

### O PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO EM DEBATE: ANÁLISE DO SUBSTITUTIVO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS AO PROJETO DE LEI Nº 2.614, DE 2024

*Fernando Mariano da Silva<sup>1</sup>*

*Issana Nascimento Rocha*

*Jose Edmar de Queiroz*

*Luana Bergmann Soares*

*Manoel Morais de O. N. Alexandre*

*Marcelo Lúcio Ottoni de Castro*

*Mardem Ribeiro Rocha Barbosa*

*Paula Emerick Corrêa*

*Rodrigo Santos Ramos*

*Tatiana Feitosa de Britto*

#### RESUMO

Este Boletim Legislativo, em formato especial, foi elaborado pela equipe de especialistas no tema Educação da Consultoria Legislativa do Senado Federal, com o objetivo de apresentar uma análise detalhada e abrangente da proposta do novo Plano Nacional de Educação (PNE), de que trata o Projeto de Lei nº 2.614, de 2024, na forma do substitutivo aprovado na Comissão Especial da Câmara dos Deputados em 10 de dezembro de 2025. O trabalho trata da parte normativa do projeto e de cada um dos objetivos delineados para o novo Plano, apresentando os avanços em relação ao texto original e comparações com o PNE 2014-2025. Nas seções relativas aos objetivos propostos para o novo PNE, além de análises sucintas, incluímos um quadro comparativo das metas e um quadro-síntese de estratégias. No anexo, há um quadro comparativo entre a parte normativa aprovada naquela Casa e o texto enviado pelo Poder Executivo em 2024.

**PALAVRAS-CHAVE:** Plano Nacional de Educação; PNE; planos decenais; acesso; qualidade; equidade.

<sup>1</sup> Consultores Legislativos do Senado Federal, área de Educação.

# SUMÁRIO

A NOVA PROPOSTA DE PNE EM DEBATE LEGISLATIVO.....	7
Um “mapa” do substitutivo .....	9
DESCRIÇÃO E ANÁLISE DA PARTE NORMATIVA.....	9
1. O que dizem os artigos do substitutivo .....	9
2. Análise de constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa.....	24
3. Análise de mérito.....	25
a. Diretrizes.....	26
b. Governança e dados .....	26
c. Atribuições do INEP.....	27
d. Fontes de dados para monitoramento .....	27
e. Planos de ações educacionais .....	27
f. Plataforma nacional .....	28
g. Marco referencial de equidade .....	28
h. Novo programa de infraestrutura.....	28
i. Prazos para leis subnacionais .....	30
j. Objetivos, metas e estratégias (Anexo I).....	30
4. Quadro-Síntese: Objetivos (SBT-CD, 10/12/2025) e PNE 2014-2025 .....	31
DESCRIÇÃO E ANÁLISE DOS OBJETIVOS, DAS METAS E ESTRATÉGIAS DO NOVO PNE .....	35
OBJETIVO 1 – ACESSO À EDUCAÇÃO INFANTIL.....	35
1. Metas do Objetivo 1 .....	35
2. Estratégias do Objetivo 1.....	39
3. Conclusão sobre o Objetivo 1 .....	40
OBJETIVO 2 – QUALIDADE DA EDUCAÇÃO INFANTIL.....	41
1. Metas do Objetivo 2.....	41
2. Estratégias do Objetivo 2 .....	45
3. Conclusão sobre o Objetivo 2 .....	47
OBJETIVO 3 – ALFABETIZAÇÃO.....	48
1. Metas do Objetivo 3 .....	48
2. Estratégias do Objetivo 3 .....	51
3. Conclusão sobre o Objetivo 3 .....	52
OBJETIVO 4 – ACESSO, TRAJETÓRIA E CONCLUSÃO NO ENSINO FUNDAMENTAL E NO ENSINO MÉDIO .....	53
1. Metas do Objetivo 4.....	53
2. Estratégias do Objetivo 4 .....	56
3. Conclusão sobre o Objetivo 4 .....	57
OBJETIVO 5 – APRENDIZAGEM NO ENSINO FUNDAMENTAL E NO ENSINO MÉDIO .....	58
1. Metas do Objetivo 5.....	58
2. Estratégias do Objetivo 5 .....	62
3. Conclusão sobre o Objetivo 5 .....	65
OBJETIVO 6 – EDUCAÇÃO INTEGRAL EM TEMPO INTEGRAL.....	66
1. Meta do Objetivo 6 .....	66
2. Estratégias do Objetivo 6 .....	69
3. Conclusão sobre o Objetivo 6 .....	71

<b>OBJETIVO 7 – CONECTIVIDADE, EDUCAÇÃO DIGITAL E INTEGRAÇÃO DAS TECNOLOGIAS DIGITAIS DE INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO (TDICs) À EDUCAÇÃO .....</b>	71
1. Metas do Objetivo 7 .....	72
2. Estratégias do Objetivo 7 .....	78
3. Conclusão sobre o Objetivo 7 .....	81
<b>OBJETIVO 8 – SUSTENTABILIDADE SOCIOAMBIENTAL NA EDUCAÇÃO.....</b>	83
1. Metas do Objetivo 8.....	84
2. Estratégias do Objetivo 8 .....	87
3. Conclusão sobre o Objetivo 8.....	88
<b>OBJETIVO 9 – EDUCAÇÃO ESCOLAR INDÍGENA, EDUCAÇÃO DO CAMPO E EDUCAÇÃO QUILOMBOLA .....</b>	89
1. Metas do Objetivo 9.....	89
2. Estratégias do Objetivo 9 .....	93
3. Conclusão sobre o Objetivo 9.....	95
<b>OBJETIVO 10 – EDUCAÇÃO ESPECIAL INCLUSIVA E EDUCAÇÃO BILÍNGUE DE SURDOS .....</b>	95
1. Metas do Objetivo 10 .....	95
2. Estratégias do Objetivo 10 .....	101
3. Conclusão sobre o Objetivo 10 .....	106
<b>OBJETIVO 11 – ALFABETIZAÇÃO E ESCOLARIZAÇÃO DE JOVENS, ADULTOS E IDOSOS.....</b>	109
1. Metas do Objetivo 11.....	109
2. Estratégias do Objetivo 11 .....	112
3. Conclusão sobre o Objetivo 11.....	114
<b>OBJETIVO 12 – ACESSO, PERMANÊNCIA E CONCLUSÃO NA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA .....</b>	115
1. Metas do Objetivo 12 .....	116
2. Estratégias do Objetivo 12 .....	121
3. Conclusão sobre o Objetivo 12 .....	123
<b>OBJETIVO 13 – QUALIDADE DA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA .....</b>	124
1. Metas do Objetivo 13 .....	124
2. Estratégias do Objetivo 13 .....	127
3. Conclusão sobre o Objetivo 13 .....	130
<b>OBJETIVO 14 – EDUCAÇÃO SUPERIOR: ACESSO, PERMANÊNCIA E CONCLUSÃO NA GRADUAÇÃO ....</b>	130
1. Metas do Objetivo 14 .....	130
2. Estratégias do Objetivo 14.....	133
3. Conclusão sobre o Objetivo 14 .....	136
<b>OBJETIVO 15 – EDUCAÇÃO SUPERIOR: QUALIDADE DA GRADUAÇÃO .....</b>	136
1. Metas do Objetivo 15 .....	136
2. Estratégias do Objetivo 15 .....	140
3. Conclusão sobre o Objetivo 15 .....	141
<b>OBJETIVO 16 – EDUCAÇÃO SUPERIOR: PÓS-GRADUAÇÃO <i>STRICTO SENSU</i>.....</b>	142
1. Meta do Objetivo 16.....	142
2. Estratégias do Objetivo 16.....	144
3. Conclusão sobre o Objetivo 16 .....	146

OBJETIVO 17 – FORMAÇÃO E VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO.....	147
1. Metas do Objetivo 17 .....	147
2. Estratégias do Objetivo 17.....	152
3. Conclusão do Objetivo 17.....	154
OBJETIVO 18 – PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL E GESTÃO DEMOCRÁTICA NA EDUCAÇÃO PÚBLICA.....	155
1. Metas do Objetivo 18.....	155
2. Estratégias do Objetivo 18 .....	158
3. Conclusão sobre o Objetivo 18 .....	159
OBJETIVO 19 – FINANCIAMENTO E INFRAESTRUTURA DA EDUCAÇÃO .....	160
1. Metas do Objetivo 19 .....	160
2. Estratégias do Objetivo 19 .....	164
3. Conclusão sobre o Objetivo 19 .....	166
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	167
ANEXO – QUADRO COMPARATIVO ENTRE OS ARTIGOS .....	169

## **LISTA DE SIGLAS E ACRÔNIMOS**

AEE	Atendimento Educacional Especializado
BNCC	Base Nacional Comum Curricular
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CAQ	Custo Aluno Qualidade
CEB/CNE	Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação
CD	Câmara dos Deputados
CEFET	Centro Federal de Educação Tecnológica
CF	Constituição Federal
CIBES	Comissões Intergestores Bipartites da Educação
CITE	Comissão Intergestores Tripartite da Educação
CN	Congresso Nacional
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
DCN	Diretrizes Curriculares Nacionais
DF	Distrito Federal
EAD	Educação a Distância
EC	Emenda Constitucional
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.069/1990)
EF	Ensino Fundamental
EJA	Educação de Jovens e Adultos
EM	Ensino Médio
ENADE	Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes
EPT	Educação Profissional e Tecnológica
EPTNM	Educação Profissional Técnica de Nível Médio
FIES	Fundo de Financiamento Estudantil
FNE	Fórum Nacional de Educação
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IES	Instituição de Educação Superior
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LBI	Lei Brasileira de Inclusão (Lei 13.146/2015)
LC	Lei Complementar
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 9.394/1996)

Lei de Cotas	Lei 12.711/2012
Lei do Fundeb	Lei 14.113/2020
Lei do Piso	Lei 11.738/2008
Lei do SNE	LC 220/2025
LGPD	Lei Geral de Proteção de Dados (Lei 13.709/2018)
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000)
MDE	Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
MEC	Ministério da Educação
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ODS	Objetivo de Desenvolvimento Sustentável
ONU	Organização das Nações Unidas
PAR	Plano de Ações Articuladas
PIB	Produto Interno Bruto
PL	Projeto de Lei
PLP	Projeto de Lei Complementar
PNADc	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua
PNE	Plano Nacional de Educação
PNEA	Política Nacional de Educação Ambiental
PPA	Plano Plurianual
PR	Presidência da República
PROUNI	Programa Universidade para Todos
SAEB	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica
SBT-CD	Substitutivo apresentado pelo Relator Deputado Moses Rodrigues ao PL 2614/2024, aprovado na Comissão Especial da Câmara dos Deputados, em 10/12/2025
SF	Senado Federal
SINAES	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
SNE	Sistema Nacional de Educação
STF	Supremo Tribunal Federal
TDICs	Tecnologias Digitais da Informação e Comunicação
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
VAAF	Valor Anual por Aluno do Fundeb
VAAT	Valor Anual Total por Aluno do Fundeb

## A NOVA PROPOSTA DE PNE EM DEBATE LEGISLATIVO<sup>2</sup>

Mais relevante instrumento de planejamento da educação no País, o Plano Nacional de Educação (PNE) visa a estabelecer os rumos das políticas educacionais nas três esferas federativas pelo período de dez anos. Desde a Constituição de 1988 (CF), o Brasil já aprovou, por lei, dois PNEs: a Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001, que estabeleceu o PNE 2001-2011, e a Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprovou o PNE para o período de 2014 a 2024. A duração decenal desse instrumento foi formalizada pela Emenda Constitucional (EC) nº 59, de 2009, que alterou o art. 214 da nossa Carta Magna.

Em 2024, quando findava o período de execução do PNE instituído em 2014, a proposta de um novo plano decenal passou a tramitar no Congresso. No dia 27 de junho, a Presidência da República (PR) encaminhou à Câmara dos Deputados (CD) o Projeto de Lei (PL) nº 2.614, de 2024, para instituir o PNE para o período de 2024 a 2034. Logo depois, a Lei nº 14.934, de 25 de julho de 2024, estendeu a vigência do PNE 2014-2024 até 31 de dezembro de 2025, razão pela qual assim nos referimos a esse documento ao longo deste texto: PNE 2014-2025.

No decorrer do ano de 2025, o PL foi discutido na CD, em Comissão Especial presidida pela Deputada Tabata Amaral. A proposta foi objeto de diversas audiências públicas e seminários estaduais, e, após uma rodada inicial de 3.070 emendas, o Relator, Deputado Moses Rodrigues, apresentou um primeiro substitutivo ao PL, em 14 de outubro. Em seguida, houve novo prazo para emendas, em que foram apresentadas 1.380 sugestões de alterações ao texto.

Em 7 de novembro de 2025, o Relator apresentou um segundo substitutivo e, na sequência, foi concedida vista a esse texto para os membros da Comissão Especial. Encerrado o prazo de vista, em 19 de novembro de 2025, o Relator apresentou um terceiro substitutivo à proposição, com alterações pontuais importantes em relação ao segundo.

Um quarto substitutivo foi apresentado pelo Relator no dia 24 de novembro de 2025, com novos ajustes pontuais. No dia seguinte, a Comissão Especial realizou a discussão do quarto substitutivo.

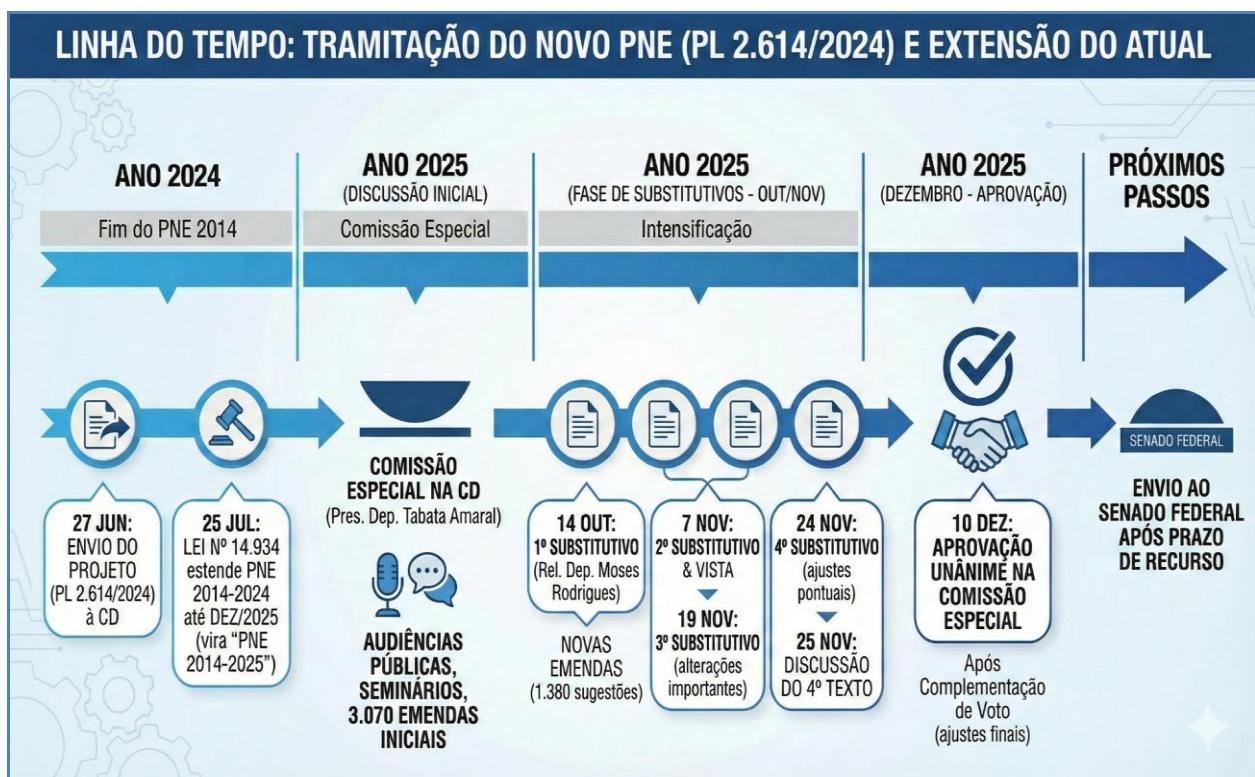
---

<sup>2</sup> Texto elaborado por Luana Bergmann Soares – Consultora Legislativa do Senado Federal, da área de Educação. Pedagoga e Mestra em Educação.

A votação do texto na Comissão Especial da CD ocorreu em 10 de dezembro, após apresentação de Complementação de Voto com novos ajustes pontuais, incorporados no substitutivo apresentado pelo relator. Esse texto foi aprovado por unanimidade pelos membros da Comissão. Após o devido prazo regimental, a matéria será encaminhada à apreciação do Senado Federal (SF).

Passaremos a tratar desse texto nas seções a seguir, oferecendo, inicialmente, um “mapa” do substitutivo aprovado ao PL nº 2.614, de 2024, apresentado pelo Relator Moses Rodrigues e aprovado pela Comissão encarregada da análise do novo PNE na CD em 10 de dezembro de 2025. Para facilitar as remissões, ao longo deste trabalho, nos referimos a essa versão do texto substitutivo como SBT-CD.

No infográfico abaixo, sintetizamos a linha do tempo acima descrita.



Fonte: elaboração própria com base no SBT-CD, com apoio de Inteligência Artificial.

## Um “mapa” do substitutivo

NOVO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO   MAPA DO SUBSTITUTIVO-CD   10/12/25   PL 2.614/2024									
Art. 1º Objeto	Art. 2º Conceitos	Art. 3º Diretrizes (17)	Art. 4º Objetivos gerais da educação (12)	Art. 5º Prazos	Art. 6º Planos subnacionais	Art. 7º Governança	Art. 8º Monitoramento e avaliação	Art. 9º Conferências Nacionais	Art. 10 Fórum Nacional de Educação
Art. 11 Monitoramento pelo INEP	Art. 12 Fontes de informação	Art. 13 Plano de ações educacionais	Art. 14 Plataforma nacional em sítio eletrônico	Art. 15 Rede de assistência técnica	Art. 16 Recursos para financiamento do PNE	Art. 17 Diretrizes para financiamento da EB pública	Art. 18 Recursos de exploração de petróleo e gás	Art. 19 Leis orçamentárias	Art. 20 Assistência técnica e financeira
Art. 21 Cria o Programa Nacional de Infraestrutura Escolar (PNIE)	Art. 22 Objetivos do PNIE	Art. 23 Fontes de recursos do PNIE	Art. 24 85% dos recursos para melhoria e expansão da infraestrutura	Art. 25 Para receber recursos, entes deverão pactuar requisitos ficam suspenso	Art. 26 Entes que descumprirem requisitos ficam suspenso	Art. 27 Execução do PNIE	Art. 28 Em 180 dias, INEP define indicadores e projeções	Art. 29 Possibilidade de revisar metas depois de 5 anos	Art. 30 Primeiro Relatório de Monitoramento até 31mar27
Art. 31 Instância tripartite em até 120 dias	Art. 32 Instâncias bipartites em 120 dias	Art. 33 1º plano de ações educacionais até 30jun do primeiro ano	Art. 34 Planos decenais estaduais em 12 meses; municipais em 15 meses	Art. 35 PL do próximo plano até fim de junho do último ano de vigência	Art. 36 Controle interno, externo e social	Art. 37 Cláusula de vigência	LEGENDA  >	NOVIDADE QUANTO AO PL ORIGINAL DO EXECUTIVO	NOVIDADE QUANTO AO PNE 2014-2025 LEI 13.005/2014
ANEXO I - Objetivos, metas e estratégias									
Objetivo 1 Acesso à Educação Infantil	Objetivo 2 Qualidade da Educação Infantil	Objetivo 3 Alfabetização	Objetivo 4 Acesso, trajetória e conclusão no EF e no EM	Objetivo 5 Aprendizagem no EF e no EM	Objetivo 6 Educação Integral em tempo integral	Objetivo 7 Conectividade	Objetivo 8 Sustentabilidade socioambiental	Objetivo 9 Educação indígena, quilombola e do campo	Objetivo 10 Educação inclusiva e bilíngue de surdos
Objetivo 11 Educação de jovens, adultos e idosos	Objetivo 12 Acesso, permanência e conclusão na EPT	Objetivo 13 Qualidade na EPT	Objetivo 14 Acesso, permanência e conclusão na Graduação	Objetivo 15 Qualidade na Graduação	Objetivo 16 Pós-Graduação <i>stricto sensu</i>	Objetivo 17 Formação e valorização dos profissionais da EB	Objetivo 18 Participação e controle social e gestão democrática	Objetivo 19 Financiamento e infraestrutura	
ANEXO II - Linha do tempo			ANEXO III - Calendário sistematizado - Artigos			ANEXO IV - Calendário sistematizado - Metas e estratégias			
Minuta de Projeto de Lei Complementar que exclui os recursos do Programa de Infraestrutura do limite de despesas primárias do orçamento federal.									

Fonte: elaboração própria com base no SBT-CD.

## DESCRIÇÃO E ANÁLISE DA PARTE NORMATIVA<sup>3</sup>

Nesta seção, descrevemos cada um dos dispositivos da parte normativa do SBT-CD aprovado. O substitutivo apresenta oito capítulos, que contemplam diretrizes, objetivos gerais, planos subnacionais, governança, monitoramento, avaliação e financiamento. Em seguida, oferecemos uma análise formal e de mérito sobre os artigos em seção específica.

### 1.O que dizem os artigos do substitutivo

O SBT-CD possui 37 artigos, organizados em oito capítulos.

**O Capítulo I** trata de disposições preliminares e contém dois artigos. O **art. 1º** trata do objeto da proposição: estabelecer o PNE do próximo decênio com base no art. 214 da CF. O **art. 2º**, por sua vez, define os conceitos de quatro elementos essenciais do plano: diretrizes (orientações gerais aos entes federados), objetivos (as mudanças que o plano busca), metas (as referências para se verificar, ao longo do tempo, se os objetivos estão sendo alcançados) e estratégias (ações propostas aos governos das três esferas federativas para atingirem os objetivos e as metas).

