no contexto de cada território;*
3. *promoção do desenvolvimento social, cultural e econômico;*
4. *pactuação federativa na coordenação e na implementação das estratégias dos planos decenais de educação;*
5. *equilíbrio entre as responsabilidades federativas e o fluxo adequado, equitativo e sustentável de recursos para os sistemas de ensino e para as escolas;*
6. *respeito à liberdade de aprender, de ensinar, de pesquisar e de divulgar a cultura, o pensamento, a arte e o saber, com base no pluralismo de ideias e de concepções;*

7. qualidade e equidade como orientações para a formulação e a implementação das políticas educacionais;
8. análise dos processos e dos resultados educacionais e uso das evidências decorrentes dessas análises na formulação das políticas educacionais;
9. integração do monitoramento e da avaliação aos processos de planejamento e de implementação das políticas educacionais; e
10. promoção dos direitos humanos, do respeito à diversidade e da sustentabilidade socioambiental.

Embora o PNE 2014-2024 também tenha estabelecido diretrizes em sua lei instituidora, seu conteúdo difere do teor da proposta atual. Aparentemente, o que se chamou de “diretrizes” em 2014, foi agora, em grande parte, transformado no que o PL denomina de “objetivos gerais da educação nacional” (art. 4º). Entre esses, destacam-se duas novas temáticas: a proteção e o desenvolvimento da primeira infância, e a democratização do acesso ao ensino superior e à pós-graduação.

Uma série de dispositivos do projeto (arts. 5º a 10) contempla conteúdo análogo ou semelhante ao que consta da Lei nº 13.005, de 2014, no que tange a: prazo de execução; planos decenais dos entes subnacionais; e governança, monitoramento e avaliação desses planos e do PNE.

No tocante ao monitoramento, o art. 11 atribui a função ao Inep, com a publicação, a cada dois anos, dos índices de alcance das metas. A autarquia já havia recebido essa atribuição no PNE 2014-2024, tendo publicado cinco Relatórios de Monitoramento do PNE ao longo do último decênio⁷.

Por seu turno, o art. 12 do PL determina que o MEC utilizará para o monitoramento e a avaliação do PNE, dentre outras fontes de informação, o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), realizado em colaboração com entes subnacionais, e o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES). Na Lei nº 13.005, de 2014, o art. 11 se refere ao Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, coordenado pela União, em colaboração com os estados, o Distrito Federal e os municípios, como fonte de informação para a

⁷ Os Relatórios de Monitoramento do PNE 2014-2024 produzidos pelo Inep estão disponíveis em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/gestao-do-conhecimento-e-estudos-educacionais/estudos-educacionais/relatorios-de-monitoramento-do-pne>>. Acesso em 1º jul. 2024.

avaliação da qualidade da educação básica e para a orientação das políticas públicas desse nível de ensino. O Sinaes, no entanto, não é mencionado pela Lei nº 13.005, de 2014. Os censos educacionais conduzidos pelo Inep não são mencionados na proposta atual, e tampouco o foram no PNE 2014-2024, embora constituam fonte importante de dados para monitoramento do plano. Por fim, o parágrafo único do art. 12 da proposição dispõe que o Saeb produzirá, no mínimo a cada dois anos, indicadores de desenvolvimento da educação básica, o que parece estar relacionado ao que vem sendo discutido pelo Inep para suceder o atual Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB).

Outra novidade é o art. 14 do PL. Esse dispositivo determina que o financiamento da educação pública básica nacional, de competência de cada um dos entes federados, observará a construção de equidade na capacidade de financiamento dos sistemas públicos de educação básica; o padrão nacional de qualidade pactuado no âmbito da federação; o Custo Aluno Qualidade (CAQ), de que trata o art. 211, § 7º, da CF; e o monitoramento da relação entre a alocação dos recursos financeiros e a melhoria da qualidade da oferta educativa e dos resultados de aprendizagem e desenvolvimento dos estudantes.

Também o conteúdo disposto entre os arts. 17 e 21 da proposição parece inédito em relação ao último PNE. O art. 17 impõe, na ação de assistência técnica e financeira entre os entes federativos, a observância das diretrizes, dos objetivos, das estratégias e metas dos planos de educação. O art. 18, por seu turno, incumbe o Inep de estabelecer, no prazo de doze meses, os indicadores das metas previstas no Anexo e de apoiar a definição dos valores de referência não previstos nelas. De fato, observa-se que nem todas as metas contam com referência quantitativa explícita em sua descrição, o que demandará essencial atuação do Inep desde o primeiro ano do novo PNE.

O art. 19 do PL autoriza a revisão das metas previstas, no que couber, no prazo de cinco anos, de acordo com os indicadores e os valores de referência apurados, na forma do regulamento. Já o art. 20 dá ao Inep a atribuição de produzir, no prazo de 180 dias contado da data de publicação da lei, quando couber, projeções relacionadas às metas nacionais por ente federativo. Trata-se de tarefa tão estratégica quanto desafiadora, considerando as diferentes realidades subnacionais e a necessária pactuação federativa das metas a serem projetadas.

De acordo com o art. 21 da proposta, o MEC apresentará avaliação sistemática quanto à implementação e aos resultados parciais do novo PNE no prazo de dois anos contado antes do término de sua vigência, como base para a elaboração do plano seguinte. Trata-se, como mencionado, de mais uma determinação nova em relação ao decênio anterior.

