



# SENADO FEDERAL

## PARECER (SF) Nº 123, DE 2024

Da COMISSÃO DE EDUCAÇÃO E CULTURA, sobre o Projeto de Lei nº 2411, de 2024, da Senadora Janaína Farias, que Institui a Política Nacional de Alfabetização e Educação de Jovens e Adultos (PNAEJA).

**PRESIDENTE:** Senador Flávio Arns

**RELATOR:** Senadora Teresa Leitão

29 de outubro de 2024





**SENADO FEDERAL**  
Gabinete da Senadora **TERESA LEITÃO**

## **PARECER Nº       , DE 2024**

Da COMISSÃO DE EDUCAÇÃO E CULTURA, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei nº 2.411, de 2024, da Senadora Janaína Farias, que *institui a Política Nacional de Alfabetização e Educação de Jovens e Adultos (PNAEJA)*.

Relatora: Senadora **TERESA LEITÃO**

### **I – RELATÓRIO**

O Projeto de Lei (PL) nº 2.411, de 2024, de autoria da Senadora Janaína Farias, que institui a Política Nacional de Alfabetização e Educação de Jovens e Adultos (PNAEJA), propõe a criação de uma política nacional abrangente para enfrentar o analfabetismo e qualificar a oferta da educação básica na modalidade de educação de jovens e adultos (EJA).

A principal inovação jurídica consiste na consolidação e articulação de diversas iniciativas já existentes no âmbito federal, estabelecendo princípios norteadores, diretrizes de implementação e programas prioritários a serem desenvolvidos em colaboração com os sistemas estaduais e municipais de ensino. O PL não cria novos programas, mas reorganiza e fortalece os já existentes, buscando dar maior coerência e efetividade às ações de alfabetização e educação de jovens e adultos.

Foi apresentada uma emenda pelo Senador Weverton, propondo a inclusão de um artigo que determine a definição de metas progressivas para a erradicação do analfabetismo em regulamento, considerando particularidades regionais, disponibilidade de verbas e idade do público-alvo.

## II – ANÁLISE

No que concerne aos aspectos de constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, o projeto não apresenta vícios. A matéria é de competência legislativa concorrente da União, Estados e Distrito Federal, conforme dispõe o art. 24, IX, da Constituição Federal. Ademais, cabe ao Congresso Nacional dispor sobre o tema, não havendo reserva de iniciativa em favor do Presidente da República, nos termos do art. 48 da Carta Magna.

É relevante ressaltar a competência do Poder Legislativo para propor políticas públicas, tema que tem sido objeto de discussões jurídicas. Embora o art. 61 da Constituição Federal estabeleça algumas matérias de iniciativa privativa do Presidente da República, essa limitação deve ser interpretada de maneira estrita, por constituir exceção à regra geral de iniciativa legislativa comum. Como poder comprometido com a efetivação dos direitos sociais, o Legislativo não apenas pode, mas tem o dever de formular políticas públicas que assegurem a concretização desses direitos. No contexto do Estado Democrático de Direito, a elaboração de políticas públicas, tradicionalmente vista como função legislativa, confere ao Parlamento não só a faculdade, mas também a responsabilidade de propor leis que instituem tais políticas, reafirmando seu papel fundamental na construção do ordenamento jurídico e na promoção do bem-estar social.

No mérito, o PL 2.411, de 2024 mostra-se extremamente oportuno e necessário. Como bem aponta a justificção do projeto, chegamos ao primeiro quarto do século XXI ainda com uma marca significativa de atraso educacional histórico. Os dados do IBGE citados na justificção são alarmantes: mais da metade da população adulta com mais de 25 anos ainda não concluiu a educação básica obrigatória, e temos mais de 11 milhões de jovens e adultos analfabetos, representando cerca de 7% da população com idade acima de 15 anos.

A proposta da PNAEJA vem ao encontro dos princípios estabelecidos na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, especialmente em seu art. 37, que trata da educação de jovens e adultos. Além disso, a iniciativa está em consonância com o art. 208, I, da Constituição Federal, que estabelece o dever do Estado em garantir a educação básica obrigatória e gratuita para todos que a ela não tiveram acesso na idade própria.