<sup>3</sup> Texto elaborado por Luana Bergmann Soares – Consultora Legislativa do Senado Federal, da área de Educação. Pedagoga e Mestra em Educação.

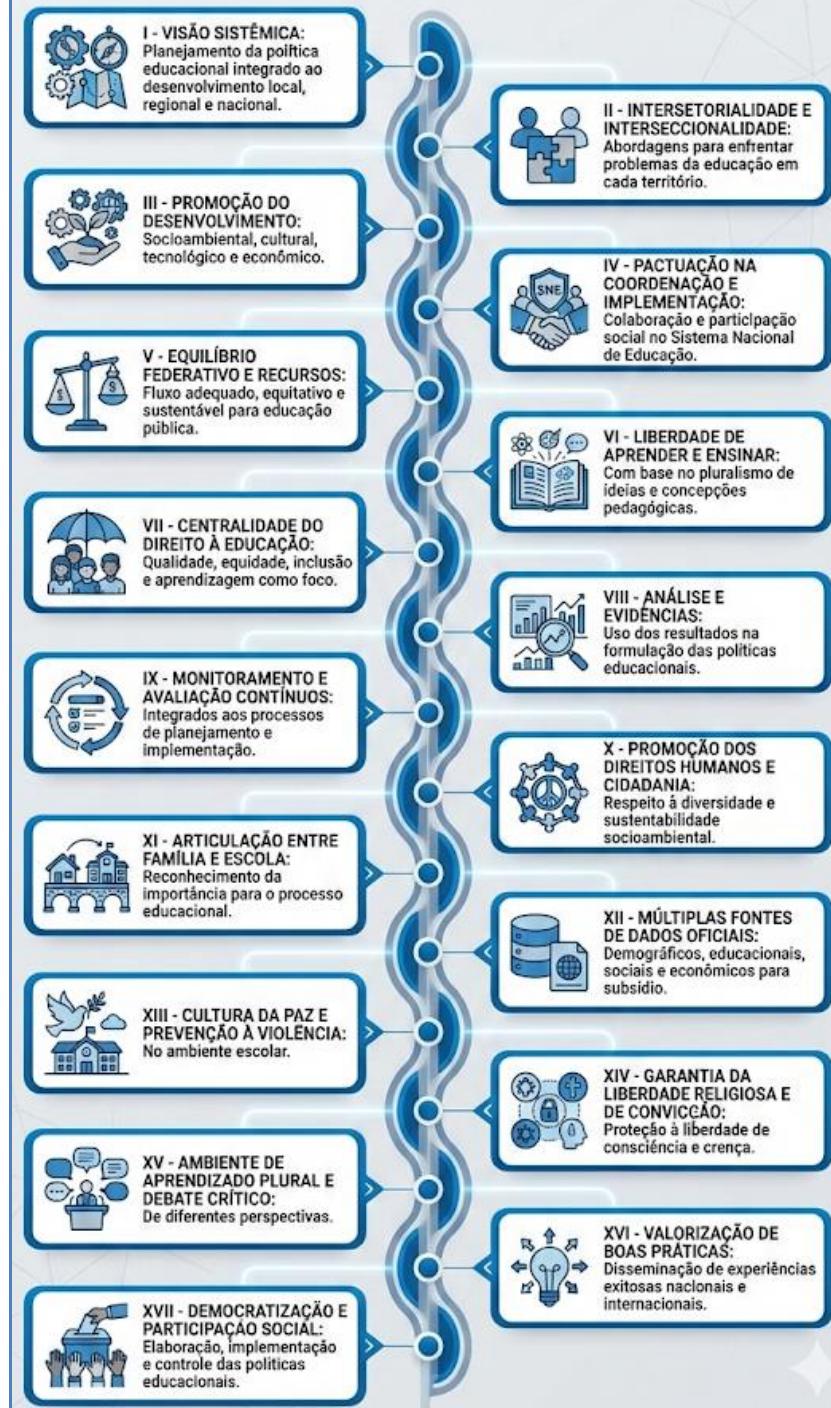


Fonte: elaboração própria com base no SBT-CD, com apoio de Inteligência Artificial.

Em seguida, com um único dispositivo, o **Capítulo II**, estabelece, no **art. 3º**, dezessete diretrizes para o plano nacional e os subnacionais. Essas diretrizes orientam a elaboração dos planos sob uma visão sistêmica e intersetorial, conectada ao desenvolvimento local, regional e nacional. Elas focam na centralidade do direito à educação com qualidade, equidade e inclusão, respeitando as especificidades dos estudantes e promovendo o desenvolvimento socioambiental, cultural, tecnológico e econômico. Exigem a pactuação federativa e o regime de colaboração para a implementação e o financiamento adequado da educação pública, além de valorizarem a liberdade de aprender e ensinar, o pluralismo de ideias e a cultura da paz. Também se baseiam no uso de evidências e múltiplas fontes de dados para a formulação de políticas, na integração de monitoramento e avaliação contínuos, na promoção dos direitos humanos, no respeito à diversidade e à liberdade religiosa, na articulação entre família e escola, na democratização da elaboração, implementação e avaliação das políticas educacionais, com participação e controle social, e na disseminação de boas práticas. A síntese da lista completa está no infográfico a seguir:

## CAPÍTULO II - DAS DIRETRIZES

Art. 3º São diretrizes do PNE a serem observadas nos planos decenais dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:



Fonte: elaboração própria com base no SBT-CD, com apoio de Inteligência Artificial.

No **Capítulo III (arts. 4º e 5º)**, a proposição trata dos objetivos gerais da educação nacional. Arrolados no **art. 4º**, esses objetivos se articulam em torno do

fortalecimento da democracia e da cidadania, assegurando o direito à educação; da consolidação da gestão democrática do ensino público; da promoção da equidade, com a superação do analfabetismo, das desigualdades educacionais e regionais, e da discriminação; da universalização do atendimento e da permanência em todos os níveis e modalidades; da elevação da qualidade da educação, contemplando acesso, inclusão, infraestrutura, processos e resultados; do desenvolvimento humano integral, incluindo a proteção da primeira infância e a formação ampla, crítica, científica e cidadã; da valorização dos profissionais da educação, com fortalecimento das carreiras e condições adequadas de trabalho; e do compromisso com o financiamento educacional, com aumento do investimento público conforme os parâmetros constitucionais.

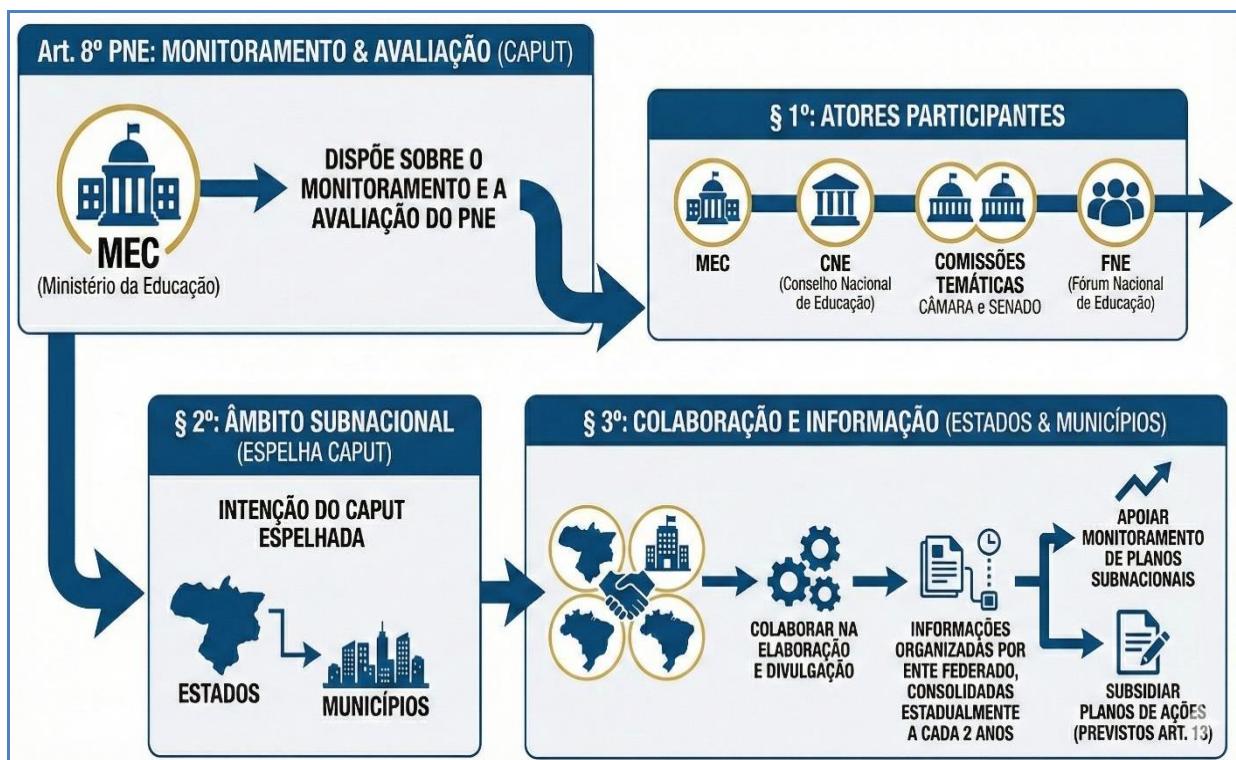
No **art. 5º**, a proposição estabelece que objetivos, metas e estratégias do plano deverão ser cumpridos em seu prazo final de vigência, desde que não haja prazo inferior definido para metas e estratégias específicas.

Por seu turno, o **Capítulo IV (art. 6º)** trata dos planos decenais subnacionais. No *caput* do **art. 6º**, a proposição determina que estados e municípios elaborem seus planos e os estabeleçam por lei. Nos parágrafos, dispõe que os planos sejam elaborados com participação da comunidade educacional e da sociedade civil, inclusive na modalidade virtual (**§ 1º**) e se orientem pelas projeções de metas que o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) elaborará para cada ente (**§ 2º**).

O **Capítulo V (arts. 7º a 15)** trata da governança, do monitoramento e da avaliação dos planos. No *caput* do **art. 7º**, a proposição determina que os entes atuem em regime de colaboração para cumprir as metas do PNE. O **§ 1º** estabelece que o INEP produzirá projeções subnacionais para as metas, quando couber. O **§ 2º** concede ao MEC a prerrogativa de dispor sobre a governança do PNE. No **§ 3º**, o texto estabelece uma instância tripartite para governança do plano nacional. O **§ 4º** determina que os Chefes do Poder Executivo subnacionais disponham sobre a governança dos respectivos planos. No **§ 5º**, o texto estabelece instâncias bipartites estaduais para negociação, cooperação e pactuação entre estados e respectivos municípios. O **§ 6º** determina que a União ofereça apoio técnico aos entes subnacionais para articulação, elaboração e execução dos seus planos. Na mesma linha, no **§ 7º**, o texto dispõe que os estados ofereçam apoio

técnico aos respectivos municípios. No § 8º, determina que gestores das três esferas adotem medidas para cumprir as metas dos planos. Por fim, no § 9º, o texto estabelece que as instâncias, tripartite e bipartites previstas, sejam subcomissões, respectivamente, da CITE e das CIBES do recém-instituído Sistema Nacional de Educação (SNE).

No *caput* do art. 8º, o texto determina que o MEC disponha sobre o monitoramento e a avaliação do PNE. O § 1º estabelece quais atores participam do monitoramento: Ministério da Educação (MEC), Conselho Nacional de Educação (CNE), Comissões temáticas da Câmara e Senado e Fórum Nacional de Educação (FNE). Por sua vez, o § 2º espelha a intenção do *caput*, mas no âmbito subnacional. O § 3º determina que estados e municípios colaborem para elaborar e divulgar informações organizadas por ente federado e consolidadas em âmbito estadual a cada dois anos, para apoiar o monitoramento dos planos subnacionais e subsidiar os planos de ações previstos no art. 13. Os arranjos de monitoramento do art. 8º estão representados no infográfico a seguir:



Fonte: elaboração própria com base no SBT-CD, com apoio de Inteligência Artificial.

Segundo o *caput* do art. 9º, a União deve realizar pelo menos duas conferências nacionais de educação durante a vigência do PNE, antecedidas por

encontros estaduais, distritais e municipais organizados pelos respectivos entes. As conferências nacionais são articuladas pelo FNE, com garantia de pluralidade de perspectivas e ampla participação social. O § 1º estabelece que as conferências nacionais ocorrerão, no máximo, a cada quatro anos, com possibilidade de convocação extraordinária quando necessário. O § 2º dispõe que a União disponibilizará documentos técnicos oficiais de monitoramento e avaliação do PNE para subsidiar os debates das conferências.

No *caput* do art. 10, o texto estabelece que o MEC disponha sobre a composição do FNE. O **parágrafo único** estabelece que cabe ao FNE monitorar as metas do PNE, coordenar as conferências nacionais e articulá-las com eventos subnacionais, organizados pelos fóruns locais de educação.

Por sua vez, o *caput* do art. 11 determina que o INEP deve monitorar as metas do PNE, estabelecidas no Anexo I, com a publicação a cada dois anos, até 31 de março, dos índices de alcance das metas do biênio anterior, detalhados por Unidade da Federação e consolidados em âmbito nacional.

No § 1º, a proposição exige que se divulgue amplamente a publicação mencionada no *caput*, inclusive por meio de um sítio eletrônico aberto ao público, com notas metodológicas dos indicadores e índices de alcance das metas atualizados periodicamente.

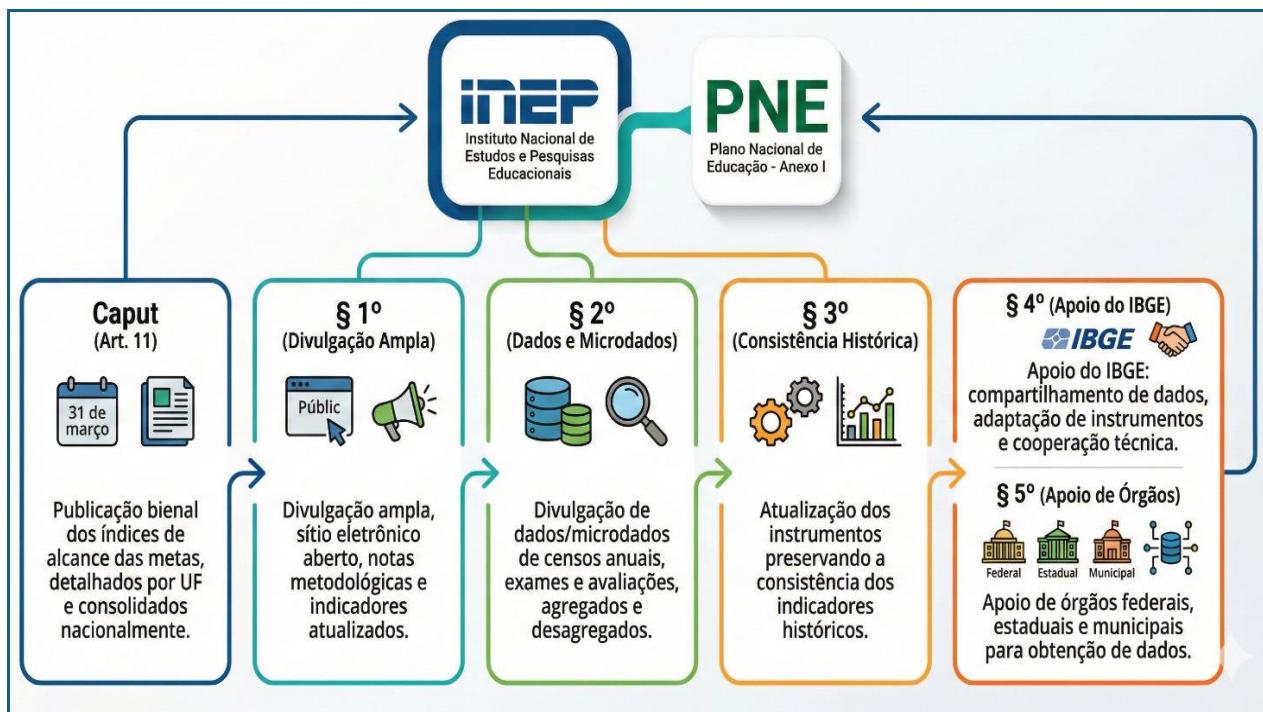
Pelo § 2º, o INEP divulgará todos os dados e microdados dos censos anuais da educação básica e superior, exames e avaliações, agregados e desagregados, conforme a legislação vigente.

O § 3º determina que a atualização dos instrumentos de avaliação do PNE deve preservar a consistência dos indicadores históricos ao longo da vigência do plano.

O § 4º estabelece que o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) deve apoiar o INEP no monitoramento das metas, compartilhando dados, adaptando instrumentos de coleta e cooperando tecnicamente, inclusive quanto a informações de grupos específicos.

Por fim, o § 5º estabelece que o INEP deve contar com o apoio de órgãos federais, estaduais, distritais e municipais para obter dados e informações

administrativas e estatísticas relevantes. O monitoramento do **art. 11** está representado no infográfico a seguir:



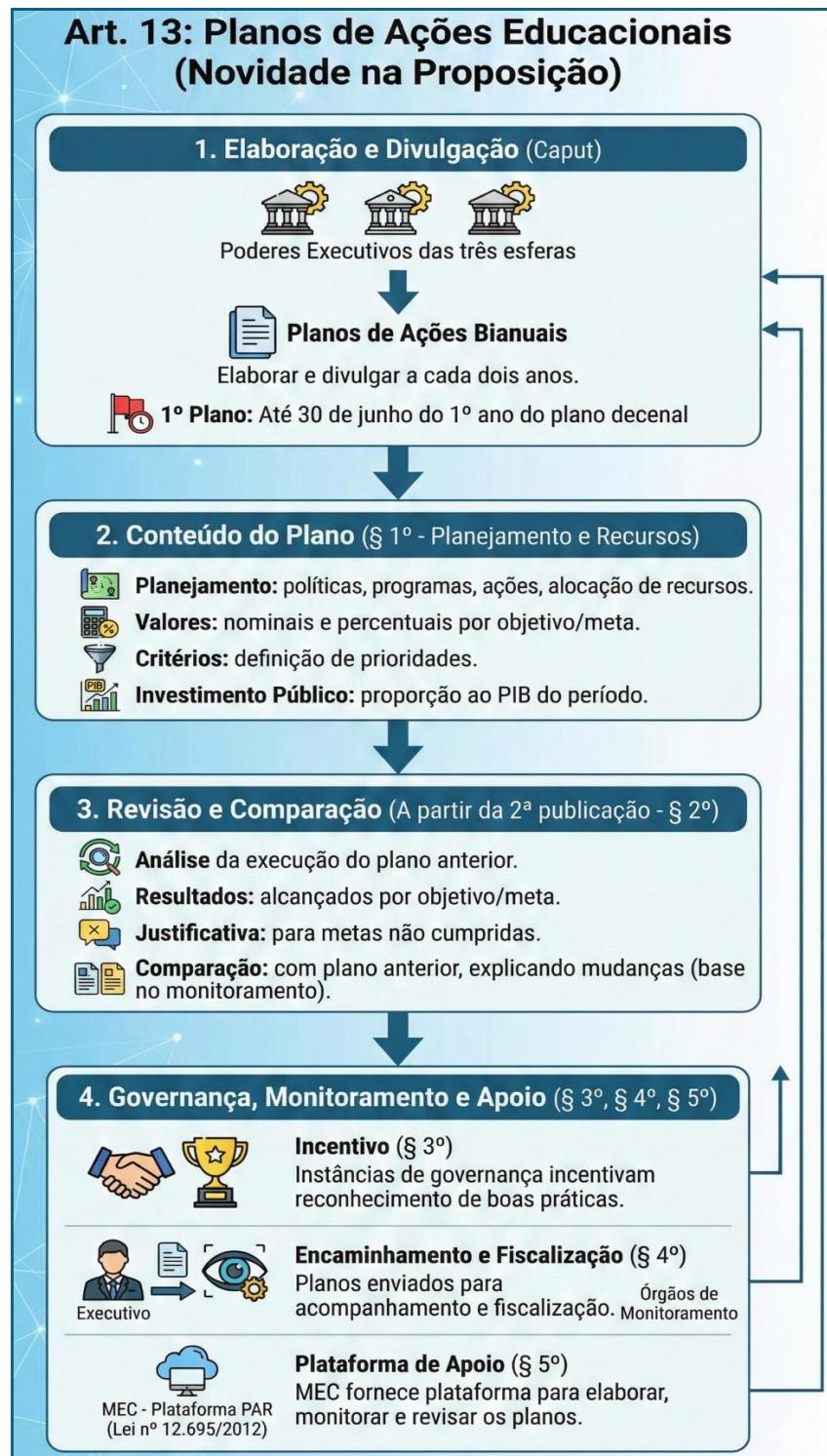
Fonte: elaboração própria com base no SBT-CD, com apoio de Inteligência Artificial.

O *caput* do **art. 12** determina que o MEC utilizará diversas fontes para monitorar e avaliar o PNE: sistemas nacionais de avaliação da educação básica, superior, profissional e tecnológica; censos educacionais; dados de pesquisas do IBGE, sempre em articulação com o INEP. O **parágrafo único** determina que o MEC também use avaliações internacionais como instrumentos complementares para monitorar o PNE.