Os arts. 22 a 24, por sua vez, retomam aspectos presentes no PNE em vigor, incluindo a previsão de que o Poder Executivo federal encaminhe ao Poder Legislativo projeto de lei referente ao plano subsequente ao término do primeiro semestre do nono ano de vigência do PNE – determinação que, diga-se, não foi cumprida no ciclo atual. O mesmo ocorre com a previsão de que, no prazo de dois anos, seja instituído por lei o SNE, de teor análogo ao do art. 13 do PNE 2014-2024 – e cujo conteúdo vem sendo descumprido desde 2016⁸.

Após a parte normativa do PL, o Anexo propõe os seguintes 18 objetivos para o novo PNE, desdobrados em metas e estratégias, conforme apresenta o Quadro 2.

Quadro 2 – Anexo do PL nº 2.614, de 2024				
Tema		Objetivo	Qtd. de metas	Qtd. de estratégias
1	Acesso à educação infantil	Ampliar a oferta de matrículas em creche e universalizar a pré-escola	3	9
2	Qualidade da educação infantil	Garantir a qualidade da oferta de educação infantil	2	16
3	Alfabetização	Assegurar a alfabetização ao final do segundo ano do ensino fundamental, a todas as crianças, em todas as modalidades educacionais, com redução de desigualdades e inclusão	2	12
4	Acesso, trajetória e conclusão no ensino fundamental e médio	Assegurar que crianças, adolescentes e jovens em idade escolar obrigatória concluam o ensino fundamental e o ensino médio na idade regular, em todas as modalidades educacionais, com redução de desigualdades e inclusão	4	12
5	Aprendizagem no ensino fundamental e no ensino médio	Garantir a aprendizagem dos estudantes no ensino fundamental e no ensino médio, em todas as modalidades educacionais, com redução de desigualdades e inclusão	5	19
6	Educação integral em tempo integral	Ampliar a oferta de educação integral em tempo integral para a rede pública	1	11

⁸ Tramitam na Câmara dos Deputados diversas proposições sobre a matéria, apensadas aos Projetos de Lei Complementar (PLP) nº 235, de 2019, e nº 25, de 2019. Disponíveis em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2318217>>, Acesso em: 5 nov. 2024, e <<https://legis.senado.leg.br/atividade/comissoes/comissao/47/audiencias>>. Acesso em: 10 out. 2024.

Quadro 2 – Anexo do PL nº 2.614, de 2024				
Tema		Objetivo	Qtd. de metas	Qtd. de estratégias
7	Conectividade, educação para as tecnologias e cidadania digital	Promover a educação digital para o uso crítico, reflexivo e ético das tecnologias da informação e da comunicação para o exercício da cidadania	2	11
8	Educação escolar indígena, educação do campo e educação escolar quilombola	Garantir o acesso, a qualidade da oferta e a permanência em todos os níveis, as etapas e as modalidades na educação escolar indígena, na educação do campo e na educação escolar quilombola	6	17
9	Educação especial na perspectiva da educação inclusiva e educação bilíngue de surdos	Garantir o acesso, a oferta de atendimento educacional especializado e a aprendizagem dos estudantes público-alvo da educação especial – PAEE e dos estudantes público-alvo da educação bilíngue de surdos – Paebis, em todos os níveis, as etapas e as modalidades	4	25
10	Educação de jovens, adultos e idosos	Assegurar a alfabetização e ampliar a conclusão da educação básica para todos os jovens, os adultos e os idosos	3	14
11	Acesso, permanência e conclusão na educação profissional e tecnológica	Ampliar o acesso e a permanência na educação profissional e tecnológica, com redução de desigualdades e inclusão	4	11
12	Qualidade da educação profissional e tecnológica	Garantir a qualidade e a adequação da formação às demandas da sociedade, do mundo do trabalho e das diversidades de populações e de seus territórios na educação profissional e tecnológica	2	10
13	Acesso, permanência e conclusão na graduação	Ampliar o acesso, a permanência e a conclusão na graduação, com redução de desigualdades e inclusão	3	12
14	Qualidade da graduação	Garantir a qualidade de cursos de graduação e instituições de ensino superior	3	14
15	Pós-graduação <i>stricto sensu</i>	Ampliar a formação de mestres e doutores, de maneira equitativa e inclusiva, com foco na prospecção e na solução dos problemas da sociedade	1	13
16	Profissionais da educação básica	Garantir formação e condições de trabalho adequadas aos profissionais da educação básica	6	24
17	Participação social e gestão democrática	Assegurar a participação social no planejamento e na gestão educacional	3	9
18	Financiamento e infraestrutura da educação básica	Assegurar a qualidade e a equidade nas condições de oferta da educação básica	4	13

Fonte: Elaboração própria.

A leitura atenta do texto da proposição e da Exposição de Motivos que a acompanha indica que o projeto do novo PNE é pautado por um tripé que vai além do desafio histórico de garantir o acesso à educação. Infelizmente, esse desafio fundamental ainda não foi equacionado no Brasil, visto que o atendimento escolar na educação infantil e no ensino médio, etapas integrantes do itinerário obrigatório dos 4 aos 17 anos desde a Emenda Constitucional nº 59, de 2009, ainda não está universalizado, sem contar as necessidades de expansão da matrícula na creche, na educação profissional e superior. Para além do acesso, contudo, o novo PNE combina *qualidade, redução de desigualdades e equidade* como aspectos norteadores para o planejamento de médio prazo na educação brasileira. De fato, a importância das dimensões de permanência e conclusão escolar, bem como a ênfase na equidade são pontos notáveis do texto, que se manifestam de modo transversal e na previsão de objetivos, metas e estratégias voltadas para modalidades específicas, como a educação especial, indígena, quilombola e do campo.