A PNAEJA proposta no projeto em análise apresenta uma abordagem abrangente e multifacetada para enfrentar o desafio do analfabetismo e da baixa escolaridade entre jovens e adultos. As diretrizes estabelecidas no art. 3º do PL demonstram uma compreensão aprofundada das necessidades específicas desse público, abordando questões cruciais como a flexibilização dos espaços e modelos pedagógicos, a articulação com outros setores e a oferta de bolsas e auxílios financeiros para garantir a permanência e conclusão dos estudos.

A emenda apresentada pelo Senador Weverton é pertinente e contribui para o aperfeiçoamento do projeto. A definição de metas progressivas para a erradicação do analfabetismo, considerando as particularidades regionais e outras variáveis relevantes, é fundamental para o planejamento e a execução eficaz da política proposta.

Sobre esse tema, cumpre destacar que as metas da educação brasileira são definidas pelo Plano Nacional de Educação (PNE), inclusive em relação à superação do analfabetismo no país. O artigo 214 da Constituição Federal dispõe que o plano decenal de educação, estabelecido em lei, deverá definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias para a erradicação do analfabetismo. Deriva-se do texto legal, interpretação de que estas metas devem constar no Plano Nacional de Educação.

Na edição vigente do PNE, criado pela Lei nº 13.005, de 2014, o plano traz em sua primeira diretriz a erradicação do analfabetismo, e aborda em seguida, na meta 9, a elevação da taxa de alfabetização da população com 15 anos ou mais e a erradicação do analfabetismo, com 12 estratégias voltadas ao atingimento da meta.

É importante ressaltar que o PL 2.614, de 2024, que institui o novo PNE para o decênio 2024-2034, também possui o objetivo de erradicar o analfabetismo da população adulta. Especificamente, o Objetivo 10 do novo PNE visa "Assegurar a alfabetização e ampliar a conclusão da educação básica para todos os jovens, os adultos e os idosos", com metas específicas para elevar a taxa de alfabetização e reduzir o percentual da população sem ensino fundamental e médio.

Diante disso, entendemos que a emenda proposta pelo Senador Weverton, embora meritória, necessita de um ajuste para evitar sobreposição ao PNE e suas metas. Propomos, portanto, uma subemenda que reforce a conformidade com o PNE.

Esta subemenda preserva a intenção original da emenda do Senador Weverton, ao mesmo tempo em que estabelece a necessária vinculação com o PNE, evitando conflitos ou sobreposições entre as políticas educacionais.

Por fim, cabe destacar que a instituição da PNAEJA por meio de lei é um passo importante para dar maior estabilidade e continuidade às políticas de alfabetização e educação de jovens e adultos, superando a fragmentação e a descontinuidade que muitas vezes caracterizam as iniciativas nessa área. A PNAEJA, em consonância com o PNE, tem o potencial de fortalecer e articular as ações voltadas para a erradicação do analfabetismo e a ampliação do acesso à educação básica para jovens, adultos e idosos.

### III – VOTO

Diante do exposto, o voto é pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 2411, de 2024, e da Emenda nº 1 – CE, na forma da subemenda que apresentamos.

Sala da Comissão,

, Presidente

Senadora **TERESA LEITÃO**, Relatora

**SUBEMENDA Nº 1 - CE**

(à Emenda nº 1-T/CE, ao PL nº 2411, de 2024)

Acrescente-se, onde couber, no Projeto o seguinte artigo:

"Art. As metas progressivas para a erradicação do analfabetismo no Brasil, objetivo principal do PNAEJA, serão definidas em regulamento, em conformidade com o que dispuser o Plano Nacional de Educação vigente, e deverão levar em conta as particularidades regionais dos sistemas de ensino, a disponibilidade e alocação de verbas e a idade do público-alvo, dentre outras variantes."