Uma novidade incorporada à proposição está no **art. 13**: os chamados planos de ações educacionais. Pelo *caput*, os Poderes Executivos das três esferas deverão elaborar e divulgar bianualmente seus planos de ações, sendo o primeiro deles apresentado até 30 de junho do primeiro ano de vigência do respectivo plano decenal. Segundo o § 1º, o plano de ações deve incluir o planejamento das políticas, programas, ações e alocação de recursos, indicando valores nominais e percentuais referentes a cada objetivo e meta. Também é necessário apresentar os critérios para definir prioridades. Conforme o § 2º, a partir da segunda publicação, o plano de ação deve incluir: análise da execução do plano anterior;

resultados alcançados para cada objetivo e meta; justificativa para metas não cumpridas; e comparação com o plano anterior, explicando eventuais manutenções ou mudanças com base nos dados de monitoramento. Pelo § 3º, as instâncias de governança devem incentivar os Poderes Executivos a reconhecerem boas práticas de gestão ligadas aos planos de ações educacionais que apoiem o cumprimento das metas dos planos decenais dos entes. Segundo o § 4º, os planos de ação serão encaminhados pelo Poder Executivo aos órgãos e instâncias de monitoramento referidos na proposição, para fins de acompanhamento e de fiscalização. Por fim, conforme o § 5º, o MEC fornecerá a plataforma do atual Plano de Ações Articuladas – PAR (de que trata a Lei nº 12.695, de 25 de julho de 2012) para apoiar os entes federados a elaborar, monitorar e revisar seus planos de ações.

O infográfico a seguir traz uma síntese sobre os planos de ações educacionais:



Fonte: elaboração própria com base no SBT-CD, com apoio de Inteligência Artificial.

Outra inovação que o texto da CD trouxe é a plataforma nacional estabelecida pelo **art. 14**. Essa plataforma deve ser mantida pela União, em colaboração com os demais entes, contendo os planos decenais aprovados por lei, os planos de ações educacionais bianuais e os relatórios de monitoramento.

No **art. 15**, que encerra o **Capítulo V**, o texto determina que a União coordene rede de assistência técnica para apoio aos entes subnacionais.

Por seu turno, o **Capítulo VI (arts. 16 a 20)** trata do financiamento do PNE.

O *caput* do **art. 16** determina que o PNE será financiado por recursos federais, estaduais, municipais e fundos legais vinculados à educação. O **parágrafo único** exige mecanismos de transparência e prestação de contas para os recursos públicos destinados à educação, incluindo divulgação detalhada das despesas por meios digitais e fortalecimento dos conselhos de controle social.

No **art. 17**, o texto determina que o financiamento da educação básica pública nacional observe os seguintes critérios: equidade de financiamento entre sistemas; padrões nacionais de qualidade; Custo Aluno Qualidade (CAQ); monitoramento do uso de recursos para melhoria da infraestrutura escolar; acompanhamento da relação entre recursos alocados e melhoria do padrão de qualidade educacional e de redução das desigualdades educacionais, sociais e regionais; ação redistributiva dos entes; gestão financeira aprimorada; e atendimento às necessidades dos estudantes, especialmente de grupos populacionais específicos. Oferecemos uma síntese desses critérios no infográfico a seguir:

## CRITÉRIOS PARA O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA PÚBLICA NACIONAL (ART. 17)



Fonte: elaboração própria com base no SBT-CD, com apoio de Inteligência Artificial.

O *caput* do **art. 18** estabelece que os recursos da exploração de petróleo e gás natural, conforme a Lei nº 12.858, de 9 de setembro de 2013, sejam destinados à educação pública, priorizando infraestrutura da educação básica e cumprimento das metas do PNE. Segundo o **parágrafo único**, a destinação prevista será acrescentada aos recursos já vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) e outros recursos legais.

No **art. 19**, o texto dispõe que os planos plurianuais, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos das três esferas devem ser elaborados de acordo com o PNE e com os respectivos planos de educação subnacionais.

O **art. 20** prevê que a assistência técnica e financeira entre entes federativos siga os planos de educação. O parágrafo único dispõe que o MEC estabeleça um marco referencial de equidade para orientar esse processo.

No **Capítulo VII (arts. 21 a 27)**, o substitutivo traz mais uma novidade: o chamado Programa Nacional de Infraestrutura Escolar.

No **art. 21**, o texto cria esse programa no âmbito do MEC, para apoiar os entes, em regime de colaboração, a expandir, adequar e modernizar a infraestrutura física e tecnológica das suas instituições públicas de ensino.

Segundo o **art. 22**, o programa pretende:

- (i) assegurar que, até o terceiro ano de vigência do PNE, todas as escolas públicas de educação básica possuam condições mínimas de infraestrutura e salubridade, eliminando situações críticas;
- (ii) diminuir progressivamente as desigualdades nas condições de infraestrutura escolar entre as redes públicas de ensino e dentro delas;
- (iii) garantir, ao final do decênio, que todas as instituições públicas de educação básica cumpram padrões nacionais de qualidade de infraestrutura escolar definidos em colaboração nacional;
- (iv) incentivar a expansão, o aprimoramento e a renovação das instituições públicas de ensino superior e de educação profissional e tecnológica, conforme padrão nacional de qualidade.

De acordo com o **art. 23**, são fontes do programa: **(i)** valores derivados da exploração do petróleo e gás que excederem a arrecadação prevista para 2025 (Lei nº 12.858, de 2013); **(ii)** dotações orçamentárias anuais da União e créditos adicionais; e **(iii)** demais receitas a ele destinadas.

Pelo **art. 24**, ao menos 85% dos recursos do novo programa serão destinados à educação básica para **(i)** melhorar a infraestrutura escolar, com reformas, adequações e modernizações; e **(ii)** expandir a infraestrutura, com construção de novas unidades ou ampliações significativas.

O *caput* do **art. 25** determina que a participação no programa depende de adesão e do compromisso com as metas do plano decenal.

O § 1º prevê a definição de etapas progressivas de melhoria da infraestrutura escolar, com padrões crescentes de qualidade.

O § 2º prevê que o MEC defina **(i)** critérios técnicos para níveis progressivos de infraestrutura escolar; **(ii)** formas de adesão, pontuação e acompanhamento das metas do PNE em cada etapa; e **(iii)** critérios de priorização das aplicações, garantindo equidade entre os entes federativos.

Pelo § 3º, ações para resolver problemas críticos de infraestrutura escolar que afetam o funcionamento e a salubridade das escolas públicas terão prioridade e não seguirão a pontuação prevista no *caput*.

Segundo o § 4º, ações destinadas a avanços para patamares superiores de infraestrutura só serão pactuadas mediante comprovação de avanços nas metas de acesso, rendimento escolar, aprendizado e redução de desigualdades por raça/cor, sexo e nível socioeconômico, conforme indicadores relacionados às metas dos Objetivos 3 e 5 do Anexo I.

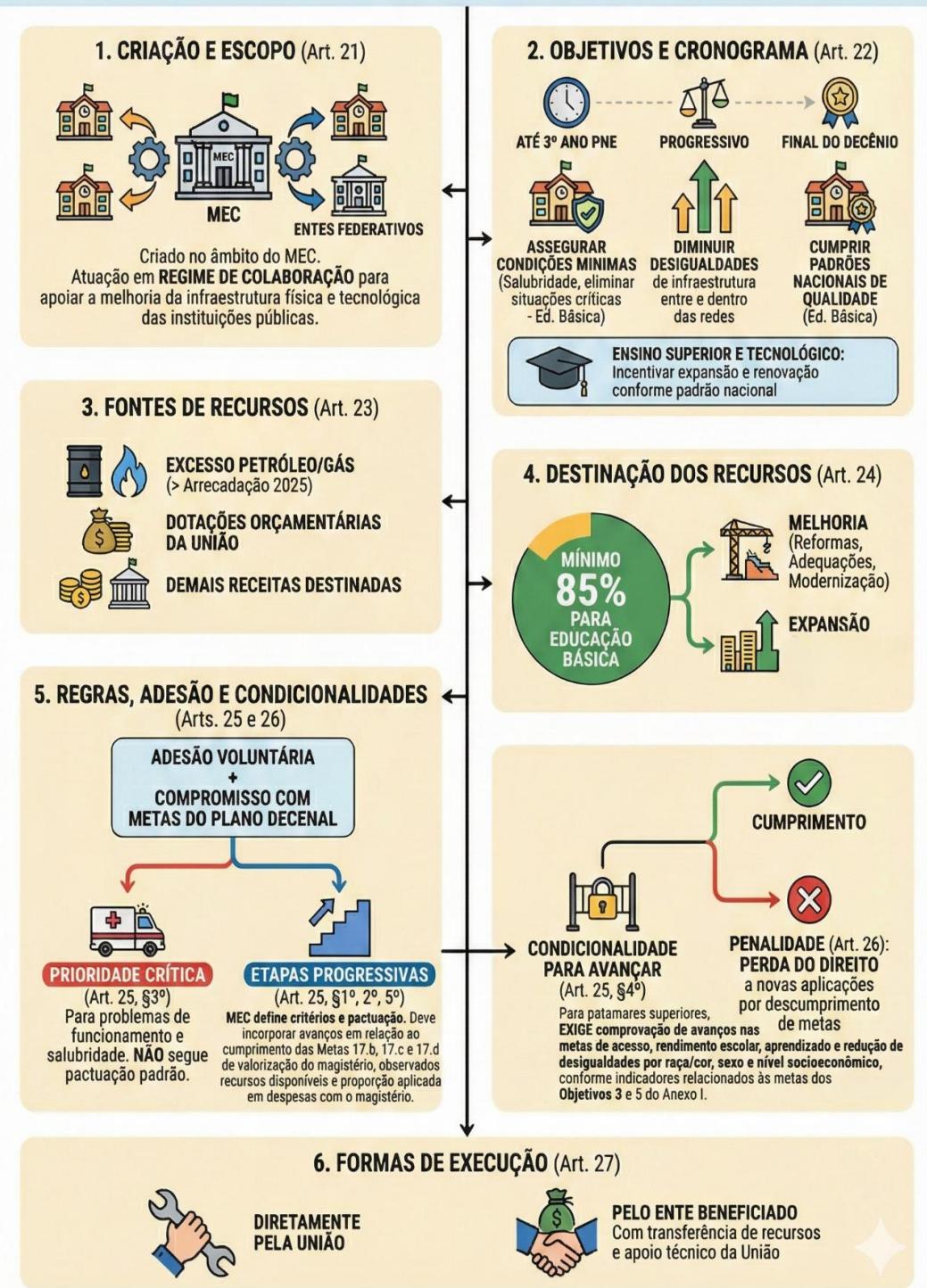
Por fim, o § 5º estabelece que a pontuação deve incorporar avanços em relação ao cumprimento das Metas 17.b, 17.c e 17.d, que tratam da valorização do magistério, observados os recursos disponíveis e a proporção efetivamente aplicada em despesas com o magistério em cada rede de ensino.

O **art. 26** estabelece que os entes federativos perdem o direito de receber novas aplicações do programa se descumprirem as metas mencionadas no art. 25 ou o previsto nos arts. 13 e 33 (planos de ações educacionais).

Por fim, o **art. 27** prevê que as ações financiadas pelo programa podem ser realizadas **(i)** diretamente pela União ou **(ii)** pelo ente beneficiado, por meio de transferência de recursos e com apoio técnico da União. No infográfico a seguir, oferecemos uma síntese dessa inovação incorporada pela CD ao projeto do PNE:

# PROGRAMA NACIONAL DE INFRAESTRUTURA ESCOLAR: CAPÍTULO VII (Arts. 21 a 27) DO SUBSTITUTIVO

EXPANDIR, ADEQUAR E MODERNIZAR A INFRAESTRUTURA PÚBLICA DE ENSINO  
(Física e Tecnológica)



Fonte: elaboração própria com base no SBT-CD, com apoio de Inteligência Artificial.

O **Capítulo VIII** (**arts. 28 a 37**) trata das disposições finais e transitórias. O **art. 28** determina que o INEP apoiará a definição de valores de referência não previstos nas metas do Anexo I e, em até 180 dias, estabelecerá indicadores das metas e projeções nacionais por ente federativo, tornando públicos os referenciais conceituais adotados.

Segundo o *caput* do **art. 29**, as metas do Anexo I podem ser revistas em até cinco anos, com base nos indicadores do INEP e nas decisões da instância tripartite prevista no § 3º do art. 7º. Conforme o **parágrafo único**, a revisão mencionada deve usar estimativas atualizadas do custo de implementação do PNE, feitas pelo MEC em parceria com outros órgãos, para garantir que o financiamento atenda às necessidades do plano decenal.

O **art. 30** dispõe que o INEP publicará o primeiro monitoramento do PNE até 31 de março de 2027, o que não constava do texto original.

Também é novidade o **art. 31**, que determina que a instância tripartite mencionada no § 3º do artigo 7º deverá ser estabelecida e regulamentada por ato do MEC em 120 dias após a publicação do novo PNE.

Do mesmo modo, conforme o **art. 32**, as instâncias bipartites mencionadas no § 5º do art. 7º devem ser criadas e regulamentadas pelos Chefes dos Executivos estaduais em até 120 dias após a publicação da lei do PNE.

Também inova o **art. 33**, que determina aos Poderes Executivos das três esferas que apresentem o primeiro plano de ações educacionais a que se refere o art. 13 até 30 de junho do primeiro ano de vigência do respectivo plano decenal. Esse plano de ações deverá abordar as ações previstas para o segundo semestre do ano de sua publicação e os dois exercícios seguintes.

Pelo **art. 34**, os estados e o Distrito Federal (DF) deverão publicar seus planos decenais em até 12 meses da publicação do PNE. Os municípios, por sua vez, deverão fazê-lo em até 15 meses.

Conforme o **art. 35**, o Poder Executivo federal deve enviar ao Congresso Nacional (CN), até junho do último ano de vigência do PNE, o PL do próximo plano decenal, acompanhado da avaliação baseada em dados do INEP.

Segundo o **art. 36**, as políticas educacionais decorrentes dos objetivos, metas e estratégias do PNE submetem-se a mecanismos de controle interno, externo e social. Essa determinação não constava do texto original.

Por fim, o **art. 37** determina a vigência imediata do PNE.

Após a parte normativa, o substitutivo conta com quatro anexos. No **Anexo I**, a proposta registra os dezenove objetivos do PNE, bem como as respectivas metas e estratégias. O **Anexo II**, por sua vez, apresenta uma linha do tempo do PNE, com uma síntese do que deve ocorrer em cada um dos anos do decênio. No **Anexo III**, há um calendário sistematizado do PNE com base nos prazos estabelecidos nos artigos da proposição. O **Anexo IV**, por seu turno, traz um outro calendário sistematizado do PNE, agora com base nos prazos estabelecidos nas metas e estratégias do **Anexo I**.

Por fim, **depois dos Anexos**, o parecer do relator incluiu uma **minuta de PLP** que pretende, entre outras providências, alterar a LC nº 200, de 30 de agosto de 2023 (arcabouço fiscal), para excluir da base de cálculo e dos limites individualizados para o montante global das dotações orçamentárias relativas a despesas primárias do Poder Executivo federal os valores correspondentes às despesas realizadas no âmbito do novo Programa Nacional de Infraestrutura Escolar. Essa minuta foi aprovada pela Comissão Especial, e já está tramitando de forma autônoma na CD, como proposição de autoria coletiva daquele colegiado (PLP nº 265, de 2025). Por se tratar de PLP<sup>4</sup>, a matéria exigirá quórum qualificado (maioria absoluta) para sua aprovação na Câmara, antes de seguir para revisão do Senado.

## **2. Análise de constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa**

O substitutivo atende formalmente aos requisitos do art. 214 da CF, que obriga o País a estabelecer por lei o PNE decenal. O texto demonstra preocupação constitucional adequada com o regime de colaboração entre os entes federados, previsto no art. 211 da CF. O **art. 7º** e seus parágrafos estabelecem mecanismos de governança compartilhada, com criação de subcomissões no âmbito do SNE. Essas determinações reforçam o entendimento de que o pacto federativo não se sustenta apenas na repartição vertical de competências, mas exige cooperação entre os entes políticos. Além disso, demonstram coerência do texto com as disposições da LC nº 220, de 31 de outubro de 2025, que instituiu recentemente o SNE.

O texto também demonstra notável alinhamento com as inovações constitucionais e legais introduzidas pela EC nº 108, de 2020, e pela Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, que instituíram o Novo Fundeb como mecanismo permanente de financiamento da educação básica. Essa harmonia se manifesta de

<sup>4</sup> PLP 265/2025. Disponível em <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2595808>>. Acesso em: 11 dez. 2025.

forma particularmente evidente **no art. 17**, que estabelece os princípios norteadores do financiamento educacional, incorporando expressamente o CAQ como referência, em conformidade com o art. 211, § 7º da CF.

Quanto às **responsabilidades**, vale ressaltar que um aspecto típico dos PNEs é a ausência de sanções diretas caso as metas não sejam cumpridas, dada a sua natureza de lei de planejamento. O substitutivo não foge a essa característica. No entanto, o texto estabelece medidas de monitoramento direto e mecanismos de incentivo com apoio de controle governamental, parlamentar e social.

Em suma, **não há inconstitucionalidades ou injuridicidades patentes no texto**. Ao contrário, o substitutivo parece **fortalecer comandos constitucionais** como universalização, qualidade e colaboração federativa. O texto procurou **conciliar diferentes interesses** dentro do arcabouço constitucional, sem extrapolar competências nem incorrer em retrocesso em direitos educacionais. Dentro dos limites constitucionais, também pretendeu inovar com mecanismos como os planos de ação bianuais, que de certa forma desdobram e operacionalizam o planejamento decenal, e o novo programa voltado à infraestrutura escolar.

Quanto à **técnica legislativa**, o substitutivo apresenta aprimoramento significativo em relação ao PNE 2014-2025 e ao projeto original. A distinção conceitual entre diretrizes, objetivos, metas e estratégias (**art. 2º**) confere maior precisão terminológica e facilita a interpretação e aplicação da norma. Esta sistematização representa evolução em relação à Lei nº 13.005, de 2014, que utilizava os termos de forma menos específica. O texto também demonstra preocupação com a articulação normativa, ao referenciar explicitamente diversos marcos legais, a exemplo da Lei de Cotas nos concursos públicos (Lei nº 15.142, de 3 de junho de 2025), da LGPD (Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018), da LBI (Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015), entre outras. Entendemos que isso fortalece a coerência com o ordenamento jurídico e facilita a aplicação integrada das normas educacionais. Vale destacar que o substitutivo não altera nem revoga explicitamente nenhuma lei ordinária. Por fim, registramos que o texto poderia se beneficiar de ajustes redacionais pontuais, sem alteração de mérito.

### **3. Análise de mérito**

Quanto ao mérito, o texto substitutivo avança em aspectos importantes tanto em relação à proposta original como quanto ao PNE 2014-2025.

O PNE 2014-2025 estabeleceu vinte metas, muitas das quais não foram cumpridas plenamente, sobretudo aquelas relacionadas a financiamento e qualidade. O texto enviado pelo Executivo em junho de 2024 propunha dezoito objetivos, desdobrados em dezenas de metas e centenas de estratégias. A distinção entre metas de acesso, permanência e aprendizagem, já presente no PL original, representou um avanço qualitativo que é mantido e aprimorado no substitutivo. Enquanto o PNE 2014-2025 priorizava metas de universalização do acesso, o substitutivo equilibra estas com metas de qualidade educacional (Objetivos 3, 5, 7, 13, 15). Essa abordagem já estava contemplada no projeto original e foi aprofundada no substitutivo com a inclusão de metas intermediárias mais ambiciosas. Superar as desigualdades educacionais também surge de modo explícito no texto, na forma de metas específicas, que dão mais atenção à equidade em comparação ao PNE 2014-2025.

Passamos, agora, a destacar alguns dispositivos específicos do texto aprovado.

#### **a. Diretrizes**

Destacamos, em primeiro lugar, o **art. 3º**, que traz dezessete diretrizes para o PNE, sete a mais do que a proposta original, todas mais avançadas e específicas quando comparadas ao PNE 2014-2025. Elas compõem uma agenda contemporânea e abrangente para a educação brasileira, com destaque para o pluralismo, o desenvolvimento socioambiental, a intersetorialidade e a interseccionalidade como abordagens importantes, bem como a análise dos processos e resultados educacionais e o uso de evidências na formulação das políticas. Trata-se de reconhecer que problemas educacionais exigem dados e soluções integradas com saúde, assistência social, cultura, meio ambiente, e que diferentes eixos de desigualdade (raça, gênero, território) se sobreponem.

#### **b. Governança e dados**

No **art. 7º**, a governança do PNE e dos planos subnacionais ganha nova força e institucionalidade com o estabelecimento do SNE. Pelo substitutivo, a pactuação federativa dos planos decenais será realizada no âmbito das subcomissões da CITE e das CIBES. No **art. 8º**, chama a atenção a importância conferida à disponibilização de dados pela União que auxiliem os entes federados no monitoramento dos seus respectivos planos de educação. Essa é uma novidade incorporada pela CD, ausente da proposta original e do PNE 2014-2025.

### **c. Atribuições do INEP**

No **art. 11**, o substitutivo detalha as atribuições do INEP para monitorar o PNE. Pelo texto, a autarquia se consolida como protagonista na arquitetura de monitoramento e avaliação do PNE, assumindo responsabilidades ampliadas e estratégicas para o próximo decênio. Além do que já vinha da proposta original, a CD especificou aspectos como sítio eletrônico para disponibilizar as informações e a publicação de microdados, além de determinar que se preservem as séries históricas de dados. O Instituto também será responsável por produzir projeções relativas às metas nacionais por ente federativo (**art. 7º, § 1º**) e estabelecer indicadores e valores de referência para todas as metas no prazo de 180 dias (**art. 28**).