Não obstante, a par do amplo consenso em torno dessa pauta ampliada, a miríade de atores que vem se pronunciando nas discussões iniciais sobre o PNE nem sempre compartilha dos mesmos pressupostos ou converge sobre as melhores alternativas para superar os desafios educacionais do País. Na próxima seção buscamos mapear aspectos críticos e pontos de divergência preliminarmente identificados no debate iniciado no Senado Federal.

4 ASPECTOS CRÍTICOS E PONTOS DE DIVERGÊNCIA

Previamente à deliberação sobre o PL nº 2.614, de 2024, na Câmara, os eventos promovidos pelo Senado servem como um termômetro das diferentes visões sobre o novo PNE na sociedade e entre especialistas. Ainda que diversos participantes das audiências públicas realizadas na CE após a chegada do PL ao Parlamento tenham destacado vários pontos positivos no texto ou oferecido apenas sugestões pontuais de alteração, neste trabalho optamos por apresentar, em linhas gerais, os principais pontos críticos e as divergências iniciais que identificamos no debate sobre o novo plano.

Para uma visão pormenorizada dos pontos positivos destacados e de sugestões específicas, recomendamos a consulta aos resumos das audiências públicas produzidos pela Consultoria Legislativa do Senado Federal, assim como aos documentos aportados pelos participantes, disponíveis na página da CE na internet⁹. Igualmente, a bibliografia incluída ao final deste texto compila diversas manifestações públicas e notas técnicas divulgadas por diferentes atores e entidades atuantes no campo educacional sobre o novo PNE.

4.1. RELAÇÃO COM O DOCUMENTO FINAL DA CONAE

Entidades da sociedade civil que participaram ativamente da Conae vêm apontando que o PL não reflete aspectos importantes do documento final aprovado no evento, adotando uma redação mais genérica ou metas menos ambiciosas em relação a temas caros a determinados segmentos sociais. Entre essas visões críticas, destaca-se a da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, que publicou nota técnica¹⁰ reconhecendo avanços no texto do PL, mas apontando a necessidade de “substantivas melhorias estruturais e específicas” e oferecendo comentários relativos às diversas temáticas que perpassam os 18 objetivos do projeto.

Além disso, a entidade sugere detalhamentos específicos para temáticas que teriam recebido relativamente pouca atenção no PL, como a educação para as pessoas privadas de liberdade, o enfrentamento das desigualdades educacionais relativas a questões de gênero e de orientação sexual, bem como o acolhimento educacional de migrantes e refugiados. Entre as questões estruturais apontadas no documento da Campanha, destacam-se: a necessidade de uma articulação mais efetiva do PNE com os planos de desenvolvimento econômico e social; a adoção de uma perspectiva de avaliação das políticas educacionais que não se restrinja ao critério da avaliação da aprendizagem; e a inclusão da dimensão da justiça climática e da proteção socioambiental com maior centralidade.

¹⁰ Disponível em: <<https://campanha.org.br/acervo/nota-tecnica-analise-comparada-da-lei-130052014-do-plano-nacional-de-educacao-2014-2024-das-proposicoes-da-conferencia-nacional-de-educacao-2024-e-do-projeto-de-lei-26142024-enviado-pelo-ministerio-da-educacao-para-o-congresso-nacional/>>. Acesso em: 25 set. 2024.

Além da Campanha, outras entidades que reúnem pesquisadores e ativistas do campo educacional têm defendido que o texto do novo PNE deve se aproximar mais do que foi aprovado na Conae. Nessa linha, é exemplar a detalhada análise do projeto de lei do novo PNE realizada pelo FNE, na qual compara o texto da proposição ao do documento final da Conae em cada um dos eixos temáticos da conferência.

A análise do FNE, ao tempo em que destaca o “esforço político-pedagógico do MEC”, bem como diversas convergências entre o texto do PL e o documento aprovado na Conae, indica lacunas, omissões e diferenças de concepção importantes entre ambos os textos. Entre essas, destacam-se a relativa ênfase dada à educação básica e um enfoque excessivamente voltado a resultados de aprendizagem no PL, em vez de concepções mais abrangentes e holísticas de processo e sistema educacional. Além das análises gerais apresentadas, o estudo comparativo do FNE indica propostas de emendas que podem vir a ser apresentadas e discutidas na tramitação legislativa da matéria.

Por outro lado, como anteriormente mencionado, há também entidades que vêm se contrapondo a algumas das abordagens adotadas no âmbito da Conae – ou que alegam haver faltado espaço para atuação mais ativa nessa instância de participação social, o que sugeriria preferências por maior distância entre o texto do PL e o documento final da conferência. Um exemplo é a organização “De Olho no Material Escolar”, ligada ao agronegócio. Esse grupo, que se fez presente na sessão temática promovida pelo Plenário do Senado sobre o novo PNE, e também em audiência pública da CE, chegou a divulgar nota pública¹¹ criticando o documento de referência que norteou os trabalhos da Conae, por supostamente ir na “contramão” das melhores práticas adotadas por outros países, ser refratário à contribuição do setor privado no campo educacional e carecer de clareza e rigor técnico-científico.