## Relatório de Registro de Presença

62ª, Extraordinária

Comissão de Educação e Cultura

Bloco Parlamentar Democracia (MDB, UNIÃO)			
TITULARES		SUPLENTEs	
PROFESSORA DORINHA SEABRA	PRESENTE	1. IVETE DA SILVEIRA	
RODRIGO CUNHA	PRESENTE	2. MARCIO BITTAR	
EFRAIM FILHO		3. SORAYA THRONICKE	
MARCELO CASTRO	PRESENTE	4. ALESSANDRO VIEIRA	PRESENTE
VENEZIANO VITAL DO RÊGO		5. LEILA BARROS	PRESENTE
CONFÚCIO MOURA	PRESENTE	6. PLÍNIO VALÉRIO	PRESENTE
CARLOS VIANA		7. ALAN RICK	PRESENTE
STYVENSON VALENTIM	PRESENTE	8. ZEQUINHA MARINHO	PRESENTE
CID GOMES		9. VAGO	
IZALCI LUCAS	PRESENTE	10. VAGO	

Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (PSB, PT, PSD)			
TITULARES		SUPLENTEs	
JUSSARA LIMA		1. IRAJÁ	
ZENAIDE MAIA	PRESENTE	2. LUCAS BARRETO	
NELSINHO TRAD		3. VAGO	
VANDERLAN CARDOSO	PRESENTE	4. DANIELLA RIBEIRO	
RANDOLFE RODRIGUES		5. SÉRGIO PETECÃO	PRESENTE
AUGUSTA BRITO		6. FABIANO CONTARATO	PRESENTE
PAULO PAIM	PRESENTE	7. JAQUES WAGNER	
TERESA LEITÃO	PRESENTE	8. HUMBERTO COSTA	PRESENTE
FLÁVIO ARNS	PRESENTE	9. VAGO	

Bloco Parlamentar Vanguarda (PL, NOVO)			
TITULARES		SUPLENTEs	
WELLINGTON FAGUNDES	PRESENTE	1. EDUARDO GOMES	PRESENTE
CARLOS PORTINHO		2. BETO MARTINS	PRESENTE
EDUARDO GIRÃO	PRESENTE	3. ROGERIO MARINHO	PRESENTE
ASTRONAUTA MARCOS PONTES	PRESENTE	4. WILDER MORAIS	
JAIME BAGATTOLI		5. MARCOS ROGÉRIO	

Bloco Parlamentar Aliança (PP, REPUBLICANOS)			
TITULARES		SUPLENTEs	
ROMÁRIO		1. ESPERIDIÃO AMIN	PRESENTE
LAÉRCIO OLIVEIRA		2. DR. HIRAN	PRESENTE
DAMARES ALVES	PRESENTE	3. HAMILTON MOURÃO	PRESENTE

## Não Membros Presentes

ANGELO CORONEL

Senado Federal - Lista de Votação Nominal - PL 2411/2024, nos termos do relatório apresentado.

Comissão de Educação e Cultura - Senadores

TITULARES - Bloco Parlamentar Democracia (MDB, UNIÃO)	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO	SUPLENTEs - Bloco Parlamentar Democracia (MDB, UNIÃO)	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO
PROFESSORA DORINHA SEABRA	X			1. IVETE DA SILVEIRA			
RODRIGO CUNHA				2. MARCIO BITTAR			
EFRAIM FILHO				3. SORAYA THRONICKE			
MARCELO CASTRO	X			4. ALESSANDRO VIEIRA	X		
VENEZIANO VITAL DO RÉGO				5. LEILA BARROS			
CONFÚCIO MOURA				6. PLÍNIO VALÉRIO	X		
CARLOS VIANA				7. ALAN RICK			
STYVENSON VALENTIM	X			8. ZEQUINHA MARINHO	X		
CID GOMES				9. VAGO			
IZALCI LUCAS				10. VAGO			
TITULARES - Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (PSB, PT, PSD)	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO	SUPLENTEs - Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (PSB, PT, PSD)	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO
JUSSARA LIMA				1. IRAJÁ			
ZENAIDE MAIA	X			2. LUCAS BARRETO			
NELSINHO TRAD				3. VAGO			
VANDERLAN CARDOSO	X			4. DANIELLA RIBEIRO			
RANDOLFE RODRIGUES				5. SÉRGIO PETECÃO			
AUGUSTA BRITO				6. FABIANO CONTARATO	X		
PAULO PAIM	X			7. JAQUES WAGNER			
TERESA LEITÃO	X			8. HUMBERTO COSTA	X		
FLÁVIO ARNS				9. VAGO			
TITULARES - Bloco Parlamentar Vanguarda (PL, NOVO)	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO	SUPLENTEs - Bloco Parlamentar Vanguarda (PL, NOVO)	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO
WELLINGTON FAGUNDES				1. EDUARDO GOMES			
CARLOS PORTINHO				2. BETO MARTINS	X		
EDUARDO GIRÃO	X			3. ROGERIO MARINHO			
ASTRONAUTA MARCOS PONTES	X			4. WILDER MORAIS			
JAIME BAGATTOLI				5. MARCOS ROGÉRIO			
TITULARES - Bloco Parlamentar Aliança (PP, REPUBLICANOS)	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO	SUPLENTEs - Bloco Parlamentar Aliança (PP, REPUBLICANOS)	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO
ROMÁRIO				1. ESPERIDIÃO AMIN	X		
LAÉRCIO OLIVEIRA				2. DR. HIRAN	X		
DAMARES ALVES	X			3. HAMILTON MOURÃO			