O INEP também deverá subsidiar diversas estratégias específicas, incluindo a definição de níveis e padrões de aprendizagem para educação digital (**7.20**); o aprimoramento dos levantamentos estatísticos sobre educação especial em parceria com o IBGE (**10.13**), e a fundamentação da avaliação sistemática que acompanhará o projeto de lei do PNE subsequente a ser encaminhado ao CN (**art. 35**). Essa multiplicidade de atribuições, que perpassam desde a produção de dados primários até a orientação de políticas públicas, solidifica o INEP como instituição essencial à governança educacional brasileira.

Por fim, vale lembrar que, considerando os prazos estabelecidos pelo substitutivo (**arts. 28 e 30**), o Inep provavelmente terá menos de 12 meses para estabelecer indicadores, criar metodologias, reunir e coletar dados de 2025 e 2026, processar e publicar as primeiras informações de monitoramento. Tal prazo talvez seja tecnicamente insuficiente para operacionalizar sistemas robustos de estatística e avaliação educacional.

### **d. Fontes de dados para monitoramento**

No **art. 12**, o substitutivo expande o rol de fontes de informação para monitoramento do PNE. Entre elas, a CD adicionou o sistema de avaliação da educação profissional e tecnológica (EPT), os censos da educação básica e superior, além de outras pesquisas nacionais e avaliações internacionais. Essas fontes também não apareciam no PNE 2014-2025. Tal aprimoramento indica visão ampliada e plural quanto às necessidades de monitoramento dos planos.

### **e. Planos de ações educacionais**

A instituição dos planos de ações educacionais bianuais (**art. 13**) constitui uma das mais relevantes inovações introduzidas pela CD, ausente no projeto original

e no PNE 2014-2025. Este dispositivo cria mecanismo de planejamento operacional que busca concretizar as metas do PNE em ciclos bianuais, estabelecendo ponte entre o planejamento decenal e a execução orçamentária anual. O encaminhamento desses planos aos órgãos de monitoramento (**§ 4º**) e a disponibilização da plataforma tecnológica do PAR para sua elaboração (**§ 5º**) demonstram preocupação com a exequibilidade e *accountability* dos planos decenais.

Destacamos que o **art. 13, § 3º**, também introduz a ideia de reconhecimento de boas práticas de gestão relacionadas ao PNE. Embora o dispositivo tenha caráter programático, ele pode embasar atos normativos posteriores, como concessão de prêmios e outros destaques, que incentivem gestores, redes e sistemas. Parece-nos uma bem-vinda abordagem de “responsabilização positiva”.

Para concretizar os planos de ações, vislumbramos, no entanto, pelo menos três desafios federativos: **(i)** a capacidade técnica heterogênea dos entes federados; **(ii)** o risco de burocratização excessiva, sobretudo para os municípios menores; e **(iii)** a cultura de avaliação ainda incipiente em muitos sistemas. Mesmo assim, o benefício potencial de maior racionalidade, transparência e *accountability* no planejamento educacional parece justificar a novidade.

#### **f. Plataforma nacional**

No **art. 14**, vale a pena destacar outra novidade incorporada pela CD como tarefa da União: uma plataforma nacional que disponibilize em sítio eletrônico os planos decenais e os planos de ações de todos os entes, além de seus relatórios de monitoramento. Trata-se de medida fundamental para o acompanhamento social e a transparência.

#### **g. Marco referencial de equidade**

No **art. 20**, a CD também inovou ao determinar ao MEC que disponha sobre marco referencial de equidade na educação para orientar o processo de assistência técnica e financeira entre os entes federativos.

#### **h. Novo programa de infraestrutura**

A criação do novo programa de infraestrutura (**arts. 21 a 27**) também representa novidade substancial introduzida pela CD, inexistente no projeto original e no PNE 2014-2025. O programa é defensável em sua concepção geral, embora possa levantar questionamento sobre autonomia federativa. Poderia ser interpretada, por exemplo, como desrespeito a essa autonomia, a previsão de suspender o direito a

novos recursos em caso de descumprimento de metas (**art. 26**). No entanto, a jurisprudência do STF admite condicionalidades em transferências voluntárias, desde que razoáveis e proporcionais<sup>5</sup>. Igualmente, eventual alegação de vício de iniciativa relativo à criação do novo programa poderia ser afastada com base na interpretação restritiva dada por aquela Corte quanto ao escopo do art. 61 da CF, que considera não haver usurpação de competência privativa do Chefe do Poder Executivo em lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não altere estrutura ou atribuição de seus órgãos<sup>6</sup>.

Por outro lado, a vinculação de recursos provenientes de *royalties* de petróleo e gás à infraestrutura educacional (**art. 23, I**) harmoniza-se com o **art. 18** do próprio substitutivo e com a Lei nº 12.858, de 2013. A previsão de que, no mínimo, 85% dos recursos do novo programa sejam destinados à educação básica (**art. 24**) reflete o grau de priorização que o País pretende dar a este nível educacional. A exceção prevista no **§ 3º do art. 25**, que desobriga de pactuação as ações destinadas à superação de situações críticas, também é bem-vinda e revela preocupação com o mínimo existencial em educação. A condicionalidade de evolução em indicadores de aprendizagem para acesso a patamares superiores de infraestrutura (**art. 25, § 4º**) inova ao vincular investimento estrutural a resultados educacionais, mecanismo ausente no PNE 2014-2025 e no projeto original. Essa vinculação, entretanto, não implica penalização de redes que ainda não dispõem do mínimo necessário, pois não se exige o cumprimento de metas sem assegurar previamente condições básicas de oferta. Ao incorporar uma perspectiva redistributiva por parte da União, o dispositivo preserva os repasses essenciais e condiciona apenas os investimentos de maior porte ao reconhecimento do esforço realizado, evitando assim, o agravamento das desigualdades. Ademais, a vinculação do programa de infraestrutura às Metas 17.b, 17.c e 17.d, que tratam da valorização do magistério (**§ 5º**), demonstra visão sistêmica, ao reconhecer que infraestrutura física é insuficiente sem valorização profissional adequada.

---

<sup>5</sup> No julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 2.238, o STF reconheceu que a União pode estabelecer condições para transferências voluntárias, desde que não comprometam o núcleo essencial das competências dos entes subnacionais. Disponível em: <<https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/bibliotecaConsultaProdutoBibliotecaPastaFachin/anexo/ADI2238.pdf>>. Acesso em 28 nov. 2025.

<sup>6</sup> Tema 917. ARE 878911. Supremo Tribunal Federal. Disponível em <<https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4744414&numeroProcesso=878911&classeProcesso=ARE&numeroTema=917>>. Acesso em: 8 dez. 2025.

Por fim, ainda sobre o novo programa de infraestrutura, vislumbramos potenciais limitações para sua execução. Uma delas é a complexidade da pactuação, que pode retardar o acesso aos recursos. Além disso, há o risco de descontinuidade caso não sejam observados os mecanismos de suspensão (**art. 26**) sem contrapartidas de apoio técnico, e a dependência de regulamentação ministerial (**art. 25, § 2º**). Mesmo assim, o programa representa avanço substancial em relação à abordagem do PNE 2014-2025.

Destacamos, ainda sobre esse tema, que o relatório apresentado pelo Deputado Moses Rodrigues é acompanhado de uma minuta de PLP que pretende alterar a LC nº 200, de 2023 (arcabouço fiscal) para excluir despesas do novo programa de infraestrutura dos limites de gastos públicos. A minuta, incluída após os anexos do substitutivo, representa uma aposta normativa para viabilizar o aporte de verbas para essas despesas de capital. Essa providência, ausente no projeto original, reconhece que investimentos em infraestrutura educacional possuem natureza estruturante e não podem ser contingenciados por tetos fiscais. A tática de apresentar esta minuta juntamente ao PNE, embora não vincule o CN à sua aprovação, demonstra compreensão da interdependência entre planejamento educacional e arcabouço fiscal. O PNE 2014-2025 não apresentava mecanismo similar.

#### **i. Prazos para leis subnacionais**

Outra diferença quanto à proposta original e ao PNE 2014-2025 se encontra no art. 34 do substitutivo. Esse dispositivo estabeleceu prazos diferenciados para os estados e o DF (12 meses) e municípios (15 meses) elaborarem seus planos decenais.

#### **j. Objetivos, metas e estratégias (Anexo I)**

No Anexo I, a estruturação em dezenove objetivos temáticos, seguidos de dezenas de metas quantitativas e centenas de estratégias de implementação traz muitas diferenças e avanços em relação ao plano anterior. Algumas metas, no entanto, ainda carecem de indicadores precisos.

Outro aspecto importante é o maior detalhamento que se observa nesse anexo. Alguns objetivos, que correspondiam a apenas uma meta no PNE 2014-2025, foram divididos em dois, a exemplo do acesso e da qualidade, tratados separadamente tanto na proposta original do PL como no substitutivo.

Há, também, uma mudança de foco nas metas de aprendizagem: de “IDEB” (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica) no PNE de 2014 para “níveis adequados de aprendizagem” na proposta em discussão. Além disso, no Objetivo 10 (educação inclusiva), correspondente à Meta 4 do PNE 2014-2025, a proposta atual dá destaque explícito à educação bilíngue de surdos, modalidade incorporada à LDB em 2021.

Ademais, vale destacar que esse anexo do substitutivo traz cinco novas temáticas, sempre em comparação ao que apresentava o PNE 2014-2025:

- a) qualidade da Educação Infantil (Objetivo 2), que foi tratada apenas em nível de estratégia na Meta 1 anterior;
- b) educação digital, conectividade e tecnologias (Objetivo 7), assuntos que eram mencionados apenas em estratégias pontuais;
- c) educação ambiental e mudanças climáticas (Objetivo 8), também mencionadas somente em estratégias esparsas no PNE 2014-2025;
- d) educação do campo, indígena e quilombola (Objetivo 9), que foram abordadas apenas como estratégias transversais; e
- e) qualidade da EPT (Objetivo 13), sem meta específica no PNE 2014-2025.

A seguir, apresentamos Quadro-Síntese com uma comparação semântica entre os dezenove objetivos do substitutivo e as vinte metas do PNE 2014-2025.

#### **4. Quadro-Síntese: Objetivos (SBT-CD, 10/12/2025) e PNE 2014-2025**

<b>QUADRO-SÍNTESE</b>	
<b>SBT-CD (10/12/25) OBJETIVOS</b>	<b>PNE (2014-2025) METAS</b>
<b>Objetivo 1</b> – Ampliar a oferta de matrículas em creche e universalizar a pré-escola.	<b>Meta 1</b> – universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 a 5 anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% das crianças de até 3 anos até o final da vigência deste PNE.
<b>Objetivo 2</b> – Garantir a qualidade da oferta de educação infantil.	<b>Sem meta específica.</b> Relaciona-se com <b>Meta 1</b> e suas estratégias sobre padrões de qualidade na educação infantil (Estratégias 1.1, 1.5, 1.6, 1.8, 1.9, 1.13)
<b>Objetivo 3</b> – Assegurar a alfabetização e nível adequado de aprendizagem em matemática, ao final do segundo ano do ensino fundamental, a todas as crianças, em todas as modalidades educacionais, com inclusão e redução de desigualdades, visando à sua superação.	<b>Meta 5</b> – alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 3º ano do ensino fundamental.

QUADRO-SÍNTSE	
SBT-CD (10/12/25) OBJETIVOS	PNE (2014-2025) METAS
<b>Objetivo 4</b> – 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 inclusão e redução de desigualdades, visando à sua superação.	<b>Meta 2</b> – universalizar o ensino fundamental de 9 anos para toda a população de 6 a 14 anos e garantir que pelo menos 95% dos alunos concluam essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência deste PNE. <b>Meta 3</b> – universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 a 17 anos e elevar, até o final do período de vigência deste PNE, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85%.
<b>Objetivo 5</b> – Garantir a aprendizagem dos estudantes no ensino fundamental e no ensino médio, em todas as modalidades educacionais, com inclusão e redução de desigualdades, visando à sua superação.	<b>Meta 7</b> – fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as seguintes médias nacionais para o Ideb: (2021) Anos iniciais do ensino fundamental: 6,0; Anos finais do ensino fundamental: 5,5; Ensino médio: 5,2
<b>Objetivo 6</b> – Ampliar a oferta de educação integral em tempo integral para a rede pública, assegurando sua qualidade e a intencionalidade pedagógica das atividades.	<b>Meta 6</b> – oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, 50% das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% dos alunos da educação básica.
<b>Objetivo 7</b> – Promover a educação digital com a garantia de conectividade de alta velocidade para fins pedagógicos, inclusive com redes internas <i>wi-fi</i> , e dos conteúdos das três dimensões estabelecidas na BNCC – pensamento computacional, mundo digital e cultura digital -, para aprendizagem das suas competências e habilidades de forma segura, responsável, ética, crítica e criativa, e a integração das TDICs à educação, para melhoria da aprendizagem, equidade e inclusão.	<b>Sem meta específica.</b> Relaciona-se parcialmente com: <b>Estratégia 7.15</b> – universalizar, até o quinto ano de vigência deste PNE, o acesso à rede mundial de computadores em banda larga de alta velocidade e triplicar, até o final da década, a relação computador/aluno nas escolas da rede pública de educação básica, promovendo a utilização pedagógica das tecnologias da informação e da comunicação; e
	<b>Estratégia 7.20</b> – prover equipamentos e recursos tecnológicos digitais para a utilização pedagógica no ambiente escolar a todas as escolas públicas da educação básica (...). <b>Sem correspondência</b> quanto às três dimensões da BNCC para educação digital.
<b>Objetivo 8</b> – Promover a educação ambiental e o enfrentamento das mudanças do clima em todos os estabelecimentos de ensino.	<b>Sem meta específica.</b> Relaciona-se parcialmente com <b>Estratégia 7.26</b> (parte sobre desenvolvimento sustentável). Menções esparsas, ao longo da norma, relativas à sustentabilidade socioambiental (art.2º, inciso X). <b>Sem correspondência</b> específica sobre mudanças climáticas como objetivo central.
<b>Objetivo 9</b> – Garantir o acesso, a 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, observados os padrões nacionais de qualidade, com redução das desigualdades regionais.	<b>Sem meta específica.</b> Relaciona-se com: <b>Estratégia 7.26</b> – consolidar a educação escolar no campo de populações tradicionais, de populações itinerantes e de comunidades indígenas e quilombolas (...). <b>Estratégia 7.27</b> – desenvolver currículos e propostas pedagógicas específicas para educação escolar para as escolas do campo e para as comunidades indígenas e quilombolas (...). Menções em diversas estratégias das Metas 1, 2, 8, 10, 12, mas <b>sem meta ou objetivo específico</b> na Lei 13.005/2014.
<b>Objetivo 10</b> – Garantir, ao longo da vida, o acesso e a permanência na Educação Especial, assegurando a oferta de Atendimento Educacional Especializado de qualidade e a aprendizagem dos estudantes que são o	<b>Meta 4</b> – universalizar, para a população de 4 a 17 anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, o acesso à educação básica e ao atendimento educacional especializado,

QUADRO-SÍNTSE	
SBT-CD (10/12/25) OBJETIVOS	PNE (2014-2025) METAS
público da educação especial e o público da educação bilíngue de surdos, em todos os níveis, as etapas e as modalidades.	preferencialmente na rede regular de ensino, com a garantia de sistema educacional inclusivo, de salas de recursos multifuncionais, classes, escolas ou serviços especializados, públicos ou conveniados.
<b>Objetivo 11</b> – Assegurar a alfabetização e ampliar o acesso, a permanência e a conclusão da educação básica de todos os jovens, adultos e idosos.	<b>Meta 9</b> – elevar a taxa de alfabetização da população com 15 anos ou mais para 93,5% até 2015 e, até o final da vigência deste PNE, erradicar o analfabetismo absoluto e reduzir em 50% a taxa de analfabetismo funcional. <b>Meta 8</b> – elevar a escolaridade média da população de 18 a 29 anos, de modo a alcançar, no mínimo, 12 anos de estudo no último ano de vigência deste Plano (...)
<b>Objetivo 12</b> – Ampliar o acesso, a permanência e a conclusão na educação profissional e tecnológica, com inclusão e redução de desigualdades, visando à sua superação.	<b>Meta 11</b> – triplicar as matrículas da educação profissional técnica de nível médio, assegurando a qualidade da oferta e pelo menos 50% da expansão no segmento público. <b>Meta 10</b> – oferecer, no mínimo, 25% das matrículas de educação de jovens e adultos, nos ensinos fundamental e médio, na forma integrada à educação profissional.
<b>Objetivo 13</b> – 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.	<b>Sem meta específica.</b> Relaciona-se com <b>Estratégias da Meta 11</b> sobre qualidade da educação profissional (11.8, 11.11, 11.12), e da territorialidade e diversidade das populações (11.1, 11.9, 11.13) <b>Sem objetivo/meta específica</b> sobre qualidade da EPT na Lei 13.005/2014
<b>Objetivo 14</b> – Ampliar o acesso, a permanência e a conclusão na graduação, com qualidade, inclusão e redução de desigualdades, visando a sua superação.	<b>Meta 12</b> – elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% e a taxa líquida para 33% da população de 18 a 24 anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% das novas matrículas, no segmento público.
<b>Objetivo 15</b> – Garantir a qualidade de cursos de graduação e instituições de ensino superior.	<b>Meta 13</b> – elevar a qualidade da educação superior e ampliar a proporção de mestres e doutores do corpo docente em efetivo exercício no conjunto do sistema de educação superior para 75%, sendo, do total, no mínimo, 35% doutores.
<b>Objetivo 16</b> – Ampliar a formação de mestres e doutores, de maneira equitativa e inclusiva, com melhoria contínua da qualidade e foco na prospecção e na solução dos problemas da sociedade, contribuindo para o desenvolvimento científico, tecnológico, cultural, econômico, social e ambiental do País.	<b>Meta 14</b> – elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação stricto sensu, de modo a atingir a titulação anual de 60.000 mestres e 25.000 doutores.
<b>Objetivo 17</b> – Garantir formação, valorização e condições de trabalho adequadas aos profissionais da educação básica, de modo a elevar a qualidade da educação.	<b>Meta 15</b> – garantir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o DF e os Municípios, no prazo de 1 ano de vigência deste PNE, política nacional de formação dos profissionais da educação de que tratam os incisos I, II e III do <i>caput</i> do art. 61 da LDB, assegurado que todos os professores e as professoras da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam. <b>Meta 16</b> – formar, em nível de pós-graduação, 50% dos professores da educação básica, até o último ano de vigência deste PNE, e garantir a todos os profissionais da educação básica formação continuada em sua área de atuação.

QUADRO-SÍNTES	
SBT-CD (10/12/25) OBJETIVOS	PNE (2014-2025) METAS
	<p><b>Meta 17</b> – valorizar os profissionais do magistério das redes públicas de educação básica de forma a equiparar seu rendimento médio ao dos demais profissionais com escolaridade equivalente, até o final do sexto ano de vigência deste PNE.</p> <p><b>Meta 18</b> – assegurar, no prazo de 2 anos, a existência de planos de Carreira para os profissionais da educação básica e superior pública de todos os sistemas de ensino e, para o plano de Carreira dos (as) profissionais da educação básica pública, tomar como referência o piso salarial nacional profissional, definido em lei federal (...).</p>
<b>Objetivo 18</b> – Assegurar a participação e o controle social no planejamento, na gestão democrática na educação pública, no monitoramento e na avaliação das políticas educacionais, tendo em vista a melhoria da qualidade do ensino e aprendizagem.	<b>Meta 19</b> – assegurar condições, no prazo de 2 anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto.
<b>Objetivo 19</b> – Assegurar a qualidade e a equidade nas condições de oferta e permanência da educação básica e da educação superior.	<b>Meta 20</b> – ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% do PIB do País no 5º ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% do PIB ao final do decênio.

Fonte: elaboração própria com base na proposição e na lei.

## DESCRÍÇÃO E ANÁLISE DOS OBJETIVOS, DAS METAS E ESTRATÉGIAS DO NOVO PNE

Nas seções seguintes, passamos a tratar de cada um dos dezenove objetivos do substitutivo separadamente.

### OBJETIVO 1 – ACESSO À EDUCAÇÃO INFANTIL<sup>7</sup>

**Objetivo 1:** Ampliar a oferta de matrículas em creche e universalizar a pré-escola.

#### 1. Metas do Objetivo 1

As metas do Objetivo 1 do novo PNE, nos termos do SBT-CD, versam sobre a ampliação da oferta de vagas em creche e universalização da pré-escola.

##### a. Quadro comparativo das metas do Objetivo 1

SUBSTITUTIVO   CD 10/12/25	TEXTO INICIAL   PR 27/06/24	LEI nº 13.005, de 2014 25/06/14
<b>Meta 1.a.</b> Ampliar a oferta de educação infantil para atender <b>100% (cem por cento) da demanda manifesta por creche e, em nível nacional</b> , atingir, no mínimo, 60% (sessenta por cento) das crianças de até três anos ao final da vigência do Plano Nacional de Educação (PNE).	<b>Meta 1.a</b> Ampliar a oferta de educação infantil para atender, no mínimo, 60% (sessenta por cento) das crianças de até três anos ao final da vigência do Plano Nacional de Educação – PNE.	<b>Meta 1:</b> Universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE.
<b>Meta 1.b.</b> Reduzir, a no máximo dez pontos percentuais, a desigualdade de acesso à creche entre as crianças do quintil de renda familiar per capita mais elevado e as do quintil de renda familiar per capita mais baixo até o final da vigência deste PNE.	<b>Meta 1.b.</b> Reduzir, a no máximo dez pontos percentuais, a desigualdade de acesso à creche entre as crianças do quintil de renda familiar per capita mais elevado e as do quintil de renda familiar per capita mais baixo até o final da vigência deste PNE.	Sem correspondência.
<b>Meta 1.c.</b> Universalizar, até o <b>segundo ano</b> do período de vigência deste PNE, o acesso à educação infantil na pré-escola, para atender a todas as crianças de quatro a cinco anos.	<b>Meta 1.c.</b> Universalizar, até o terceiro ano do período de vigência do PNE, o acesso à educação infantil na pré-escola, para atender a todas as crianças de quatro a cinco anos.	<b>Meta 1:</b> Universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE.