Da mesma forma, entidades do segmento evangélico, incluindo frentes parlamentares ativas no Congresso Nacional, se contrapuseram a algumas perspectivas encampadas na Conae. Suas posições foram divulgadas em

¹¹ Disponível em: <https://multimedia.gazetadopovo.com.br/media/docs/1702669478_nota-pu-blica-conae-de-olho.pdf>. Acesso em: 26 set. 2024.

manifestação pública com críticas à conferência por supostamente adotar vieses ideológicos contrários à legislação e à vontade majoritária da população¹².

A divergência entre esses pontos de vista sinaliza possíveis objeções à maior incorporação de subsídios provenientes da Conae no novo PNE, antecipando algumas dificuldades que poderão surgir para a construção de consensos durante a tramitação do PL. De certo modo, as distintas visões ilustram a existência de visões tributárias de uma polarização mais ampla no debate político nacional. Entretanto, lembramos que esse tipo de discordância não constitui novidade quando se trata do PNE, considerando que os debates em torno do plano vigente foram também bastante profundos, com copiosa produção legislativa, especialmente na forma de audiências públicas e emendas.

4.2. QUANTIDADE DE METAS E OBJETIVOS

Alguns participantes das audiências públicas na CE, especialmente aqueles com visão mais crítica aos posicionamentos aprovados na Conae, argumentam que o PL apresenta número excessivo de objetivos, metas e estratégias. De acordo com essa perspectiva, uma das tarefas do Congresso Nacional seria “enxugar” o PL para que o novo PNE se concentrasse em um pequeno número de metas e estratégias essenciais, exequíveis e quantificáveis, o que daria caráter mais estratégico ao planejamento educacional de médio prazo decorrente desse instrumento.

Embora essa posição pareça estar motivada pela preocupação de efetivamente identificar prioridades e delinear mecanismos de acompanhamento verificáveis, a complexidade do setor educacional e a grande quantidade de atores envolvidos no campo da educação dificultam a construção de um documento sintético pela via legislativa. De fato, com base na experiência dos debates em torno dos planos anteriores, parece-nos pouco provável que a discussão do PL no Congresso Nacional caminhe nessa direção, uma vez que a tendência é que cada segmento traga sua contribuição, agregando-a ao texto do projeto, e gerando, assim, um documento mais analítico, ao invés de sintético.

¹² Disponível em: <<https://anajure.org.br/wp-content/uploads/2024/01/anajure-manifestacao-publica-sobre-o-documento-referencia-do-conae-2024.pdf>>. Acesso em: 6 nov. 2024.

Além disso, é preciso ter em conta que o PNE possui caráter normativo, mas também orientador e referencial. As diretrizes, os objetivos, as metas e estratégias do plano devem ser entendidos como bússolas que balizam a direção da política educacional a partir de uma perspectiva sistêmica, não só em âmbito federal, mas também no plano estadual e municipal, e nas atividades promovidas pelas entidades da sociedade civil, e nos próprios estabelecimentos de ensino de todos os níveis e modalidades. Isso faz com que a abordagem adotada acabe por ser necessariamente abrangente, incorporando a visão de diferentes atores sociais num amálgama de interesses variados e diversificados. Distinta seria a abordagem de um plano puramente programático, que traduzisse direcionamentos de um governo específico, sem incorporar as múltiplas contribuições sociais que se fazem presentes no Parlamento.

Uma possibilidade que foi aventada no debate na CE para diminuir o número de objetivos e metas seria unificar as dimensões de acesso, qualidade e equidade em um único objetivo por nível de ensino, já que no PL essas dimensões encontram-se tratadas separadamente em objetivos distintos, perpassados pela temática da equidade. Entretanto, mesmo que assim se diminuíssem os objetivos do plano, a redução das estratégias arroladas representaria um desafio maior, que dificilmente seria superado sem prejudicar uma abordagem holística das metas.

4.3. INDICADORES E ESTRATÉGIAS DE MONITORAMENTO

Aliada à percepção de que haveria um excesso de objetivos, metas e estratégias, tem sido frequente a crítica de que o PNE não apresenta indicadores claros de monitoramento, nem estratégias eficazes para garantir a correção de rumos ao longo dos seus dez anos de duração. Algumas sugestões apresentadas nesse sentido durante as audiências públicas na CE incluem: a utilização de medidas e avaliações internacionais como parâmetro de qualidade da educação, em vez de indicadores e métricas nacionais; o apoio federal aos estados e municípios no monitoramento local de metas e estratégias, incluindo o cálculo de indicadores de acompanhamento do PNE sempre desagregados no nível municipal e a elaboração de padrões de relatórios e plataformas unificadas de monitoramento; a consideração da dimensão da desigualdade em todos os

indicadores previstos, com a apresentação de dados sempre desagregados para diferentes segmentos populacionais (por raça e etnia, gênero e orientação sexual, local de residência etc.), bem como especificamente para o setor privado; a realização de monitoramento contínuo, com a divulgação anual de dados e resultados alcançados; a inclusão de metas intermediárias em todos os objetivos do plano, para favorecer a correção de rumos ao longo do tempo; e o amplo acesso da sociedade aos microdados coletados pelo Inep.