Quórum: TOTAL 19

Votação: TOTAL 18 SIM 18 NÃO 0 ABSTENÇÃO 0

\* Presidente não votou

Senador Flávio Arns  
Presidente

ANEXO II, ALA SENADOR ALEXANDRE COSTA, PLENÁRIO Nº 15, EM 29/10/2024

OBS: COMPETE AO PRESIDENTE DESEMPATAR AS VOTAÇÕES QUANDO OSTENSIVAS (RISF, art. 89, XI)



SENADO FEDERAL  
COMISSÃO DE EDUCAÇÃO E CULTURA  
SECRETARIA DA COMISSÃO

**TEXTO FINAL**

**PROJETO DE LEI Nº 2411, DE 2024**

Institui a Política Nacional de Alfabetização e Educação de Jovens e Adultos (PNAEJA).

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** Esta Lei institui a Política Nacional de Alfabetização e Educação de Jovens e Adultos (PNAEJA), com o objetivo de superar o analfabetismo e qualificar a oferta da educação básica obrigatória e gratuita na modalidade da educação de jovens e adultos (EJA), nos termos do art. 37 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, para todos aqueles que não concluíram o ensino fundamental ou o ensino médio na adolescência ou juventude.

**Art. 2º** São princípios da PNAEJA:

I – a promoção da equidade, da justiça social e da cidadania;

II – a garantia do direito à educação e elevação da escolaridade da população;

III – o fortalecimento e a expansão de programas e projetos de alfabetização de jovens e adultos, com ênfase nas iniciativas baseadas na educação popular;

IV – a promoção de condições de acesso, permanência e conclusão da educação básica para aqueles que não concluíram o ensino fundamental ou o ensino médio na adolescência ou juventude;

V – a valorização da experiência extraescolar e a oferta educacional adequada à diversidade de necessidades da população de jovens, adultos e idosos não alfabetizados ou que não concluíram a educação básica; e

VI – Os estudantes jovens, adultos e idosos, Público-Alvo da Educação Especial (PAEE), terão assegurados o acesso, a permanência, a participação e a aprendizagem na EJA.

**Art. 3º** A PNAEJA será executada de acordo com as seguintes diretrizes, implementadas em articulação com os sistemas de ensino dos Estados e Municípios e por meio de programas federais específicos:

I – promoção da chamada pública para sensibilização da demanda, pelo menos uma vez ao ano, nos termos do artigo 5º da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996;

II – oferta de programas de alfabetização e escolarização adequados aos interesses e necessidades das pessoas idosas, nos termos dos arts. 20 e 21 da Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003;

III – articulação intersetorial com os setores da saúde, da assistência social, cultura, da promoção de direitos humanos, do desenvolvimento agrário e da segurança pública para integração de dados, busca ativa do público-alvo e promoção de ações voltadas para alfabetização e continuidade de estudos;

IV – consulta e participação social, envolvendo organizações da sociedade civil, movimentos sociais e instituições formadoras de profissionais que atuam na educação de jovens, adultos e idosos;

V – promoção de espaços escolares e modelos pedagógicos flexíveis e diversificados, com diferentes turnos de atendimento, inclusive nos finais de semana, considerando as necessidades de grupos demográficos específicos e estudantes que conciliam rotinas de estudo, trabalho remunerado e cuidados;

VI – oferta da educação de jovens, adultos e idosos nos espaços de privação de liberdade, garantidas as condições de acesso, permanência e qualidade próprias desta modalidade e observadas as especificidades do contexto;

VII – oferta de materiais didáticos e literários adequados e relevantes para alfabetização de jovens, adultos e idosos e ampliação de seu repertório leitor;