Fonte: elaboração própria com base nas proposições e na lei.

<sup>7</sup> Texto elaborado por Jose Edmar de Queiroz – Consultor Legislativo do Senado Federal, da área de Educação, Mestre em Educação.

### **b. Considerações sobre as metas do Objetivo 1**

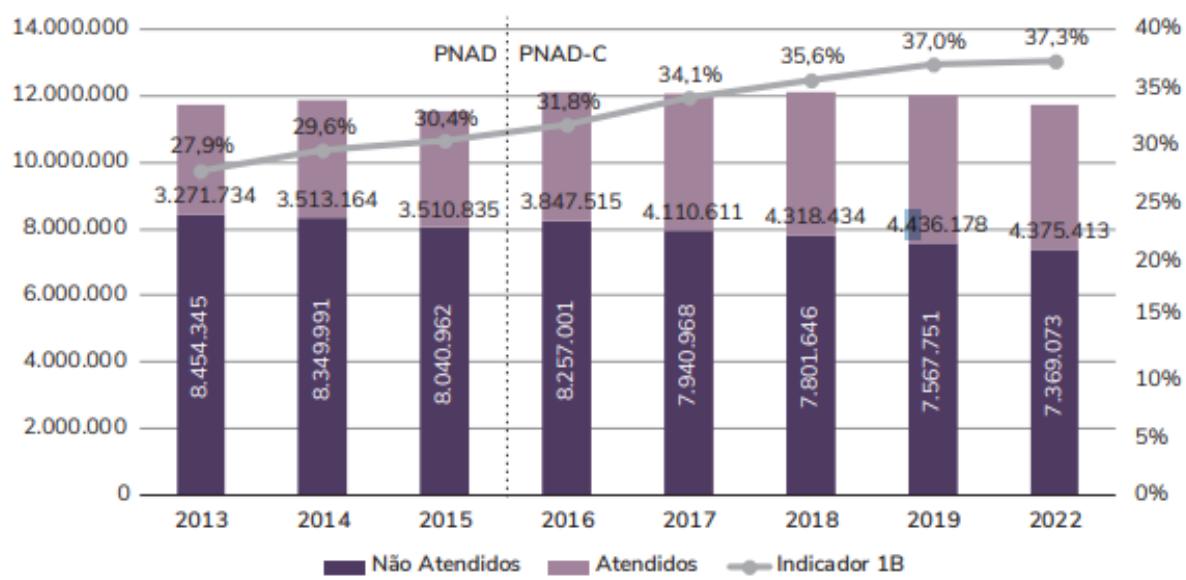
Com base no quadro acima, podemos constatar que não há diferenças de redação entre o texto do substitutivo e o texto inicial do PL no que refere às metas “1.b” e “1.c”. O mesmo não ocorre com a meta “1.a”, que sofreu uma alteração substancial para incluir a determinação de atender a integralidade da “demanda manifesta” por creche. A especificidade na definição da meta tampouco está presente no PNE 2014-2025, que trabalha apenas com metas gerais de atendimento para cada etapa.

Esse aprimoramento do texto nos parece bastante adequado, se consideramos que a creche é uma etapa na qual a decisão e a ação da família no sentido de procurar o poder público é fundamental, por não se tratar de etapa incluída na educação obrigatória. Assim, a demanda manifesta é expressa pelas famílias que já entraram em contato com o poder público, demonstrando o desejo de matricular seus filhos e solicitando uma vaga em uma instituição de ensino. Geralmente, nesses casos, quando não há vagas disponíveis, são elaborados cadastros ou filas de espera. O atual PNE, embora não traga metas específicas sobre isso, determina nas estratégias 1.3 e 1.16, o levantamento da demanda manifesta por creches e pré-escolas. Posteriormente, a Lei nº 14.685, de 20 de setembro de 2023, acrescentou na Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da educação – LDB), a determinação de o poder público “divulgar a lista de espera por vagas nos estabelecimentos de educação básica de sua rede, inclusive creches, por ordem de colocação e, sempre que possível, por unidade escolar, bem como divulgar os critérios para a elaboração da lista” (art. 5º, § 1º, IV). Destaque-se também a Lei nº 14.851, de 3 de maio de 2024, que “dispõe sobre a obrigatoriedade de criação de mecanismos de levantamento e de divulgação da demanda por vagas no atendimento à educação infantil de crianças de 0 a 3 anos de idade”. De acordo com essa norma, o referido levantamento poderá ser feito a partir da implementação de estratégias de busca ativa de crianças de até 3 anos de idade.

Portanto, ao incluir a meta de atender a demanda manifesta, o texto do substitutivo dá um forte instrumento às famílias para reivindicarem esse direito, mas seus impactos podem ser ainda maiores uma vez que a legislação acima referida obriga o poder público a adotar uma postura positiva em relação ao direito das crianças. Não cabe apenas esperar a demanda pela vaga, é necessária a busca ativa das crianças em idade de frequentar uma creche.

No que se refere à meta geral de atendimento para as crianças de até 3 anos de idade (creche), tanto o substitutivo quanto o PL original promoveram uma ampliação no percentual em relação ao PNE 2014-2025. Enquanto a meta do decênio que se encerra era atender no mínimo 50% desse público, para o próximo decênio ela será de 60%.

O Gráfico abaixo<sup>8</sup> revela que em 2022, o Brasil alcançou uma taxa de atendimento de 37,3% para crianças de 0 a 3 anos, o que representa um déficit de 12,7 pontos percentuais em relação à meta de 50% estabelecida pelo PNE 2014-2025. A série histórica revela uma estagnação a partir de 2019, quando o índice era de 37,0%, evidenciando o desafio para se atingir a nova meta de 60% proposta para o próximo decênio.



**GRÁFICO 1**

**NÚMERO E PERCENTUAL DA POPULAÇÃO DE 0 A 3 ANOS DE IDADE QUE FREQUENTA ESCOLA OU CRECHE – BRASIL – 2013-2019/2022**

Fonte: Elaborado pela Diretoria de Pesquisas (DIRET/INPE) com base em dados da PNAD/IBGE (2013-2015) e PNAD-C/IBGE (2016-2019/2022).

De acordo com o Documento Diagnóstico da Educação Nacional<sup>9</sup>, citando dados da PNADc, em 2023 havia no Brasil cerca de 4,3 milhões de crianças de até 3

<sup>8</sup> Brasil. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Relatório do 5º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação – 2024. 2. ed. – Brasília, DF : INEP, 2024.

<sup>9</sup> Documento Diagnóstico da Educação Nacional / Plano Nacional de Educação – Secretaria de Articulação Intersetorial com os Sistemas de Ensino/Ministério da Educação MEC/Fundação Joaquim Nabuco, [Livro Digital], Editora Anpae, 2025.

anos de idade frequentando escola ou creche e cerca de 6,9 milhões que não frequentavam. Dessas, 61% não frequentavam por opção dos pais e 33,5% em razão de não haver escola ou creche na localidade, por falta de vaga, ou, ainda, porque a escola não aceita a criança por conta da idade, segundo os motivos declarados. Portanto, a busca ativa deve ser associada a um movimento de abertura de vagas, o que certamente exigirá construção e adequação de instalações, contratação de pessoal e uma série de outras providências por parte do poder público.

A meta 1.b, por sua vez, era tratada no PNE 2014-2025 como uma estratégia (1.2). Ela dispõe sobre a redução de desigualdades no acesso à creche entre os extremos dos grupos de renda. Em 2022, a taxa de atendimento para as crianças do quintil mais rico era de 51,7% e a desigualdade entre os dois quintis ficou em 25,4 pontos percentuais, muito acima da estratégia que previa a sua redução para percentual inferior a 10%.

A meta 1.c é sobre o atendimento na pré-escola. O PL original determinava a universalização dessa etapa até o terceiro ano de vigência do PNE, enquanto o substitutivo fixou esse prazo em dois anos. Observe-se que a EC nº 59, de 2009, que tornou obrigatória a escolarização da criança a partir dos quatro anos, definiu como data limite para a universalização da pré-escola o ano de 2016. Nesse sentido, a meta, mesmo com o prazo de dois anos, é discutível, por estar aquém do que a própria Constituição dispõe. Entretanto, lembramos que, em 2022, o atendimento nesta etapa da educação infantil ainda estava a 7 pontos percentuais (p.p.) da universalização preconizada.

### **c. Análise formal, jurídica e de mérito das metas do Objetivo 1**

A educação infantil é a primeira etapa da educação básica e é composta pela fase da creche (crianças até 3 anos de idade) e da pré-escola (crianças de 4 e 5 anos). Nos termos da CF (art. 208, IV), o Estado está obrigado a assegurar o direito à educação infantil às crianças de até 5 anos. Observe-se, ademais, como já mencionado, que a fase da pré-escola é parte da educação obrigatória (art. 208, I, da CF) e, portanto, deve ser universalizada.

Do ponto de vista da repartição de competências, a educação infantil faz parte do âmbito de atuação prioritária dos municípios (art. 211, §2º), que devem manter, com a cooperação técnica e financeira da União e dos estados, programas de educação infantil (art. 30, VI, CF). A LDB reproduz esses mandamentos constitucionais e estabelece que é dever dos pais ou responsáveis efetuar a matrícula das crianças na educação básica a partir dos quatro anos de idade (art. 6º). A Lei nº

8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA), por sua vez, reforça esse direito e a obrigação estatal de assegurá-lo (art. 54, IV, art. 208, III e art. 245).

Com base nesses fundamentos constitucionais, o STF decidiu, no Recurso Extraordinário (RE) 1008166, Tema 548, que as normas constitucionais relativas ao direito fundamental à educação, inclusive a educação infantil, têm eficácia plena e aplicabilidade direta e imediata. A Corte fixou, ademais, o entendimento de que a oferta de educação infantil pode ser exigida individualmente e que o poder público tem o dever jurídico de dar efetividade integral às normas constitucionais sobre acesso à educação básica. Portanto, cabe ao PNE organizar as políticas públicas que garantam esse direito.

Do ponto de vista do financiamento, além da responsabilidade prioritária dos municípios, cabe lembrar que as metas da educação infantil presentes no PNE encontram possibilidade de financiamento no Fundeb, a partir da subvinculação a essa etapa de metade dos recursos da complementação do valor anual total por aluno (VAAT).

## **2. Estratégias do Objetivo 1**

As estratégias relativas ao Objetivo 1 foram ampliadas de um total de nove no PL original para treze no substitutivo da CD. Em linhas gerais, destaca-se o reforço do papel redistributivo da União e dos estados, em colaboração com os municípios, para reduzir desigualdades na capacidade de financiamento, especialmente para construção, reestruturação e adequação de unidades escolares, garantindo padrões nacionais de qualidade e sustentabilidade socioambiental (1.1 e 1.2). Também se prevê a implementação de políticas de busca ativa e levantamento da demanda por creche, articuladas com órgãos de assistência social e saúde, para assegurar o direito à matrícula e reduzir a evasão (1.3). Outras ações incluem a definição de instrumentos nacionais para monitoramento da demanda (1.4), critérios de priorização que promovam equidade étnico-racial e socioeconômica, assegurando padrões nacionais de qualidade (1.5, 1.6, 1.7 e 1.8), além de instituir campanhas anuais de comunicação voltadas às famílias sobre seus direitos (1.13).

Além da ampliação da oferta, as estratégias contemplam medidas para garantir permanência, como a indução de incentivos para alocação de professores experientes em áreas vulneráveis (1.9), a extinção de turmas que misturam educação infantil e ensino fundamental (1.10), e a instituição de parâmetros para processos de nucleação escolar respeitando aspectos culturais e territoriais (1.11). Há ainda a

previsão de políticas específicas para regiões com menores índices de atendimento (1.12), bem como mecanismos de transparência e controle social nas parcerias com entidades sem fins lucrativos (1.8).

Em síntese, as estratégias evidenciam que a expansão da creche e a universalização da pré-escola exigem não apenas ampliação da rede física, mas também políticas integradas de financiamento, gestão democrática, formação docente e combate às desigualdades. O sucesso dessas estratégias dependerá da articulação federativa, da priorização de populações vulneráveis e da garantia de padrões de qualidade que assegurem o desenvolvimento integral das crianças brasileiras.

No quadro abaixo, oferecemos uma síntese das estratégias vinculadas a esse Objetivo.

Síntese das Estratégias vinculadas ao Objetivo 1 Acesso à Educação Infantil				
1.1: Reforçar papel redistributivo da União e Estados para reduzir desigualdades municipais.	1.2: Implementar política de infraestrutura de creches e pré-escolas, com foco em inclusão e sustentabilidade.	1.3: Apoiar política de levantamento de demanda e busca ativa com envolvimento intersetorial.	1.4: Definir e adotar instrumento nacional para levantamento de vagas em creche.	1.5: Induzir critérios que promovam equidade étnico-racial e socioeconômica nas vagas.
1.6: Promover políticas de acesso e permanência para crianças vulneráveis, com apoio familiar e institucional.	1.7: Ampliar acesso à educação infantil integral com qualidade e com foco em vulnerabilidade socioeconômica.	1.8: Publicizar e monitorar parcerias com entidades, garantindo qualidade e transparência.	1.9: Induzir incentivos para professores atuarem em áreas de difícil acesso e com crianças vulneráveis.	1.10: Implementar políticas para extinguir turmas multietapas na educação infantil.
1.11: Instituir parâmetros para nucleação escolar com consulta às comunidades.	1.12: Promover assistência técnica e financeira para ampliar oferta de educação infantil em regiões com baixa cobertura.	1.13: Instituir campanha anual sobre direito à creche e sobre matrícula obrigatória na pré-escola.		

Fonte: elaboração própria com base na proposição.

### 3. Conclusão sobre o Objetivo 1

Em linhas gerais, tanto as metas como as estratégias do SBT-CD são adequadas e apresentam avanços em relação ao disposto no PNE 2014-2025. É necessário ter em mente, no entanto, que o oferecimento da etapa é prioritariamente tarefa dos municípios, a parte mais frágil do pacto federativo. Nesse sentido, a União e os estados devem, por meio de instrumentos de cooperação, apoiar as redes municipais tanto tecnicamente como financeiramente. Sobre isso, é

importante observar que a Lei do SNE prevê que estados e municípios devem pactuar, no âmbito da CIBE, a coordenação de suas ações para a implementação das estratégias e o alcance das metas do PNE e dos respectivos planos estaduais e municipais de educação (art. 14, I), bem como que os fóruns de educação têm a competência para acompanhar a implementação dos planos de educação, seus objetivos e metas (art. 19, II), além de outros mecanismos de monitoramento e avaliação (arts. 29 e 30). Nesse sentido, a implementação é o ponto central a ser observado, pois é nessa etapa que o País vem negligenciando a cobertura da educação infantil.

Por outro lado, sendo a educação infantil uma etapa em que ainda há grandes déficits de atendimento, espera-se que o estabelecimento das novas metas sirva como um instrumento de mobilização da sociedade para exigir do poder público a garantia do direito que a Constituição já assegura com clareza. Assim, tendo em vista a amplitude do Objetivo 1, de suas metas e estratégias aqui analisadas, não vislumbramos necessidade de ajustes no texto do substitutivo.

## **OBJETIVO 2 – QUALIDADE DA EDUCAÇÃO INFANTIL<sup>10</sup>**

**Objetivo 2:** Garantir a qualidade da educação infantil.

### **1. Metas do Objetivo 2**

As metas do Objetivo 2 do novo PNE, nos termos do SBT-CD, versam sobre padrões de qualidade na oferta de creche e pré-escola.

#### **a. Quadro comparativo das metas do Objetivo 2**

SUBSTITUTIVO   CD 10/12/25	TEXTO INICIAL   PR 27/06/24	LEI nº 13.005, DE 2014 25/06/14
<b>Meta 2.a.</b> Assegurar que toda a oferta de creche alcance padrões nacionais de qualidade para a educação infantil, considerados, no mínimo, as dimensões de infraestrutura física; os profissionais de educação; as condições de gestão; os recursos pedagógicos <b>alinhados à Base Nacional Comum Curricular (BNCC) e com intencionalidade educativa.</b>	<b>Meta 2.a.</b> Assegurar que toda a oferta de creche alcance padrões nacionais de qualidade para a educação infantil, considerados, no mínimo, as dimensões de infraestrutura física, os profissionais de educação, as condições de gestão, os recursos pedagógicos, a acessibilidade, as interações e as práticas pedagógicas.	Sem correspondência

<sup>10</sup> Texto elaborado por Jose Edmar de Queiroz – Consultor Legislativo do Senado Federal, da área de Educação, Mestre em Educação.

<p><b>Meta 2.b.</b> Assegurar que toda a oferta de pré-escola alcance padrões nacionais de qualidade para educação infantil, considerados, no mínimo, as dimensões de infraestrutura física, os profissionais da educação, as condições de gestão, os recursos pedagógicos, a acessibilidade, as práticas pedagógicas <b>alinhasdas à BNCC e com intencionalidade educativa.</b></p>	<p><b>Meta 2.b.</b> Assegurar que toda a oferta de pré-escola alcance padrões nacionais de qualidade para educação infantil, considerados, no mínimo, as dimensões de infraestrutura física, os profissionais da educação, as condições de gestão, os recursos pedagógicos, a acessibilidade, as interações, as práticas pedagógicas e as brincadeiras.</p>	<p>Sem correspondência</p>
--	---	----------------------------

Fonte: elaboração própria com base nas proposições e na lei.

### **b. Considerações sobre as metas do Objetivo 2**

A educação infantil, como primeira etapa da educação básica, deve se pautar pelos princípios da educação e do cuidado e pelo reconhecimento das interações e da brincadeira como elementos estruturantes do trabalho educativo com as crianças.

O PNE 2014-2025 não tinha meta específica sobre a questão da qualidade na educação infantil. O tema era tratado em algumas de suas estratégias, como a que determina que sejam preservadas as especificidades da educação infantil na organização das redes escolares e a oferta da modalidade em estabelecimentos que atendam a parâmetros nacionais de qualidade (1.13), bem como a que determina o atendimento em tempo integral (1.17).

O texto do novo PNE, por outro lado, dá destaque à questão da qualidade, com duas metas dedicadas ao tema. Conforme podemos verificar, a meta 2.a trata da qualidade no atendimento em creche, enquanto a meta 2.b refere-se à qualidade na pré-escola. Em relação ao texto original do PL, o SBT-CD traz, nas duas metas, uma referência explícita à BNCC e à “intencionalidade pedagógica”, que devem fundamentar os recursos e as práticas pedagógicas na educação infantil. Esse conceito sintetiza a ideia de que as atividades desenvolvidas com as crianças devem ser pensadas com fins educacionais, de forma a contribuir para o desenvolvimento infantil, implicando, portanto, uma “abordagem consciente e planejada para a educação”<sup>11</sup>. Nesse sentido, a BNCC<sup>12</sup> traz a seguinte definição de intencionalidade educativa:

<sup>11</sup> O que é a intencionalidade pedagógica e como ela impacta o trabalho do professor? Disponível em: <<https://observatorio.movimentopelabase.org.br/o-que-e-a-intencionalidade-pedagogica-e-como-ela-impacta-o-trabalho-do-professor/>>. Acesso em: 18 nov. 2025.

<sup>12</sup> Base Nacional Comum Curricular: etapa da educação infantil. Disponível em: <<https://base-nacionalcomum.mec.gov.br/abase/>>. Acesso em: 18 nov. 2025.

Essa intencionalidade consiste na organização e proposição, pelo educador, de experiências que permitam às crianças conhecer a si e ao outro e de conhecer e compreender as relações com a natureza, com a cultura e com a produção científica, que se traduzem nas práticas de cuidados pessoais (alimentar-se, vestir-se, higienizar-se), nas brincadeiras, nas experimentações com materiais variados, na aproximação com a literatura e no encontro com as pessoas.

Outra dimensão fundamental da qualidade nesta etapa são os direitos de aprendizagem e desenvolvimento estabelecidos também na BNCC: conviver, brincar, participar, explorar, expressar e conhecer-se. Esses direitos reforçam a ideia de que a educação infantil tem um valor intrínseco, não se configurando apenas como preparação para a entrada no ensino fundamental.

Observe-se que as duas metas falam de “padrões nacionais de qualidade”, o que mostra também uma intenção de redução de desigualdades. Esses padrões devem considerar as dimensões da infraestrutura física, os profissionais de educação, as condições de gestão, os recursos pedagógicos, a acessibilidade e as práticas pedagógicas, a que já nos referimos. Trata-se de um grande desafio, uma vez que as disparidades na forma de atendimento desta etapa são muito grandes. Tomemos como exemplo o aspecto da infraestrutura. De acordo com o Documento Diagnóstico da Educação Nacional<sup>13</sup>, citando estudo de Neto *et al.* (2013)<sup>14</sup>, em uma escala de quatro categorias (elementar, básica, adequada e avançada), 55,9% das creches apresentam infraestrutura classificada como elementar, 39,4% como básica e apenas 0,2 % se enquadram em uma infraestrutura considerada avançada. Entre as pré-escolas, por sua vez, 57,9% estão no nível elementar da escala em termos de infraestrutura, com 34,1% no nível básico e somente 0,5% no nível avançado.

Quanto à formação de professores, é possível afirmar que a educação infantil é a etapa em que os educadores têm menor escolaridade, têm as piores remunerações e cumprem jornadas mais extensas, segundo afirma o já citado Documento Diagnóstico da Educação Nacional.

Outro ponto central nesta etapa da educação é a presença em sala de um segundo profissional que dê apoio ao professor, tema que impacta muito na qualidade do atendimento oferecido. De acordo com dados do INEP com base no

<sup>13</sup> Documento Diagnóstico da Educação Nacional / Plano Nacional de Educação – Secretaria de Articulação Intersetorial com os Sistemas de Ensino/Ministério da Educação MEC/Fundação Joaquim Nabuco, [Livro Digital], Editora Anpae, 2025.