Ainda que essas sugestões sejam meritórias, notamos que a definição de indicadores e estratégias de monitoramento efetivas e exequíveis só pode ser feita com a participação direta do Inep, que detém a *expertise* técnica e abriga o repositório de dados educacionais que possibilita o acompanhamento do PNE. O próprio PL reconhece isso, atribuindo a essa autarquia a função de definir os indicadores das metas previstas. Nesse sentido, segundo o próprio Inep, nem todas as desagregações sugeridas são factíveis, tendo em conta a própria estrutura das fontes de dados. A Pesquisa Nacional por Amostra Domiciliar (PNAD Contínua), por exemplo, realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), é fundamental para vários indicadores propostos, mas não contempla desagregações no nível municipal, com exceção das capitais e regiões metropolitanas.

Ademais, é preciso ter em conta que algumas metas e estratégias podem requerer monitoramento a partir de dados qualitativos, não necessariamente derivados dos registros censitários ou amostrais existentes, nem das avaliações de desempenho de alunos. Para obtê-los, podem ser necessárias pesquisas pontuais e extrapolações, bem como escutas qualificadas das experiências vividas por alunos, professores e gestores na ponta.

Assim, a ênfase no monitoramento e na avaliação do PNE é fundamental para acompanhar seu cumprimento, mas é preciso considerar que são múltiplas as formas de avaliação das políticas educacionais e que nem todos os dados relevantes poderão ser representados pelas estatísticas rotineiramente coletadas. Desse modo, o diálogo com o Inep, com os órgãos de controle, com o Ministério Público e com especialistas em avaliação e monitoramento no campo da educação durante a tramitação do PL será fundamental para alcançar um texto equilibrado, factível e passível de acompanhamento.

4.4. EDUCAÇÃO AMBIENTAL, SUSTENTABILIDADE E MUDANÇAS CLIMÁTICAS

A intensificação de eventos climáticos extremos tem dado força à crítica de que o projeto do novo PNE dá pouca importância às interfaces da educação com a temática da sustentabilidade socioambiental e das mudanças climáticas em geral. De fato, esse era um tema tratado de modo mais aprofundado no documento final da Conae e que é pouco mencionado no PL. Nesse sentido, diversos participantes das audiências públicas na CE têm proposto que seja incluído no texto um objetivo específico para essa temática, a exemplo do que já existe em relação à tecnologia e à educação digital, tratadas no Objetivo 7 do anexo do PL.

Essa sugestão parece-nos de modo geral acertada. Porém, vale lembrar que o acréscimo de mais um objetivo ao PL contradiz o entendimento de que o próximo PNE deveria ser um documento mais enxuto, com menos objetivos, metas e estratégias do que a atual versão do projeto, que é defendida por alguns atores. Com efeito, é preciso conciliar essas visões para alcançar um documento equilibrado e pautado por questões contemporâneas, considerando que o PNE, como documento de planejamento de médio prazo, deve não somente abordar desafios históricos, mas principalmente esboçar caminhos para o futuro.

4.5. INTERFACE COM A CRIAÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO (SNE)

A criação do SNE é uma pauta histórica do campo educacional, que remonta ao Manifesto dos Pioneiros de 1932. Sua instituição por meio de lei específica era um dos dispositivos que já constava da Lei nº 13.005, de 2014. Essa determinação, que tinha prazo de dois anos após a publicação do PNE 2014-2024, não foi cumprida. O Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 235, de 2019, é atualmente o texto mais avançado em discussão no Congresso Nacional sobre a matéria. Aprovado pelo Senado em 2022, a matéria está pendente de apreciação pela Câmara dos Deputados, apensado a outras proposições correlatas¹³ e vem sendo discutida em subcomissão específica. De todo modo, conforme explicitado, o tema consta do projeto do novo PNE, na forma do art.

¹³ Outras proposições sobre a matéria tramitaram anteriormente, tendo sido arquivadas sem lograr aprovação, a exemplo do PLP nº 413, de 2014, e do PLP nº 448, de 2017.

23 da parte normativa do PL, com idêntico prazo ao estipulado em 2014 (dois anos).

Diversos participantes dos debates no Senado argumentaram que o efetivo cumprimento do novo PNE depende da criação do SNE, que regulamentará o funcionamento do regime de colaboração entre os entes federativos, previsto no art. 211 da CF. Entretanto, os debates na Câmara sobre o SNE indicam que há também quem defenda a desnecessidade de criação de um normativo sobre o tema, ante a compreensão de que a articulação entre os diversos sistemas já é prevista no âmbito da legislação atual.

De fato, diversas metas e estratégias do projeto do novo PNE requerem uma articulação mais efetiva entre a União, os estados e os municípios, assim como entre os estados e seus municípios, com a previsão de apoio técnico e financeiro e instâncias de pactuação federativa. A ausência de uma norma regulamentadora do SNE é particularmente sentida pelos entes municipais, que hoje respondem por cerca de metade dos alunos matriculados na educação básica pública, mas contam com menor acesso a recursos financeiros e capacidades institucionais.

Na prática, a preocupação em torno da aprovação do SNE exemplifica as dificuldades para compatibilizar a realidade social com as prescrições constantes de uma lei de caráter referencial e orientador. Conforme o texto aprovado em 2014, o SNE já deveria ter sido instituído há pelo menos oito anos. A inclusão dessa previsão no projeto do novo PNE, ao tempo em que reitera a importância do tema para o adequado funcionamento da educação básica pública, não implica quaisquer garantias de que a agenda do SNE automaticamente avance no Congresso Nacional. De fato, as dificuldades nesse sentido até hoje sinalizam as profundas disputas envolvidas na formulação desse sistema – ou mesmo na construção de acordos sobre a necessidade dele. Para que a pauta do SNE avance, seria necessária uma articulação efetiva do governo federal, juntamente com os parlamentares envolvidos na temática, a fim de se construir e aprovar um texto sólido e implementável, que efetivamente favorecesse a colaboração federativa em torno da educação nacional.