VIII – formação e valorização de profissionais especializados para atuação na educação de jovens, adultos e idosos, incluindo docentes, gestores e educadores populares;

IX – fomento ao conhecimento científico sobre a educação de jovens, adultos e idosos, intercâmbio de experiências nacionais e internacionais, e disseminação de práticas exitosas;

X – desenvolvimento de diretrizes curriculares próprias, que contemplem conteúdos, competências e habilidades essenciais para a participação cidadã, a inserção produtiva, a inclusão e o letramento digital e a aprendizagem ao longo da vida, incluindo a continuidade de estudos em nível superior;

XI – valorização e certificação de conhecimentos e habilidades obtidos durante períodos intermitentes de frequência à escola ou por meios não formais;

XII – prioridade para o ensino presencial, sem prejuízo do apoio de tecnologias digitais, permitida a adoção da educação a distância como estratégia pedagógica complementar, nos termos das diretrizes curriculares e operacionais próprias da educação de jovens e adultos;

XIII – garantia de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde na educação de jovens adultos e idosos;

XIV – garantia de espaços de acolhimento para crianças de 4 a 12 anos, que se encontram sob a responsabilidade de estudantes jovens, adultos e idosos regularmente matriculados na educação de jovens e adultos ou inseridos em programas de alfabetização;

XV – incentivos para a expansão da educação de jovens e adultos articulada à educação profissional e tecnológica e a programas de geração de emprego e renda, sem prejuízo da formação geral que caracteriza a educação básica; e

XVI – oferta de bolsas e auxílios financeiros para alfabetização, permanência escolar e conclusão da educação básica pelo público-alvo.

**Art. 4º** A PNAEJA englobará os seguintes programas prioritários, sem prejuízo de outros estabelecidos em regulamento:

I – Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos (PEJA), de que trata a Lei nº 10.880, de 9 de junho de 2004;

II – Programa Brasil Alfabetizado (PBA), de que trata a Lei nº 10.880, de 9 de junho de 2004;

III – Programa Nacional de Transporte do Escolar (PNATE), de que trata a Lei nº 10.880, de 9 de junho de 2004;

IV – Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), de que trata a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009;

V – Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), de que trata a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009;

VI - Programa Nacional de Inclusão de Jovens, de que trata a Lei nº 11.692, de 10 de junho de 2008;

VII - Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos – PROEJA, de que trata o Decreto nº 5.840, de 13 de julho de 2006;

VIII – Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), de que trata a Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011;

IX – Programas de apoio à formação inicial e continuada de professores para a educação básica, de que trata a Lei nº 11.273, de 6 de fevereiro de 2006; e

X – Programa de incentivo financeiro-educacional, na modalidade de poupança (Pé-de-Meia), de que trata a Lei nº 14.818, de 16 de janeiro de 2024.

**Art. 5º** As despesas decorrentes da aplicação desta Lei correrão à conta das dotações orçamentárias previstas no Orçamento da União.

**Art. 6º** A implementação e os resultados obtidos pela PNAEJA serão permanentemente monitorados e avaliados pelo órgão executor dos programas de que trata o art. 4º, sem prejuízo das atividades de avaliação, fiscalização e controle externo, exercidas pelo Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU).

**Art. 7º** As metas progressivas para a erradicação do analfabetismo no Brasil, objetivo principal do PNAEJA, serão definidas em regulamento, em conformidade com o que dispuser o Plano Nacional de Educação vigente, e deverão levar em conta as particularidades regionais dos sistemas de ensino, a disponibilidade e alocação de verbas e a idade do público-alvo, dentre outras variantes.

**Art. 8º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, 29 de outubro de 2024.

**Senador Flávio Arns, Presidente**

## **DECISÃO DA COMISSÃO**

**(PL 2411/2024)**

EM REUNIÃO REALIZADA EM 29/10/2024, FOI APROVADO EM DECISÃO TERMINATIVA O PROJETO E A EMENDA Nº 1 - T - CE NOS TERMOS DA SUBEMENDA Nº 1 - CE. (QUÓRUM: 19; SIM: 18; NÃO: 0; ABSTENÇÕES: 0).

29 de outubro de 2024

Senador Flávio Arns

Presidente da Comissão de Educação e Cultura