<sup>14</sup> Disponível em <<https://www.fcc.org.br/pesquisa/publicacoes/eae/arquivos/1786/1786.pdf>>. Acesso em: 24 nov. 2025.

Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB) de 2021, 14,5% dos professores atuavam sozinhos em creches, enquanto na pré-escola esse percentual era de 65,3%. Além disso, a remuneração desses profissionais de apoio nem sempre acompanha a dos demais docentes, daí resultando a reivindicação dos educadores de que o tema seja tratado como “bidocência” e não apenas com a previsão de “profissionais auxiliares”.

A questão da qualidade envolve ainda aspectos relacionados a currículo, alimentação e à interação entre crianças e professor, que exigem, além do preparo técnico dos professores, mecanismos adequados de gestão e de interação com as famílias. Na educação infantil, esses elementos se distribuem de forma ainda mais desigual do que em outras etapas da educação básica. As populações mais vulneráveis, quando atendidas, o são em condições aquém das desejáveis. Assim, quando falamos de ampliação do atendimento e da qualidade é sempre preciso perguntar: para quem? Dessa forma, será possível evitar que iniquidades se escondam por trás das médias nacionais.

### **c. Análise formal, jurídica e de mérito das metas do Objetivo 2**

Na análise do Objetivo 1 do PNE já apontamos os fundamentos constitucionais e legais da garantia do direito à educação infantil. Parece-nos uma consequência lógica que esse direito só é realmente assegurado se, além da garantia de matrícula, o atendimento ocorre com padrão de qualidade que respeite a criança como ser em desenvolvimento e que contribua para o seu bem-estar e participação na vida social e familiar. Dessa forma, é preciso ter em mente que a educação infantil tem valor *per se* e se articula com o princípio constitucional da prioridade absoluta à criança (art. 227, CF), não podendo ser encarada apenas como um momento de preparação para a escolarização futura.

Assim, o dever do Estado em relação à educação (art. 208, IV) impõe não apenas a oferta de vagas, mas também a observância de padrões de qualidade. Esse entendimento é reforçado pelo art. 206, que elenca princípios como igualdade de condições para acesso e permanência na escola (inciso I) e garantia de padrão de qualidade (inciso VII). A LDB, por sua vez, detalha esse dever, prevendo que a educação deve ser oferecida com padrões adequados de qualidade (art. 3º, IX), tendo como finalidade o desenvolvimento integral da criança em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade (art. 29).

Do ponto de vista pedagógico, qualidade na educação infantil não se resume a indicadores quantitativos, como número de vagas ou tempo de permanência. Trata-se de garantir experiências educativas que respeitem a criança como sujeito de direitos, em consonância com as Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs) para a Educação Infantil (Resolução CNE/CEB nº 5/2009)<sup>15</sup>. Essas diretrizes enfatizam práticas que promovam o desenvolvimento integral, considerando as dimensões expressivo-motora, afetiva, cognitiva, linguística, ética, estética e sociocultural da criança.

A qualidade, portanto, envolve ambientes seguros e estimulantes, interações significativas, currículo organizado em torno de brincadeiras e experiências culturais, além da valorização da diversidade. A formação continuada dos profissionais e a relação adequada entre número de crianças e educadores são elementos centrais para assegurar que a educação infantil cumpra sua função constitucional e social.

## **2. Estratégias do Objetivo 2**

Para viabilizar as metas do Objetivo 2, o substitutivo prevê vinte e quatro estratégias, oito a mais do que havia no PL original. Para efeito de descrição, agrupamos as principais estratégias em cinco grandes eixos. O primeiro eixo trata da definição e monitoramento dos padrões de qualidade (2.1) e das Diretrizes Operacionais Nacionais de Qualidade e Equidade para a Educação Infantil (2.2), da criação de um índice nacional de qualidade (2.10) e do aperfeiçoamento da avaliação nacional da educação infantil para aferir as dimensões envolvidas no oferecimento da etapa (2.7). Inclui também mecanismos de autoavaliação escolar (2.9) e abordagens diversificadas para acompanhar o desenvolvimento infantil (2.8).

O segundo eixo refere-se às práticas pedagógicas e à integração curricular. Prevê incentivo a experiências alinhadas às áreas e aos temas transversais previstos na LDB e na BNCC, a Base Nacional Comum Curricular (2.3), a continuidade entre educação infantil e ensino fundamental (2.4) e a promoção da leitura e de atividades criativas (2.21), além da garantia de recursos pedagógicos diversificados e ambientes adequados (2.5 e 2.20).

O terceiro eixo concentra-se na formação e valorização profissional. Encontram-se aí estratégias para fortalecer políticas nacionais de formação inicial e

---

<sup>15</sup> Disponíveis em <[https://portal.mec.gov.br/dm/documents/rceboo5\\_09.pdf](https://portal.mec.gov.br/dm/documents/rceboo5_09.pdf)>. Acesso em: 24 nov. 2025.

continuada (2.14), incentivar a realização de concursos periódicos (2.15), assegurar o piso salarial a todos os profissionais do magistério das redes públicas que atuam na educação infantil (2.16) e regulamentar a formação mínima exigida para auxiliares dos professores regentes da educação infantil, bem como a garantia de piso salarial profissional nacional (2.17), além de promover a universalização da formação pedagógica específica (2.18) e parcerias para formação continuada dos profissionais do magistério (2.19).

O quarto eixo aborda a gestão e a articulação intersetorial. Assim, prevê a capacitação técnica das secretarias de educação (2.12), o fortalecimento da gestão escolar (2.11) e a integração com áreas como saúde, assistência social, esporte e cultura (2.13), bem como a articulação de sistemas de dados para monitoramento do direito à educação (2.24).

Por fim, o quinto eixo enfatiza a participação da família e da comunidade, com ações para estreitar a relação escola-família (2.22) e oferecer programas de orientação parental (2.23).

As estratégias dialogam diretamente com as metas ao detalhar como operacionalizar os padrões nacionais de qualidade, dentre outras medidas. Em alguns casos há detalhamentos que parecem excessivos, abordando temas curriculares e atividades pedagógicas. Apesar disso, as estratégias são abrangentes e bem alinhadas às metas. Contudo, sua concretização exigirá cooperação federativa, financiamento adequado e políticas de equidade, sob pena de se manter a distância entre o padrão normativo e a realidade das creches e pré-escolas.

No quadro abaixo, oferecemos uma síntese das estratégias vinculadas a esse Objetivo.

Quadro-síntese das estratégias – Objetivo 2 Qualidade da Educação Infantil				
<b>2.1:</b> Revisar e aplicar padrões nacionais de qualidade.	<b>2.2:</b> Implementar Diretrizes Operacionais Nacionais de Qualidade e Equidade para a Educação Infantil.	<b>2.3:</b> Incentivar práticas ligadas a temas transversais da LDB e da BNCC.	<b>2.4:</b> Garantir integração e continuidade da aprendizagem entre etapas.	<b>2.5:</b> Garantir acesso a materiais didáticos e espaços.
<b>2.6:</b> Ampliar materiais e formação para práticas com interações, brincadeiras e movimento.	<b>2.7:</b> Aperfeiçoar avaliação com base em padrões e dimensões específicas da educação infantil.	<b>2.8:</b> Implementar múltiplas avaliações do desenvolvimento infantil.	<b>2.9:</b> Induzir autoavaliação e planejamento coletivo focados em educação e cuidado.	<b>2.10:</b> Estabelecer índice de qualidade para todos os municípios.

Quadro-síntese das estratégias – Objetivo 2 Qualidade da Educação Infantil				
<b>2.11:</b> Induzir formação de gestores escolares.	<b>2.12:</b> Fortalecer capacidade técnica das secretarias.	<b>2.13:</b> Implementar e fortalecer políticas intersetoriais.	<b>2.14:</b> Fortalecer formação inicial e continuada.	<b>2.15:</b> Incentivar concursos e carreira docente.
<b>2.16:</b> Assegurar piso salarial nacional.	<b>2.17:</b> Regulamentar formação mínima específica dos auxiliares.	<b>2.18:</b> Promover a formação dos auxiliares.	<b>2.19:</b> Ampliar parcerias para formação continuada.	<b>2.20:</b> Ampliar acesso a acervo literário diversificado.
<b>2.21:</b> Incentivar leitura dialogada em casa e atividades criativas.	<b>2.22:</b> Fortalecer relação escola-família.	<b>2.23:</b> Apoiar programas intersetoriais de orientação às famílias.	<b>2.24:</b> Integrar dados para monitorar direitos.	

Fonte: elaboração própria com base na proposição.

### 3. Conclusão sobre o Objetivo 2

O Objetivo 2 representa um avanço significativo em relação ao PNE 2014-2025 ao estabelecer metas específicas para garantir padrões nacionais de qualidade na educação infantil, tanto para creches quanto para pré-escolas. A inclusão da referência à BNCC e à intencionalidade pedagógica trazida pelo substitutivo reforça a concepção da educação infantil como etapa fundamental para o desenvolvimento integral da criança, com práticas planejadas e alinhadas aos direitos de aprendizagem.

Todavia, persistem desafios estruturais e operacionais que podem comprometer a efetividade dessas metas. A realidade apontada pelos diagnósticos nacionais revela disparidades profundas na infraestrutura das unidades, na formação e valorização dos profissionais, na relação adequada entre número de crianças e educadores, bem como na oferta de recursos pedagógicos e acessibilidade.

Em linhas gerais, os principais temas e problemas da educação infantil estão contemplados nas metas e estratégias do Objetivo 2. Pode-se dizer que há até mesmo certo preciosismo no rol de estratégias, buscando cobrir aspectos da garantia de insumos, de formação e condições de trabalho dos professores, todos necessários para garantia de padrão de qualidade. Nesse sentido, julgamos que não há necessidade de acréscimo de novas metas ou estratégias nesse objetivo. Do contrário, haveria o risco de que ficasse excessivamente longo e minudente, o que poderia dificultar ainda mais o monitoramento e o controle de seu processo de implementação.

## **OBJETIVO 3 – ALFABETIZAÇÃO<sup>16</sup>**

**Objetivo 3:** Assegurar a alfabetização e nível adequado de aprendizagem em matemática, ao final do segundo ano do EF, a todas as crianças, em todas as modalidades educacionais, com inclusão e redução de desigualdades, visando à sua superação.

### **1. Metas do Objetivo 3**

A alfabetização é um direito humano fundamental e um requisito indispensável para o sucesso dos estudantes, tanto na escola como fora dela. No Brasil, o analfabetismo, de modo geral, permanece como uma complexa questão nacional, embora o acesso à escola tenha deixado de ser um problema abrangente.

De modo específico, os desafios relacionados à alfabetização de crianças também são uma questão histórica que persiste e que se agravou durante a pandemia de covid-19, prejudicando especialmente as crianças brasileiras em fase de alfabetização em decorrência da suspensão das aulas presenciais. Não por acaso, esse tema se mantém entre os principais desafios dos nossos planos decenais de educação. A proposta para o novo PNE também pretende tratar da questão com metas e estratégias específicas, das quais trataremos a seguir.

#### **a. Quadro comparativo das metas do Objetivo 3**

SUBSTITUTIVO   CD 10/12/25	TEXTO INICIAL   PR 27/06/24	LEI Nº 13.005, DE 2014 25/06/14
<b>Meta 3.a.</b> Assegurar que, no mínimo, <b>80%</b> das crianças estejam alfabetizadas <b>ao final do segundo ano do EF</b> , até o quinto ano de vigência deste PNE, e que todas as crianças estejam alfabetizadas ao final do segundo ano do EF, até o final do decênio.	<b>Meta 3.a.</b> Assegurar que, no mínimo, 80% das crianças estejam alfabetizadas ao final do segundo ano do EF, até o quinto ano de vigência deste PNE, e que todas as crianças estejam alfabetizadas ao final do segundo ano do EF, até o final do decênio.	<b>Meta 5:</b> alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do <b>3º ano</b> do EF.
<b>Meta 3.b.</b> Assegurar que, no mínimo, <b>80%</b> das crianças alcancem o <b>nível adequado de aprendizagem em matemática</b> ao final do segundo ano do EF, até o quinto ano de vigência deste PNE, e que todas as crianças alcancem o nível adequado ao final do segundo ano do EF, até o final do decênio.	Sem correspondência.	Sem correspondência.

<sup>16</sup> Texto elaborado por Luana Bergmann Soares – Consultora Legislativa do Senado Federal, da área de Educação. Pedagoga e Mestra em Educação.

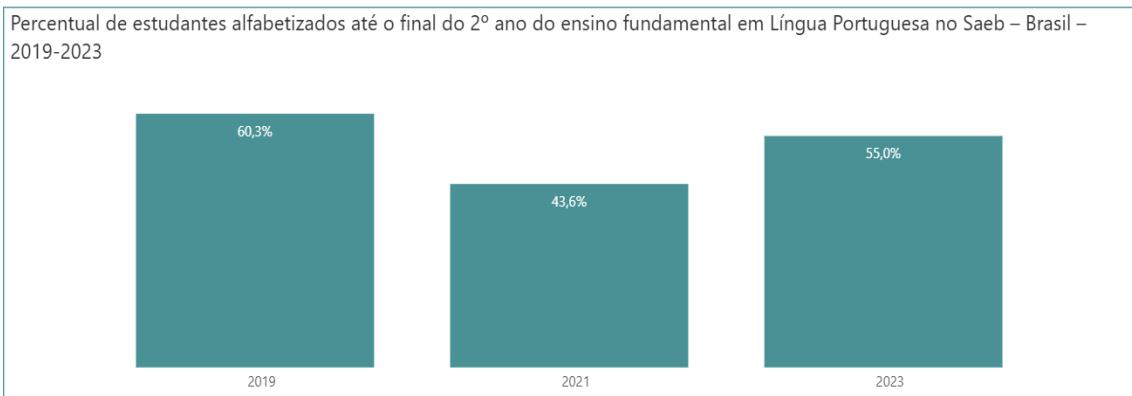
SUBSTITUTIVO   CD 10/12/25	TEXTO INICIAL   PR 27/06/24	LEI Nº 13.005, DE 2014 25/06/14
<b>Meta 3.c.</b> Reduzir as desigualdades nos resultados de alfabetização e de aprendizagem em matemática ao final do segundo ano do EF entre grupos sociais definidos por raça/cor, sexo, nível socioeconômico, região e localização, de modo que, até o final da vigência deste PNE, a razão dos resultados entre os grupos individualmente considerados seja igual ou superior a 90%.	<b>Meta 3.b.</b> Reduzir as desigualdades nos resultados de alfabetização ao final do segundo ano do EF entre grupos sociais definidos por raça, sexo, nível socioeconômico e região, de modo que, até o final da vigência deste PNE, a razão dos resultados entre os grupos seja igual ou superior a 90%.	Sem correspondência.

Fonte: elaboração própria com base nas proposições e na lei.

### b. Considerações sobre as metas do Objetivo 3

O plano para o próximo decênio está mais ousado quanto às metas de alfabetização. Em 2014, a meta nacional era alfabetizar todas as crianças até o final do 3º ano do ensino fundamental (EF). Em 2025, a proposta de novo PNE antecipa a alfabetização para o final do 2º ano do EF com metas desdobradas em alfabetização (leitura e escrita), na **meta 3.a**, e em aprendizagem de matemática, na **meta 3.b**. Essa antecipação se alinha à recomendação da BNCC (2017).

Vale destacar, inclusive, que, desde 2019<sup>17</sup>, o INEP já havia começado a apurar a Meta 5 (alfabetização) do PNE 2014-2025 tomando como referência o 2º ano do EF, também em razão da BNCC. Pelos dados, 55% das crianças brasileiras estavam alfabetizadas em Língua Portuguesa ao final do 2º ano do EF em 2023, conforme indica o gráfico a seguir:



Fonte: Elaborado pela Dired/Inep com base em dados do Saeb/Inep 2019/2023.

<sup>17</sup> Antes disso, o INEP realizava a Avaliação Nacional de Alfabetização (ANA). Mais informações em <<https://rbep.inep.gov.br/ojs3/index.php/emaberto/article/view/4297>>.

No caso da matemática, o INEP informa que ainda não há padrão de desempenho oficial publicado para essa etapa.

Outra novidade do próximo PNE é estabelecer que 80% das crianças devem estar alfabetizadas até o quinto ano de vigência do plano, chegando a 100% ao final do decênio. Há a mesma definição para a aprendizagem em matemática. Essas **metas intermediárias**, agora definidas para a metade da vigência do plano, são oportunas e não apareciam na lei de 2014.

Ademais, a proposição ora em debate estabelece uma **terceira nova meta** fundamental no cenário de profundas desigualdades brasileiras. Trata-se da meta 3.c, por meio da qual o País terá de reduzir as desigualdades educacionais (entre grupos sociais definidos) também na alfabetização e na aprendizagem em matemática até o final do decênio. De fato, os dados do Painel de Monitoramento do PNE no INEP<sup>18</sup> e de estudo recente de pesquisadoras daquela autarquia<sup>19</sup> mostram desigualdades persistentes na alfabetização das crianças brasileiras no que se refere a região, localização, cor/raça, sexo e nível socioeconômico.

Por fim, vale ressaltar que, por meio da pesquisa Alfabetiza Brasil<sup>20</sup> (2023), também promovida pelo INEP, definiu-se a medida de 743 pontos da escala SAEB, no 2º ano do EF, como o corte a partir do qual se pode considerar um estudante alfabetizado. Essa definição é essencial para o monitoramento dos resultados do próximo PNE. Concretamente, estudantes alfabetizados são aqueles que leem palavras, frases e textos curtos; localizam informações explícitas em textos curtos de até seis linhas, como bilhete, crônica e fragmento de conto infantil; e inferem informações em textos que articulam linguagem verbal e não verbal, entre outras habilidades<sup>21</sup>.

---

<sup>18</sup> Painel de Monitoramento do PNE (2014-2024), disponível em <<https://www.gov.br/INEP/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/INEP-data/painel-de-monitoramento-do-pne>>. Acesso em: 28 nov. 2025.

<sup>19</sup> BASSO, Flavia Viana; SILVA, Clara Machado; BARROS, Natália Caixeta. *Alfabetização no novo Plano Nacional de Educação*. Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais: análise do Projeto de Lei 2614/2024 – Novo Plano Nacional de Educação, v. 11, 2025. Disponível em: <<https://cadernosdeestudos.inep.gov.br/ojs3/index.php/cadernos/article/view/6899/4576>>. Acesso em: 28 nov. 2025.

<sup>20</sup> Disponível em <<https://www.gov.br/INEP/pt-br/areas-de-atuacao/avaliacao-e-exames-educacionais/alfabetiza-brasil>>. Acesso em: 29 nov. 2025.

<sup>21</sup> Além disso, o MEC também estruturou o Indicador Criança Alfabetizada, com metas progressivas até 2030: <<https://www.gov.br/INEP/pt-br/centrais-de-conteudo/noticias/avaliacao-da-alfabetizacao/INEP-publica-o-indicador-crianca-alfabetizada>> Acesso em: 29 nov. 2025.

### c. Análise formal, jurídica e de mérito das metas do Objetivo 3

As metas do Objetivo 3 encontram fundamento constitucional no direito à educação básica obrigatória e gratuita dos 4 aos 17 anos, conforme dispõe o art. 208, I, da CF. A Meta 3.a, ao prever que todas as crianças estejam alfabetizadas ao final do 2º ano do EF, concretiza o princípio da garantia de padrão de qualidade (art. 206, VII, CF). Também dialoga com o conceito de idade própria presente no art. 208, I, e no § 1º, que assegura o acesso à educação básica obrigatória como direito público subjetivo. O mesmo raciocínio vale para a Meta 3.b, que aborda a aprendizagem em matemática. A Meta 3.c, por sua vez, ao estabelecer a redução das desigualdades de aprendizagem entre grupos sociais definidos, busca materializar a um só tempo três mandamentos constitucionais. São eles a igualdade formal (art. 5º, *caput*), a redução das desigualdades sociais e regionais (art. 3º, III) e a igualdade de condições para acesso e permanência na escola (art. 206, I). As três metas, portanto, não apenas observam a constitucionalidade, mas efetivamente contribuem para operacionalizar direitos. Ademais, destacamos que já é vasta a legislação federal brasileira vigente em torno da alfabetização, tanto em nível infraconstitucional como infralegal. Na última década, podemos destacar a BNCC (2017), uma alteração recente na LDB (2022)<sup>22</sup> e o Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (2023<sup>23</sup> e 2025<sup>24</sup>).

No CN, o tema também é destaque. Em 2025, o SF instituiu a Comenda Governadores pela Alfabetização das Crianças na Idade Certa. Ela é concedida anualmente a cinco governadores que se destacam na melhoria da alfabetização de crianças em seus estados. Ainda no Senado, a CE conduziu, ao longo de 2025, avaliação sobre as recentes políticas públicas nacionais de alfabetização.

## 2. Estratégias do Objetivo 3

No que se refere à alfabetização de crianças, a proposta do relator da CD para o PNE estabelece 16 estratégias, quatro a mais do que o projeto original.

De modo geral, essas estratégias convergem para o fortalecimento da governança e das capacidades institucionais da educação, com articulação da

<sup>22</sup> Em 2022, a LDB foi alterada pela Lei nº 14.407, de 12 de julho de 2022, que acrescentou expressamente a obrigação da **alfabetização plena** e do estímulo à formação de leitores ao longo de toda a educação básica.

<sup>23</sup> Em 2023, o Governo Federal já havia criado o programa Compromisso Nacional Criança Alfabetizada pelo **Decreto nº 11.556, de 2023**. Em 2024, o MEC criou o **Selo Nacional Compromisso com a Alfabetização** (Decreto nº 12.191/2024), para reconhecer secretarias de educação destacadas na implementação de políticas públicas de alfabetização.