4.6. MECANISMOS DE RESPONSABILIZAÇÃO

Nos debates no Senado têm sido frequentes as demandas por mecanismos efetivos de responsabilização no caso de descumprimento dos objetivos e metas do novo PNE, inspiradas pela constatação de que boa parte das metas e estratégias do plano em vigor (e também do anterior, instituído pela Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001) não foram plenamente cumpridas. Muitos atores têm defendido essa pauta, incluindo representantes de órgãos diretamente afetos ao controle externo e interno das políticas públicas, bem como do Ministério Público.

A despeito de sua importância, a demanda por maior responsabilização pelo (des)cumprimento do PNE costuma ser polissêmica, como frequentemente acontece no campo da educação. Nem sempre os atores que defendem maior responsabilização compartilham o mesmo entendimento sobre como isso deve ser feito ou quais as implicações envolvidas.

Nesse sentido, houve manifestações favoráveis a uma clara identificação dos principais responsáveis pelo atingimento de cada uma das metas e estratégias, acompanhada da previsão de responsabilização administrativa, civil ou mesmo penal por seu não cumprimento. Por outro lado, existem atores para quem a responsabilização só poderia ter caráter solidário e, portanto, seria de mais difícil atribuição direta, uma vez que o atingimento da maioria das metas previstas depende da colaboração federativa ou mesmo da atuação de outros Poderes. Um exemplo é o próprio dispositivo que trata da aprovação da lei do SNE, que requer a deliberação do Congresso Nacional. Como responsabilizar o Congresso por não o ter feito no prazo fixado pelo próprio Legislativo, ao aprovar a lei do PNE 2014-2024?

Gestores de redes de ensino, por sua vez, apontam os riscos de uma agenda de responsabilização associada a metas de resultados e ao uso de termos como “assegurar” e “garantir”, que se fazem presentes ao longo do texto do PL em diversas partes. Segundo essa perspectiva, considerando a complexidade envolvida nos processos educacionais e a influência de múltiplos aspectos externos e contextuais nos resultados de aprendizagem alcançados pelos alunos, a responsabilização deveria priorizar processos e ter como parâmetro os esforços realizados no âmbito dos sistemas educacionais. Assim, conforme essa

visão, o PNE, em vez de buscar “assegurar” ou “garantir” determinados resultados, deveria limitar-se a utilizar verbos como “promover” na descrição de seus objetivos e metas.

Mais uma vez, essas visões divergentes evidenciam dificuldades em se construir consensos amplos em torno de alguns aspectos do texto do PNE. Isso reforça a já mencionada perspectiva de que a lei que trata do plano funciona mais como documento orientador e referencial para a política educacional nas diferentes instâncias federativas do que como uma norma jurídica programática ou regulatória típica, que simplesmente se cumpre ou descumpre. Há zonas cinzentas, contextos diversos e múltiplos fatores intrínsecos e extrínsecos ao sistema educacional que afetam o cumprimento das metas de um documento abrangente como o que se pretende aprovar. Trata-se de objetivos de médio prazo que ultrapassam mandatos e requerem a conjugação de esforços de amplo conjunto de atores sociais em diferentes âmbitos de atuação. Nesse contexto, contemplar as demandas por responsabilização pelo cumprimento dos objetivos e metas de modo coerente, sem esvaziar de sentido o texto, é fundamental para assegurar o efetivo compromisso dos gestores, dos governos e da sociedade com o plano.

4.7. FINANCIAMENTO

O tema do financiamento aparece como um capítulo da parte normativa do PL e é especificamente tratado nas metas do objetivo 18, que pretende “assegurar a qualidade e a equidade nas condições de oferta da educação básica”. Entre as críticas apresentadas ao texto do PL nessa seara, destaca-se a de que haveria certa confusão entre o que se entende por “padrões nacionais de qualidade”, termo que aparece na parte normativa do projeto, bem como em várias metas e estratégias, e o CAQ, que consta do art. 211, § 7º, da CF.

A par disso, também foram apresentadas críticas sobre a previsão de ampliação do investimento público em educação para chegar a 10% do PIB, por meramente repetir o que já constava do PNE 2014-2024 e deveria ter sido atingido ao final do decênio. Segundo o relatório de monitoramento do Inep mais recente, esse indicador, que era de 5,5% em 2015, chegou a 5,9% em 2022. Diante dessa evolução pífia e das demandas fiscais que frequentemente ensejam

questionamentos, na mídia e mesmo no governo federal, acerca das vinculações de recursos para a educação, o leque de perspectivas entre os atores educacionais sobre as reais possibilidades de consecução dessa meta parece se estender da esperança utópica ao descrédito cínico. Há também atores que julgam a meta de 10% do PIB simplesmente desnecessária por considerarem que o Brasil já teria alcançado um nível de investimento educacional suficiente – ou possível –, cabendo agora sobretudo enfocar aprimoramentos de gestão para alcançar resultados melhores em termos de qualidade e equidade educacional. O contraponto a essa última perspectiva costuma se pautar pela constatação de que, em termos de valores por aluno, o investimento educacional do País, especialmente na educação básica, ainda se encontra muito aquém dos valores computados em outros países de referência.