<sup>24</sup> Em 2025, a **Lei nº 15.247, de 31 de outubro de 2025** instituiu o **Compromisso Nacional Criança Alfabetizada**, incorporando em norma legal seus princípios, as formas de cooperação federativa e a meta da alfabetização plena ao final do segundo ano do fundamental.

alfabetização à pré-escola, equidade, valorização docente e atenção a grupos específicos, como crianças indígenas e vulneráveis. Propõem também revisar a BNCC, qualificar a formação de professores para lidar com turmas heterogêneas, tornar censitária a avaliação da alfabetização e ampliar o uso pedagógico dos resultados. Ademais, também estão entre as estratégias promover avaliações diagnósticas e formativas, divulgar dados a cada dois anos, incentivar a formação de leitores, garantir materiais didáticos adequados e implementar ações de recomposição das aprendizagens.

No quadro a seguir, apresentamos uma síntese das 16 estratégias:

<b>Síntese das Estratégias vinculadas ao Objetivo 3 - Alfabetização</b>			
<b>3.1:</b> Estabelecer mecanismo de governança federativa para cumprir as metas	<b>3.2:</b> Trabalhar em articulação com a pré-escola, com codocência e mentoría	<b>3.3:</b> Promover alfabetização com equidade e recomposição de aprendizagens	<b>3.4:</b> Fomentar alfabetização de crianças indígenas também em línguas indígenas
<b>3.5:</b> Revisar a Base Nacional Comum Curricular	<b>3.6:</b> Fomentar políticas de valorização dos professores alfabetizadores	<b>3.7:</b> Promover políticas de formação docente com foco em turmas heterogêneas	<b>3.8:</b> Tornar censitária a avaliação de alfabetização, inclusive para turmas multisserieadas
<b>3.9:</b> Divulgar, a cada dois anos, dados contextualizados de alfabetização	<b>3.10:</b> Fomentar avaliações diagnósticas e formativas de alfabetização	<b>3.11:</b> Aprimorar a apropriação dos resultados de alfabetização pelas escolas	<b>3.12:</b> Promover iniciativas de formação de leitores
<b>3.13:</b> Fortalecer as capacidades das Secretarias de Educação	<b>3.14:</b> Promover políticas de alfabetização de crianças vulneráveis	<b>3.15:</b> Promover ações e programas de recomposição das aprendizagens	<b>3.16:</b> Disponibilizar materiais didáticos adequados à alfabetização

Fonte: elaboração própria com base na proposição.

### **3. Conclusão sobre o Objetivo 3**

As metas do Objetivo 3 são relevantes e inovadoras em relação ao PNE 2014-2025. A antecipação da alfabetização para o 2º ano do EF está em linha com o arcabouço normativo vigente e as boas práticas internacionais. Além disso, a especificação da meta de matemática é oportuna e busca superar uma dificuldade concreta do País. Isso também vale para a meta de redução das desigualdades. Por fim, não vislumbramos necessidade de ajustes no texto.

## **OBJETIVO 4 – ACESSO, TRAJETÓRIA E CONCLUSÃO NO ENSINO FUNDAMENTAL E NO ENSINO MÉDIO<sup>25</sup>**

**Objetivo 4:** 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 inclusão e redução de desigualdades, visando à sua superação.

### **1. Metas do Objetivo 4**

O Objetivo 4 do novo PNE concentra-se em indicadores de fluxo escolar, tratando do acesso, trajetória e conclusão do EF e do ensino médio (EM). Diferentemente do PNE 2014-2025, que tratava as etapas em metas separadas (Metas 2 e 3), a nova proposta busca uma visão integrada do percurso do estudante durante toda a educação básica. Contudo, ao focar exclusivamente em indicadores de acesso e conclusão, o objetivo não estabelece uma articulação direta com a qualidade da aprendizagem, o que pode gerar efeitos adversos se analisado de forma isolada. Lembramos, contudo, que a qualidade em cada etapa da educação básica é o foco de um objetivo separado no texto. No caso do ensino fundamental e médio, o Objetivo 5.

#### **a. Quadro comparativo das metas do Objetivo 4**

SUBSTITUTIVO   CD 10/12/25	TEXTO INICIAL   PR 27/06/24	LEI Nº 13.005, DE 2014 25/06/14
<b>Sem alterações em relação ao texto inicial.</b>	<b>Meta 4.a.</b> Universalizar, até o terceiro ano de vigência deste PNE, o acesso à escola para toda a população de seis a dezessete anos de idade.	<b>Meta 2:</b> Universalizar o ensino fundamental de 9 (nove) anos para toda a população de 6 (seis) a 14 (quatorze) anos e garantir que pelo menos 95% (noventa e cinco por cento) dos alunos concluam essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência deste <b>Meta 3:</b> Universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 (quinze) a 17 (dezessete) anos e elevar, até o final do período de vigência deste PNE, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85% (oitenta e cinco por cento).
<b>Sem alterações em relação ao texto inicial.</b>	<b>Meta 4.b.</b> Garantir que todos os estudantes concluam o quinto ano do ensino fundamental na idade regular.	Sem correspondência.

<sup>25</sup> Texto elaborado por Rodrigo Santos Ramos – Consultor Legislativo do Senado Federal, da área de Educação, Licenciado em Matemática.

SUBSTITUTIVO   CD 10/12/25	TEXTO INICIAL   PR 27/06/24	LEI N° 13.005, DE 2014 25/06/14
<b>Sem alterações em relação ao texto inicial.</b>	<b>Meta 4.c.</b> Garantir que pelo menos 95% (noventa e cinco por cento) dos estudantes concluam o nono ano do ensino fundamental na idade regular, de modo a promover a equidade e a atenção à diversidade populacional.	<b>Meta 2:</b> (parte final): garantir que pelo menos 95% (noventa e cinco por cento) dos alunos concluam essa etapa na idade regular, de modo a recomendar, até o último ano de vigência deste PNE.
<b>Meta 4.d.</b> Garantir que pelo menos 90% (noventa por cento) dos estudantes concluam o ensino médio na idade regular, de modo a promover a equidade e a atenção à diversidade populacional.	<b>Meta 4.d.</b> Garantir que pelo menos 85% (oitenta e cinco por cento) dos estudantes concluam o ensino médio na idade regular, de modo a promover a equidade e a atenção à diversidade populacional.	<b>Meta 3:</b> (parte final): elevar, até o final do período de vigência deste PNE, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85% (oitenta e cinco por cento).

Fonte: elaboração própria com base nas proposições e na lei.

### b. Considerações sobre as metas do Objetivo 4

As metas propostas para o Objetivo 4 ajustam o foco do planejamento decenal, passando de indicadores de acesso e matrícula para indicadores de fluxo e conclusão na idade adequada. A Meta 4.a unifica o desafio da universalização do acesso para a população de 6 a 17 anos, que no PNE 2014-2025 estava dividido. Dados do 5º Ciclo de Monitoramento do INEP (2024)<sup>26</sup> mostraram que, para a faixa de 6 a 14 anos, a taxa de atendimento caiu de 97,8% em 2019 para 96,1% em 2023, enquanto a taxa líquida de matrícula no ensino médio (15 a 17 anos) alcançou 75,3% em 2023, ambas aquém das metas do plano que se encerra.

A Meta 4.b é uma inovação relevante, ao estabelecer a meta de conclusão do 5º ano do ensino fundamental na idade regular. A medida visa atacar a distorção idade-série em sua origem, uma vez que a reprovação e o abandono nos anos iniciais comprometem toda a trajetória escolar subsequente. Contudo, um estudo técnico<sup>27</sup> do próprio INEP sobre os requisitos para o monitoramento deste objetivo aponta um desafio crítico: a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios contínua (PNADc), principal fonte de dados para este tipo de indicador, não possui atualmente uma variável que permita aferir com precisão a conclusão do 5º ano. O estudo recomenda, portanto, uma articulação com o IBGE para a criação ou o aprimoramento de variáveis que tornem o monitoramento desta meta factível e confiável.

<sup>26</sup> INEP. Relatório do 5º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação – 2024. Brasília: INEP, 2024.

<sup>27</sup> SILVA, Susiane de Santana Moreira Oliveira da; OLIVEIRA, Adolfo Samuel de. Requisitos básicos para o monitoramento do objetivo 4 do Projeto de Lei nº 2.614/2024 do novo PNE: acesso e trajetória nos ensinos fundamental e médio. In: Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais, v. 11, Brasília: INEP, 2024. Disponível em: <<https://cadernosdeestudos.INEP.gov.br/ojs3/index.php/cadernos/>>. Acesso em: 1º dez. 2025.

A Meta 4.c, por sua vez, mantém o patamar de 95% para a conclusão do ensino fundamental na idade recomendada, que já constava na Meta 2 do PNE 2014-2025. A manutenção do índice reforça a prioridade de garantir a conclusão desta etapa, especialmente considerando que, em 2023, a taxa de conclusão para jovens de 16 anos era de apenas 84,3%, ainda distante do objetivo.

Por fim, a Meta 4.d promove a mudança conceitual mais importante. O PNE 2014-2025 focava na “taxa líquida de matrículas”, que, apesar de considerar a distorção idade-série, não enfoca o término da escolaridade básica. A nova proposta foca na “conclusão na idade regular”, um indicador mais preciso do sucesso da trajetória escolar. O texto aprovado na CD tornou a meta ainda mais ambiciosa, elevando o percentual de 85% (proposto pelo Executivo) para 90%. Embora o País tenha registrado um avanço notável na última década<sup>28</sup>, saltando de 54,5% de conclusão em 2015 para 74,3% em 2025, a meta de 90% representa um desafio considerável. O avanço necessário, de 15,7 pontos percentuais em dez anos, é numericamente inferior ao crescimento de 19,8 pontos da década anterior, mas é preciso ponderar que, à medida que o indicador se aproxima da universalização, os avanços se tornam mais difíceis, pois dependem da inclusão de populações em situação de maior vulnerabilidade. Além disso, as profundas desigualdades regionais tornam o desafio ainda maior: enquanto o Sudeste se aproxima de 80% de conclusão, as regiões Norte (69,1%) e Nordeste (69,3%) estão muito distantes da meta, exigindo um esforço significativamente maior para garantir a equidade no direito à conclusão da educação básica.

#### **c. Análise formal, jurídica e de mérito das metas do Objetivo 4**

O Objetivo 4 e suas metas encontram sólido amparo no ordenamento jurídico brasileiro. A CF, em seu art. 208, I, consagra a educação básica como um direito público subjetivo, definindo-a como obrigatória e gratuita dos 4 aos 17 anos. A LDB reforça esse dever do Estado, estabelecendo mecanismos como a chamada pública e o controle da frequência escolar (art. 5º).

Do ponto de vista do mérito, o Objetivo 4 busca atacar um dos sintomas da desigualdade educacional: a distorção idade-série e o abandono escolar, que se concentram nas populações mais vulneráveis. Particularmente relevante é o entendimento de que acesso e permanência escolar são conceitos articulados, que se refletem na noção de trajetória. Trajetórias irregulares, marcadas por episódios de

---

<sup>28</sup> Dados extraídos de estudo elaborado pelo Todos Pela Educação. Disponível em <<https://todospelaeducacao.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2025/11/estudo-conclusao-na-educacao-basica-todos-pela-educacao.pdf>>. Acesso em: 1º dez 2025.

repetência e abandono episódico, mesmo que o aluno retorne à escola no ano seguinte, levam não só ao fenômeno da distorção idade-série, mas fundamentalmente aumentam as chances de evasão definitiva, antes da conclusão da educação básica. Contudo, lembramos que o foco no fluxo escolar e na conclusão na idade regular, para terem eficácia, dependem também de avanços na proficiência dos estudantes, tema que é abordado em objetivo distinto na proposta do novo PNE. Sendo assim, alertamos para o risco de que a pressão por cumprir metas de fluxo induza a práticas de progressão sem a consolidação das aprendizagens esperadas para cada etapa, comprometendo a qualidade do ensino.

## **2. Estratégias do Objetivo 4**

O texto aprovado na CD apresenta um conjunto de dezesseis estratégias para o alcance das metas, expandindo as doze originalmente propostas pelo Poder Executivo. A reorganização e o acréscimo de novas estratégias pelo relator fortaleceram os eixos de atuação, com destaque para a prevenção à violência e a parceria com as famílias.

Um primeiro grupo de estratégias volta-se à garantia de insumos e condições de oferta, prevendo a definição de padrões nacionais de qualidade (4.1), a construção e adequação de escolas (4.2) e a ampliação da educação em tempo integral (4.3).

Um segundo eixo, e o mais numeroso, concentra-se no combate ao abandono e à evasão. Este eixo inclui desde a busca ativa (4.10) e o acompanhamento da trajetória dos estudantes (4.6), até políticas de apoio financeiro à permanência (4.8). A versão final do texto traz também estratégias específicas para a prevenção à violência e promoção da cultura de paz (4.13), o fortalecimento da parceria com as famílias (4.14) e o atendimento a jovens do sistema socioeducativo (4.16), reconhecendo que um ambiente escolar seguro e o apoio familiar são essenciais para a permanência dos estudantes.

Finalmente, há um conjunto de estratégias voltado para a flexibilização e adequação curricular, buscando tornar a escola mais relevante e atrativa. Esse grupo inclui a articulação com a educação profissional (4.9), a adaptação de currículos e calendários às realidades locais (4.7) e a ampliação da participação estudantil (4.11). A versão final do texto também fortaleceu este eixo ao prever o estímulo à iniciação científica, tecnológica e artístico-cultural tanto na estratégia de propostas curriculares (4.5) quanto em uma estratégia específica (4.15), sinalizando a importância de metodologias ativas para engajar os estudantes.

No quadro abaixo, oferecemos uma síntese das estratégias vinculadas a esse Objetivo.

<b>Quadro-Síntese das Estratégias vinculadas ao Objetivo 4 Acesso, Trajetória e Conclusão no Ensino Fundamental e no Ensino Médio</b>			
<b>4.1:</b> Assegurar padrões nacionais de qualidade e infraestrutura adequada	<b>4.2:</b> Implementar políticas de construção e adequação de escolas sustentáveis e inclusivas	<b>4.3:</b> Ampliar acesso e permanência em tempo integral com prioridade para estudantes vulneráveis	<b>4.4:</b> Assegurar oferta obrigatória do ensino fundamental para públicos específicos
<b>4.5:</b> Construir propostas curriculares alinhadas à cidadania e saberes comunitários	<b>4.6:</b> Proporcionar acompanhamento pedagógico e monitoramento da trajetória	<b>4.7:</b> Adaptar currículo e calendário escolar à realidade e às culturas locais	<b>4.8:</b> Fomentar políticas de apoio à permanência com incentivo financeiro-educacional aos estudantes
<b>4.9:</b> Fortalecer articulação entre educação básica e a EPT	<b>4.10:</b> Promover busca ativa de crianças e adolescentes fora da escola, com apoio de arranjos intersetoriais	<b>4.11:</b> Ampliar espaços de participação das comunidades escolares	<b>4.12:</b> Implementar políticas de prevenção à evasão e ao abandono escolar
<b>4.13:</b> Implementar programas de promoção da cultura de paz e prevenção à violência	<b>4.14:</b> Desenvolver programas de articulação entre escolas e famílias	<b>4.15:</b> Estimular programas de iniciação científica, tecnológica e artístico-cultural	<b>4.16:</b> Assegurar acesso, permanência e conclusão para jovens em medida socioeducativa

Fonte: elaboração própria com base na proposição.

### 3. Conclusão sobre o Objetivo 4

O Objetivo 4, ao focar na regularização do fluxo escolar, ataca um problema histórico da educação brasileira. Suas metas são ambiciosas e as estratégias pertinentes para o combate ao abandono e à distorção idade-série. Não se vislumbram vícios formais ou materiais que demandem reparos. Contudo, a principal crítica que se pode fazer ao objetivo é a sua falta de articulação explícita com a dimensão da aprendizagem.

O sucesso deste objetivo dependerá da sua implementação articulada com o Objetivo 5 do PNE, que trata especificamente da garantia da aprendizagem. Enquanto o Objetivo 4 se concentra no fluxo, o Objetivo 5 estabelece metas de proficiência para o final de cada etapa da educação básica. A ausência de um indicador composto que une as duas dimensões (como o Ideb) é um ponto de atenção para o monitoramento do plano. O principal risco é que os sistemas de ensino, pressionados a cumprir as metas de conclusão do Objetivo 4, adotem práticas como a aprovação automática, mascarando as deficiências de aprendizagem que o Objetivo 5 busca combater.

## **OBJETIVO 5 – APRENDIZAGEM NO ENSINO FUNDAMENTAL E NO ENSINO MÉDIO<sup>29</sup>**

**Objetivo 5:** Garantir a aprendizagem dos estudantes no EF e no EM, em todas as modalidades educacionais, com redução de desigualdades e inclusão.

### **1. Metas do Objetivo 5**

O Objetivo 5 do novo PNE representa uma mudança de enfoque em relação ao PNE 2014-2025. Enquanto a Meta 7 do plano anterior utilizava o Ideb, que combina fluxo escolar e aprendizagem, o novo objetivo concentra-se exclusivamente na dimensão da aprendizagem, estabelecendo metas de proficiência para cada etapa da educação básica. Essa mudança, embora traga maior clareza ao foco na aprendizagem, suscita questionamentos sobre a ausência de um indicador que articule as duas dimensões, conforme será discutido adiante.

#### **a. Quadro comparativo das metas do Objetivo 5**

<b>SUBSTITUTIVO   CD 10/12/25</b>	<b>TEXTO INICIAL   PR 27/06/24</b>	<b>LEI Nº 13.005, DE 2014 25/06/14</b>
<b>Sem alterações em relação ao texto inicial.</b>	<b>Meta 5.a.</b> Assegurar o nível adequado de aprendizagem ao final dos anos iniciais do ensino fundamental para, no mínimo, 70% (setenta por cento) dos estudantes até o quinto ano de vigência deste PNE, e para todos até o final do decênio.	<b>Meta 7:</b> Fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as seguintes médias nacionais para vigência deste PNE, e para todos IDEB: Anos iniciais do EF = 6,0 em 2021. <b>Estratégia 7.2:</b> Assegurar que, no último ano de vigência deste PNE, todos os estudantes do ensino fundamental e do ensino médio tenham alcançado nível suficiente de aprendizado em relação aos direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento de seu ano de estudo, e 80%, pelo menos, o nível desejável.
<b>Sem alterações em relação ao texto inicial.</b>	<b>Meta 5.b.</b> Assegurar o nível adequado de aprendizagem ao final dos anos finais do ensino fundamental para, no mínimo, 65% (sessenta e cinco por cento) dos estudantes até o quinto ano de vigência deste PNE, e para todos até o final do decênio.	<b>Meta 7:</b> Anos finais do EF = IDEB 5,5 em 2021. <b>Estratégia 7.2:</b> (mesma redação acima).
<b>Sem alterações em relação ao texto inicial.</b>	<b>Meta 5.c.</b> Reduzir as desigualdades de aprendizagem no ensino fundamental entre grupos	<b>Estratégia 7.9:</b> Orientar as políticas das redes e sistemas de ensino, de forma a buscar atingir

<sup>29</sup> Texto elaborado por Rodrigo Santos Ramos – Consultor Legislativo do Senado Federal, da área de Educação, Licenciado em Matemática.

SUBSTITUTIVO   CD 10/12/25	TEXTO INICIAL   PR 27/06/24	LEI Nº 13.005, DE 2014 25/06/14
	sociais definidos por raça, sexo, nível socioeconômico e região, de modo que, até o final da vigência deste PNE, a razão dos resultados entre os grupos individualmente considerados seja igual ou superior a 90% (noventa por cento).	as metas do IDEB, diminuindo a diferença entre as escolas com os menores índices e a média nacional, garantindo equidade da aprendizagem e reduzindo pela metade, até o último ano de vigência deste PNE, as diferenças entre as médias dos índices dos Estados, inclusive do Distrito Federal, e dos Municípios.
<b>Sem alterações em relação ao texto inicial.</b>	<b>Meta 5.d.</b> Assegurar o nível adequado de aprendizagem ao final do ensino médio para, no mínimo, 60% (sessenta por cento) dos estudantes até o quinto ano de vigência deste PNE, e para todos até o final do decênio.	<b>Meta 7:</b> Ensino médio = IDEB 5,2 em 2021. <b>Estratégia 7.2:</b> (mesma redação acima).
<b>Sem alterações em relação ao texto inicial.</b>	<b>Meta 5.e.</b> Reduzir as desigualdades de aprendizagem no ensino médio entre grupos sociais definidos por raça, sexo, nível socioeconômico e região, de modo que, até o fim da vigência deste PNE, a razão dos resultados entre os grupos individualmente considerados seja igual ou superior a 90% (noventa por cento).	<b>Estratégia 7.9:</b> (mesma redação acima).
<b>Meta 5.f.</b> Reduzir progressivamente os índices de violência no ambiente escolar contra profissionais da educação e estudantes, incluídas as ocorrências de intimidação sistemática ( <i>bullying</i> ) previstas na Lei nº 13.185, de 6 de novembro de 2015, observados, entre outros, os mapeamentos produzidos pelo Sistema Nacional de Acompanhamento e Combate à Violência nas Escolas (Snave), conforme disposto na Lei nº 14.643, de 2 de agosto de 2023.	<b>Sem correspondência.</b>	<b>Sem correspondência.</b>

Fonte: elaboração própria com base nas proposições e na lei.