Em adição, entre as críticas apresentadas ao projeto na seara do financiamento, especialmente por parte de representantes dos gestores de redes, destaca-se a constatação de que não existe qualquer estimativa de custos atrelada a cada um dos objetivos do PNE. Nessa linha, chegou a ser mencionada a demanda de que o financiamento educacional fosse objeto de pactuação federativa e de que a proposição de metas no PNE fosse acompanhada de estimativas dos recursos necessários para atingi-las, sob o argumento de que, sem isso, o próprio debate em torno da responsabilização pelo não cumprimento dessas metas ficaria comprometido. A esse respeito, é preciso considerar que, segundo dados do Inep, a maior participação nos gastos públicos em educação se dá justamente pelos entes subnacionais. Em 2022, os municípios responderam por 41% desses gastos; os estados e o DF, por 28,1%; e o governo federal, 28,9%. O aumento da contribuição federal no âmbito do novo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), instituído em 2020, tem papel fundamental para amenizar esse quadro. No ano de 2024, a complementação federal corresponde a 19% do montante dos fundos, devendo alcançar os 23% previstos no art. 212-A da Constituição em 2026.

Por fim, ainda sobre o financiamento, vale mencionar que representantes do segmento da educação superior têm apontado que, da forma como está redigido, o objetivo 18 do Anexo do PL contém um erro estratégico.

Ao circunscrever o objetivo de financiamento à educação básica, tal como hoje faz o texto, o PNE perderia a visão sistêmica da educação, que deve abranger todas as etapas e modalidades de ensino. Essa parece ser uma crítica pertinente, que poderá levar à inclusão de metas e estratégias de financiamento relacionadas à educação superior no texto do PL.

5 CONCLUSÃO

Este texto buscou oferecer um apanhado geral do debate sobre o novo PNE, recuperando suas origens, delineando sua futura tramitação legislativa, analisando o texto e contrastando-o com o do PNE vigente. Avançou, também, no mapeamento preliminar dos principais aspectos críticos e pontos de divergência identificados nos debates realizados pelo Senado Federal sobre o PL nº 2.614, de 2024, que *aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2024-2034*. Afora a certeza de que a própria ementa do projeto terá que ser corrigida para refletir o intervalo de duração do novo plano, tendo em conta a prorrogação da vigência do PNE 2014-2024 até o final de 2025, muitas serão as possibilidades de aperfeiçoamento da proposição no Congresso Nacional.

Ainda que neste momento inicial não caiba ao Senado apresentar formalmente emendas ao PL, uma vez que a deliberação sobre a matéria cabe primeiramente à Câmara dos Deputados, a escuta ativa das demandas dos diferentes atores envolvidos ajuda a jogar luz sobre possíveis sugestões que incidirão sobre o projeto quando de sua tramitação nesta Casa. É preciso ter em conta, contudo, que algumas dessas sugestões podem ser criticamente percebidas por diferentes grupos, uma vez que partem de entendimentos dissonantes sobre como deve se estruturar a educação nacional, quais são seus maiores problemas e, por consequência, quais seriam as melhores estratégias para abordá-los no planejamento setorial de médio prazo. Além disso, os tempos para maturação do debate legislativo nem sempre se coadunam com os prazos para a elaboração de um documento abrangente como o PNE. Assim, a construção célere de consensos em torno do próximo plano promete ser uma tarefa fundamental, ainda que desafiadora, para o Poder Legislativo no futuro próximo.

REFERÊNCIAS

ANAJURE *et al.* **Manifestação pública sobre o Documento Referência da Conferência Nacional de Educação para a elaboração do Plano Nacional de Educação 2024-2034**, 2024. Disponível em: <<https://anajure.org.br/wp-content/uploads/2024/01/anajure-manifestacao-publica-sobre-o-documento-referencia-do-conae-2024.pdf>>. Acesso em: 6 nov. 2024.

BRASIL. **Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2011**. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Diário Oficial da União: 10 de janeiro de 2001. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm>. Acesso em: 15 nov. 2024.

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Edição Extra, Brasília, 26 de junho de 2014. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm>. Acesso em: 6 nov. 2024.

BRASIL. **Ata da 48ª Sessão de Debates Temáticos**, em 24 de abril de 2024. Diário do Senado Federal. Ano LXXIX, n. 54, quinta-feira, 25 de abril de 2024. Senado Federal, 2024.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **Nota Técnica: Análise comparada da Lei 13.005/2014 do Plano Nacional de Educação 2014-2024, das proposições da Conferência Nacional de Educação 2024 e do Projeto de Lei 2.614/2024, enviado pelo Ministério da Educação para o Congresso Nacional**. Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2024. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/5e77doeb-5ff4-43e1-a8aa-c929080910c4>>. Acesso em: 5 nov. 2024.

CODES, A. *et al.* **Uma leitura do Plano Nacional de Educação (PNE) e uma proposta para seu monitoramento**. Texto para Discussão 2285. Brasília: IPEA, 2017. Disponível em: <<https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/7706>>. Acesso em: 25 out. 2024.

COMISSÃO DE EDUCAÇÃO, CULTURA E ESPORTE DO SENADO FEDERAL. **Parecer (SF) nº 63, de 2018**. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/of4209ce-d1da-4753-859e-c93b0439a585>>. Acesso em: 15 out. 2024.

COMISSÃO DE EDUCAÇÃO E CULTURA DO SENADO FEDERAL. **Parecer (SF) nº 163, de 2023**. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/c5c7572e-7cb7-49b1-80fa-4089f84d2aa5>>. Acesso em: 15 out. 2024.

CONAE. **Documento Final. Plano Nacional de Educação (2024-2034): política de Estado para a garantia da educação como direito humano com justiça social e desenvolvimento socioambiental sustentável**, 2024. Disponível em: <<http://www.jornaldaciencia.org.br/wp-content/uploads/2024/03/CONAE-2024-Doc-Final-29-02-.pdf>>. Acesso em: 6 nov. 2024.

COPELUC. Comissão Permanente de Educação do Conselho Nacional de Procuradores-Gerais (Ministério Público dos Estados e da União). **Enunciado nº 02/2023**. Apresentado na 4a. Reunião Ordinária do CNPG, de 31 de maio de 2023, aprovado à unanimidade.

DE OLHO NO MATERIAL ESCOLAR. **Nota Pública – Referência: Documento de Referência da Conferência Nacional de Educação de 2024** (CONAE 2024), 2023. Disponível em: <<https://reporterbrasil.org.br/wp-content/uploads/2024/10/nota-publica-conae-de-olho-material.pdf>>. Acesso em: 15 out. 2024.

DOURADO, L. F. A institucionalização do Sistema Nacional de Educação e o Plano Nacional de Educação: Proposições e disputas. **Educação & Sociedade**, v. 39, p. 477–498, jun., 2018. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/ES0101-73302018203079>>.

DOURADO, L. F. *et al.* Projeto de Lei (2614/2024) do Plano Nacional de Educação – entrevista com o Ministro da Educação Camilo Santana, Senadora Teresa Leitão e Heleno Araújo. **Retratos da Escola**, v. 18, n. 41, 5 set., 2024. Disponível em: <<https://doi.org/10.22420/rde.v18i41.2207>>.

FEITOSA DE BRITTO, T. Passo a passo no Legislativo: Os caminhos do Plano Nacional de Educação no Congresso Nacional. Em: AMARAL GOMES, A. V.; FEITOSA DE BRITTO, T. (Eds.). **Plano Nacional de Educação: Construção e Perspectivas**. Brasília: Câmara dos Deputados; Senado Federal, 2015. p. 19–39. Disponível em: <<https://bd.camara.leg.br/bd/items/564c7ec4-ca74-46bd-8d05-de8f1418fd4d/full>>. Acesso em: 6 nov. 2024.

FINEDUCA. **O financiamento do PNE (2024-2034): a passos de caranguejo**, 2024. Disponível em: <<https://fineduca.org.br/o-financiamento-do-pne-2024-2034-a-passos-de-caranguejo/>>. Acesso em: 2 nov. 2024.

FNE. **Documento de Análise do Projeto de Lei no. 2.614/2024 à luz do Documento Final da Conae/2024. Plano Nacional de Educação como Epicentro das Políticas de Estado para a Educação Nacional**. Documento aprovado pelo Pleno do Fórum Nacional de Educação, em 09 set. 2024.

FURTADO, R. A. **Desafios e perspectivas para a instituição do Sistema Nacional de Educação**. Curitiba: CRV, 2024.

INEP. **Novo Painel de Monitoramento do Plano Nacional de Educação**. Disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/inep-data/painel-de-monitoramento-do-pne>>. Acesso em: 30 set. 2024. Base de dados.

MOTTA, F.; CARNEIRO, L. S. J. Novo PNE sem responsabilidade educacional: vamos cometer o mesmo erro? **Consultor Jurídico**, 2024. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2024-jun-27/novo-pne-sem-responsabilidade-educacional-vamos-cometer-o-mesmo-erro/>>. Acesso em: 25 set. 2024.

SOARES, L. B. **Qualidade, Equidade e Combate a Desigualdades – Impressões iniciais sobre o Projeto de Lei nº 2.614, de 2024, como proposta de novo Plano Nacional de Educação (2024-2034)**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa do Senado Federal, 2024. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/boletins-legislativos/bol109/view>>. Acesso em: 6 nov. 2024.

SOUZA, L. C. DE. **Planejamento de sistema educacional a longo prazo: Experiências internacionais e diálogos com o Brasil**. [s.l.] D3E e Todos pela Educação, 2024. Disponível em: <https://d3e.com.br/wp-content/uploads/nota-tecnica_2401_planejamento-sistema-educacional-longo-prazo.pdf>. Acesso em: 20 out. 2024.

SOUZA, M. L. DE; ALVES, F. DE A. Proposta metodológica de cálculo dos custos médios do Fundeb e o novo PNE. **Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais**, v. 9, 21 dez., 2023. <<https://doi.org/10.24109/9786558011026.ceppe.v9.5973>>

TEIXEIRA, A. **Educação não é privilégio**. 5. ed. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1994.

Missão da Consultoria Legislativa

Prestar consultoria e assessoramento especializados ao Senado Federal e ao Congresso Nacional, com o objetivo de contribuir com o aprimoramento da atividade legislativa e parlamentar, em benefício da sociedade brasileira.



Núcleo de Estudos e
Pesquisas

Consultoria
Legislativa

SENADO
FEDERAL



ISSN 1983-0645