### b. Considerações sobre as metas do Objetivo 5

As metas do Objetivo 5 dividem-se em três grupos: as Metas 5.a, 5.b e 5.d estabelecem patamares mínimos de aprendizagem adequada para cada etapa da educação básica, as Metas 5.c e 5.e focam na redução de desigualdades entre grupos sociais, enquanto a Meta 5.f, uma inovação em relação ao texto enviado pelo

Executivo, busca reduzir progressivamente os índices de violência no ambiente escolar, reconhecendo que um ambiente seguro é condição necessária para a aprendizagem. A ambição das metas torna-se evidente quando confrontada com os dados mais recentes do SAEB 2023. Segundo dados da plataforma QEdu<sup>30</sup>, que utiliza o critério de “aprendizado adequado” (níveis proficiente e avançado) definido por Soares (2009)<sup>31</sup>, apenas 55% dos estudantes do 5º ano alcançaram nível adequado em Português e 44% em Matemática. Nos anos finais do ensino fundamental (9º ano), os percentuais caem para 36% em Português e alarmantes 16% em Matemática. No ensino médio, a situação é ainda mais crítica: apenas 32% dos estudantes atingiram nível adequado em Português e irrisórios 5% em Matemática.

As Metas 5.a e 5.b estabelecem que, até 2030, ao menos 70% dos estudantes dos anos iniciais e 65% dos anos finais do ensino fundamental devem alcançar o nível adequado de aprendizagem, chegando a 100% até 2035. Considerando os dados atuais, isso representa um desafio considerável, especialmente em Matemática, onde os percentuais atuais estão significativamente abaixo das metas intermediárias. Um ponto crítico, contudo, é a ausência de uma definição oficial do que constitui “nível adequado de aprendizagem”. O PNE 2014-2025 já enfrentou esse problema ao não definir os níveis “suficiente” e “desejável” mencionados na Estratégia 7.2, o que prejudicou o monitoramento. Embora estudos acadêmicos utilizem o critério estabelecido por Soares (2009), a falta de uma definição oficial do MEC e do INEP pode comprometer a legitimidade e a comparabilidade do monitoramento.

A Meta 5.d, que trata do EM, é particularmente desafiadora. Com apenas 5% dos estudantes em nível adequado em Matemática, alcançar 60% até 2030 exigiria uma transformação radical no sistema educacional. A meta de 100% até 2035, embora inspiradora, levanta questões sobre sua viabilidade prática, especialmente considerando as desigualdades regionais e socioeconômicas persistentes.

As Metas 5.c e 5.e, que tratam da redução de desigualdades, representam um avanço importante ao explicitar a necessidade de equidade. A meta de que a razão entre os resultados dos diferentes grupos sociais seja igual ou superior a 90% é uma forma objetiva de mensurar a redução de desigualdades. Contudo, os dados do

<sup>30</sup> Disponível em <<https://qedu.org.br/brasil/aprendizado>> Acesso em: 1º dez. 2025.

<sup>31</sup> SOARES, José Francisco. Índice de Desenvolvimento da Educação de São Paulo – IDESP. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v. 23, n. 1, p. 29-41, jan./jun. 2009.

SAEB 2023 mostram que as desigualdades são persistentes e significativas. Em Matemática, no 5º ano, 30% dos estudantes autodeclarados pretos alcançam nível adequado, contra 52% dos brancos. Um ponto de atenção é que as metas não mencionam explicitamente as desigualdades entre zonas rurais e urbanas, que também são marcantes, conforme estudo do próprio INEP<sup>32</sup>.

A inclusão da Meta 5.f, que trata da redução da violência no ambiente escolar, representa um avanço significativo e uma resposta a um cenário alarmante. Dados da Pesquisa Nacional de Saúde do Escolar (PeNSE/IBGE) mostram um aumento na percepção de *bullying*, que passou de 30,9% dos estudantes em 2009 para 40,5% em 2019<sup>33</sup>. Mais grave, o número de vítimas de violência interpessoal nas escolas, segundo o Ministério de Direitos Humanos e Cidadania, saltou de 3,7 mil em 2013 para 13,1 mil em 2023, um aumento de mais de 250% em uma década. A nova meta eleva o status do tema, que em versões preliminares do texto fora tratado apenas no nível de estratégias. Ao obrigar o poder público a acompanhar e reduzir os índices de violência, a meta fortalece a articulação com o Sistema Nacional de Acompanhamento e Combate à Violência nas Escolas (SNAVE) e reconhece que um ambiente escolar seguro é condição indispensável para a aprendizagem. Estudo recente do INEP (Basso *et al.*, 2023)<sup>34</sup>, com base em dados do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA) e do Estudo Internacional de Progresso em Leitura (PIRLS), corrobora essa visão ao demonstrar que estudantes que sofrem violência com maior frequência faltam mais às aulas e apresentam desempenho inferior, o que reforça a pertinência de tratar o tema no âmbito do Objetivo 5.

<sup>32</sup> BOF, Alvana Maria; OLIVEIRA, Adolfo Samuel de. Garantir a aprendizagem e reduzir as desigualdades educacionais: análise do Objetivo 5 do PL nº 2614/2024 – novo Plano Nacional de Educação. In: Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais, v. 11, Brasília: INEP, 2024. Disponível em: <<https://cadernosdeestudos.INEP.gov.br/ojs3/index.php/cadernos/>>. Acesso em: 1º dez. 2025.

<sup>33</sup> Os dados dessa análise foram extraídos da reportagem: “Violência escolar aumenta nos últimos 10 anos no Brasil – Escassez de políticas para melhorar a convivência e a precarização da estrutura de unidades de ensino colaboram com o avanço de agressões em instituições do país”. Disponível em <<https://revistapesquisa.fapesp.br/violencia-escolar-aumenta-nos-ultimos-10-anos-no-brasil/>>. Acesso em 11 dez. 2025. Ver também a Pesquisa Nacional de Saúde do Escolar (PeNSE/IBGE), disponível em <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/9134-pesquisa-nacional-de-saude-do-escolar.html>>. Acesso em: 11 dez. 2025, o Painel de denúncias recebidos pela Ouvidoria do Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania, disponível em <<https://www.gov.br/mdh/pt-br/ondh/painel-de-dados>>. Acesso em: 11 dez. 2025.

<sup>34</sup> BASSO, Flavia Viana; SOUZA, Clara Etiene Lima de; RODRIGUES, Clarissa Guimarães. Violência na escola na percepção dos estudantes brasileiros: evidências do Pirls e do Pisa. Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais, v. 9, Brasília: Inep, 2023. Disponível em: <<https://cadernosdeestudos.inep.gov.br/ojs3/index.php/cadernos/article/view/5975>>. Acesso em: 11 dez. 2025.

### **c. Análise formal, jurídica e de mérito das metas do Objetivo 5**

O Objetivo 5 encontra amparo nos mesmos dispositivos constitucionais e legais que fundamentam o Objetivo 4, especialmente no art. 206 da CF, que estabelece como princípio do ensino a “garantia de padrão de qualidade”. A LDB reforça esse princípio ao prever, em seu art. 9º, que a União incumbir-se-á de “assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino”.

Do ponto de vista do mérito, o foco na aprendizagem é essencial e complementa o Objetivo 4, que trata do fluxo escolar. Contudo, a separação entre os dois objetivos levanta uma questão técnica relevante. O PNE 2014-2025 utilizava o IDEB, um indicador que combinava fluxo (taxa de aprovação) e aprendizagem (proficiência no SAEB). Essa combinação tinha uma vantagem importante: desincentivar que sistemas de ensino melhorassem um indicador em detrimento do outro. Como alertou Fernandes (2007)<sup>35</sup>, à época da criação do IDEB, existe o risco de compensação recíproca: escolas podem adotar medidas que melhorem o fluxo e pioressem o desempenho nos exames, ou vice-versa. Um sistema que reprova sistematicamente pode ter boas médias de proficiência, mas exclui estudantes. Por outro lado, um sistema que aprova todos sem garantir aprendizagem mascara o problema.

O Objetivo 5, ao focar exclusivamente na aprendizagem, pode inadvertidamente incentivar a reprovação como estratégia para elevar as médias de proficiência, excluindo estudantes com dificuldades. Esse risco é particularmente preocupante no contexto brasileiro, marcado historicamente por uma “pedagogia da repetição”, conforme denunciado por Ribeiro (1991)<sup>36</sup>.

## **2. Estratégias do Objetivo 5**

O texto aprovado na Câmara dos Deputados apresenta um conjunto de 26 estratégias para o alcance das metas, expandindo significativamente as 19 originalmente propostas pelo Poder Executivo. As 7 novas estratégias, fruto de emendas

<sup>35</sup> FERNANDES, Reynaldo. Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), 2007. Disponível em: <[https://www.seduc.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/37/2013/02/texto\\_ideb.pdf](https://www.seduc.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/37/2013/02/texto_ideb.pdf)>. Acesso em: 11 dez. 2025.

<sup>36</sup> RIBEIRO, Sérgio Costa. A pedagogia da repetição. Estudos Avançados, São Paulo, v. 5, n. 12, p. 7-21, maio/ago. 1991. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/ea/a/JyfPSdxSCrxKHxV6H3whNNz>>. Acesso em: 1º dez. 2025.

parlamentares, reforçam e detalham os eixos de avaliação, apoio pedagógico e, principalmente, a promoção de um ambiente escolar seguro e acolhedor.

Um primeiro grupo de estratégias volta-se ao aprimoramento dos instrumentos de avaliação e monitoramento. Este eixo prevê a revisão da BNCC (5.1), a institucionalização de uma política para o ensino médio (5.2), a avaliação de todas as áreas do conhecimento no SAEB (5.5) e a divulgação dos resultados (5.8). As emendas aprovadas fortaleceram este eixo ao incluir a criação de um índice de qualidade que agregue desempenho e fluxo escolar (5.9), resgatando a concepção do IDEB, e a meta de induzir a participação de pelo menos 80% dos estudantes em cada exame do SAEB (5.7), garantindo a representatividade dos resultados.

Um segundo e numeroso eixo de estratégias foca no apoio pedagógico e na formação docente. Este grupo inclui o fomento a avaliações diagnósticas (5.11), o acompanhamento de estudantes com baixo rendimento (5.12) e a formação continuada de professores (5.14, 5.15). As novas estratégias ampliaram este eixo ao prever o aprimoramento da seleção de materiais didáticos para garantir sua qualidade científica (5.22) e o fortalecimento do ensino de línguas estrangeiras (5.23), visando a internacionalização e a ampliação de oportunidades.

A Estratégia (5.15), que trata da formação de professores e gestores, merece atenção especial, pois toca no fator que a literatura acadêmica aponta como o mais determinante para a aprendizagem: a qualidade da atuação docente. Metanálises robustas, como as de Wang, Haertel e Walberg (1993)<sup>37</sup> e Hattie (2009)<sup>38</sup>, demonstram que a gestão de sala de aula e a relação positiva professor-aluno estão entre as variáveis que mais impactam o sucesso escolar dos estudantes. Bissonnette *et al.*(2010)<sup>39</sup>, em análise de 362 estudos, concluíram que o ensino estruturado e explícito é a modalidade pedagógica mais eficaz para favorecer as aprendizagens fundamentais. Esses achados sublinham a importância de que as políticas de formação continuada não sejam genéricas, mas focadas em desenvolver competências práticas, como a gestão de sala de aula e o domínio de estratégias de ensino eficazes, capacitando os professores para atuar em contextos diversos e desafiadores.

<sup>37</sup> WANG, M. C.; HAERTEL, G. D.; WALBERG, H. J. Toward a knowledge base for school learning. *Review of Educational Research*, v. 63, n. 3, p. 249-294, 1993.

<sup>38</sup> HATTIE, J. *Visible learning: A synthesis of over 800 meta-analyses relating to achievement*. London: Routledge, 2009.

<sup>39</sup> BISSONNETTE, S.; RICHARD, M.; GAUTHIER, C.; BOUCHARD, C. Quelles sont les stratégies d'enseignement efficaces favorisant les apprentissages fondamentaux auprès des élèves en difficulté de niveau élémentaire? Une méga-analyse. *Revue de recherche appliquée sur l'apprentissage*, v. 3, n. 1, p. 1-37, 2010.

O terceiro e mais expandido eixo trata da promoção de um ambiente escolar seguro, inclusivo e acolhedor, tema que ganhou centralidade com a inclusão da Meta 5.f. Este eixo, que já previa o apoio a estudantes de grupos vulneráveis (5.4) e o acompanhamento individualizado (5.13), foi significativamente fortalecido por emendas parlamentares. As novas estratégias criam um arcabouço robusto para o cumprimento da meta de redução da violência, prevendo o desenvolvimento de programas de prevenção à violência e promoção da cultura de paz (5.24), a qualificação de equipes para intervir em casos de *bullying* e *cyberbullying* (5.25) e a implementação da Política Nacional de Atenção Psicossocial nas Comunidades Escolares (5.26), articulando educação, saúde e assistência social, para enfrentar um problema complexo que, como demonstram os dados, afeta diretamente a permanência e a aprendizagem dos estudantes.

No quadro abaixo, oferecemos uma síntese das estratégias vinculadas a esse Objetivo.

Quadro-Síntese das Estratégias vinculadas ao Objetivo 5 Aprendizagem no Ensino Fundamental e no Ensino Médio			
<b>5.1:</b> Revisar a BNCC para aperfeiçoar currículos e materiais didáticos	<b>5.2:</b> Institucionalizar política nacional do ensino médio com práticas interdisciplinares	<b>5.3:</b> Assegurar diretrizes curriculares de Educação para as relações Étnico-Racial, Direitos Humanos e Ambiental	<b>5.4:</b> Apoiar aprendizagem de públicos específicos com materiais e acompanhamento adequados
<b>5.5:</b> Aprimorar instrumentos nacionais de avaliação, ampliando componentes e etapas avaliados	<b>5.6:</b> Expandir a aplicação de avaliações internacionais e divulgar resultados agregados por UF.	<b>5.7:</b> Induzir participação de, pelo menos, 80% dos estudantes em exames nacionais	<b>5.8:</b> Divulgar bienalmente resultados de aprendizagem e indicadores educacionais do Saeb
<b>5.9:</b> Elaborar índice para avaliação da qualidade com equidade da educação básica	<b>5.10:</b> Aperfeiçoar processos de avaliação e a apropriação dos resultados educacionais pelas escolas	<b>5.11:</b> Fomentar avaliações diagnósticas, formativas e autoavaliação institucional, com envolvimento da comunidade escolar	<b>5.12:</b> Acompanhar estudantes com rendimento defasado e trabalhar a recomposição de aprendizagens.
<b>5.13:</b> Instituir acompanhamento individualizado, focando transições entre etapas e públicos vulneráveis	<b>5.14:</b> Promover formação inicial e continuada de professores	<b>5.15:</b> Promover formação de professores e gestores com foco em experiências efetivas de melhoria da aprendizagem	<b>5.16:</b> Induzir incentivos para alocação de profissionais experientes em escolas de contextos vulneráveis
<b>5.17:</b> Fortalecer capacidade técnica e de gestão das Secretarias de Educação	<b>5.18:</b> Disponibilizar sistema multidimensional de gestão escolar para apoio técnico e financeiro	<b>5.19:</b> Estimular políticas para fortalecer relação escola-família e participação dos pais ou responsáveis	<b>5.20:</b> Promover articulação de políticas educacionais com saúde, assistência social, esporte e cultura

<b>Quadro-Síntese das Estratégias vinculadas ao Objetivo 5</b> <b>Aprendizagem no Ensino Fundamental e no Ensino Médio</b>			
<b>5.21:</b> Promover iniciativas de formação de leitores e qualificação docente para atuar em atividades de leitura.	<b>5.22:</b> Aprimorar elaboração e seleção de materiais didáticos, assegurando qualidade	<b>5.23:</b> Ampliar ensino de línguas estrangeiras e oportunidades educacionais e profissionais	<b>5.24:</b> Desenvolver programas de prevenção à violência e de promoção da cultura de paz no ambiente escolar
<b>5.25:</b> Qualificar equipes escolares para prevenir e intervir em casos de <i>bullying</i>	<b>5.26:</b> Assegurar Política Nacional de Atenção Psicossocial e equipes multiprofissionais nas escolas		

Fonte: elaboração própria com base na proposição.

### 3. Conclusão sobre o Objetivo 5

O Objetivo 5 é central para a qualidade da educação brasileira e complementa o Objetivo 4 ao focar na aprendizagem efetiva dos estudantes. Suas metas são ambiciosas e necessárias, especialmente considerando os baixos níveis atuais de proficiência, e as estratégias são pertinentes para enfrentar os desafios identificados. Não se vislumbram vícios formais ou materiais que demandem reparos.

Contudo, três pontos de atenção merecem destaque. Primeiro, a ausência de uma definição oficial do “nível adequado de aprendizagem” compromete a clareza e a legitimidade do monitoramento. Recomenda-se que o INEP e o MEC, em articulação com o CNE e especialistas, estabeleçam oficialmente esses padrões de desempenho para as áreas avaliadas no SAEB, evitando a repetição do problema enfrentado no PNE 2014-2025.

Segundo, não considerar o IDEB ou indicador similar que combine fluxo e aprendizagem é um ponto crítico. O IDEB, nacionalmente consagrado e amplamente utilizado em políticas públicas, tem a vantagem de desincentivar que sistemas de ensino melhorem a aprendizagem por meio do aumento da reprovação e do abandono. A separação entre os Objetivos 4 (fluxo) e 5 (aprendizagem) pode gerar incentivos perversos, levando gestores a priorizar um em detrimento do outro. Embora exista um Grupo de Trabalho instituído pela Portaria nº 26, de 29 de janeiro de 2024, do INEP, para atualizar o IDEB, até o momento não há definição sobre sua incorporação ao monitoramento do PNE. Recomenda-se que o monitoramento do plano seja realizado de forma a analisar os Objetivos 4 e 5 de maneira integrada, reconhecendo que ambos devem ser perseguidos com igual prioridade.

Terceiro, as Metas 5.c e 5.e, sobre redução de desigualdades, embora avancem ao explicitar grupos sociais prioritários, não mencionam as desigualdades entre zonas rurais e urbanas, que são significativas e persistentes. Recomenda-se que o monitoramento incorpore essa dimensão, conforme sugerido pelo próprio INEP, para uma visão mais completa das desigualdades educacionais.

## **OBJETIVO 6 – EDUCAÇÃO INTEGRAL EM TEMPO INTEGRAL<sup>40</sup>**

**Objetivo 6:** Ampliar a oferta de educação integral em tempo integral para a rede pública, assegurando sua qualidade e a intencionalidade pedagógica das atividades.

### **1. Meta do Objetivo 6**

O Objetivo 6 conta com uma única meta na proposta do novo PNE, relacionada à garantia de oferta na educação em tempo integral, na perspectiva da educação integral.

#### **a. Quadro comparativo da meta do Objetivo 6**

SUBSTITUTIVO   CD 10/12/25	TEXTO INICIAL   PR 27/06/24	LEI nº 13.005, de 2014 25/06/14
<b>Meta 6.a.</b> Garantir a oferta de matrículas em tempo integral, na perspectiva da educação integral, com <b>jornada mínima</b> de sete horas diárias ou trinta e cinco horas semanais, preferencialmente em turno único, em, no mínimo, <b>50%</b> (cinquenta por cento) das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, <b>35%</b> (trinta e cinco por cento) dos estudantes da educação básica até o quinto ano de vigência deste PNE, e <b>em no mínimo, 65% (sessenta e cinco por cento)</b> das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, <b>50%</b> (cinquenta por cento) dos estudantes da educação básica até o final da vigência deste PNE.	<b>Meta 6.a.</b> Garantir a oferta de matrículas de tempo integral na perspectiva da educação integral, com, no mínimo, sete horas diárias ou trinta e cinco horas semanais, preferencialmente em turno único em, no mínimo, 55% (cinquenta e cinco por cento) das escolas públicas, de forma a atender pelo menos 40% (quarenta por cento) dos estudantes da educação básica até o final da vigência deste PNE.	<b>Meta 6:</b> oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% (vinte e cinco por cento) dos (as) alunos (as) da educação básica.

Fonte: elaboração própria com base nas proposições e na lei.

---

Texto elaborado por Mardem Ribeiro Rocha Barbosa – Consultor Legislativo do Senado Federal, da área de Educação, Mestre em Educação.

## **b. Considerações sobre a meta do Objetivo 6**

O texto do PNE 2014-2025 é silente quanto à educação integral, abordando apenas a temática relativa à educação em tempo integral ao estabelecer um patamar objetivo de expansão (oferta em pelo menos 50% das escolas públicas para atender, no mínimo, 25% dos estudantes da educação básica). Não há detalhamento de metas intermediárias ou parâmetros adicionais associados à intencionalidade pedagógica ou à qualidade das experiências educativas, sendo o alcance dessa meta estipulado para o prazo total de vigência do PNE.

O texto inicial do PL com a proposta do novo PNE preservou a lógica da ampliação de jornada, porém explicitou o parâmetro mínimo de 7 horas diárias ou 35 horas semanais. O patamar de expansão supera o do PNE 2014-2025 (oferta em pelo menos 55% das escolas públicas, para atender 40% dos estudantes) e o prazo para alcance da meta também foi previsto para o final da vigência da lei. Outras inovações apresentadas no texto original diziam respeito à inclusão da perspectiva da educação integral a ser observada durante a expansão e à preferência de que as horas letivas ocorressem em turno único.

O SBT-CD avança nos quesitos mensurabilidade e acompanhamento do ritmo de expansão ao estabelecer, além da meta de prazo final, meta intermediária até o quinto ano de vigência, com percentuais incrementais tanto para escolas públicas (50% e 65%) quanto para estudantes atendidos (35% e 50%), culminando em metas mais ambiciosas que as presentes em versões anteriores da proposta. O substitutivo também mantém a perspectiva da educação integral e a priorização da oferta em turno único, a exemplo da redação do Poder Executivo.

Desse modo, o SBT-CD favorece o acompanhamento dos resultados por meio da inclusão de meta intermediária, além de fortalecer a coerência entre ampliação de tempo, intencionalidade pedagógica e garantia de qualidade, ao manter a perspectiva de educação integral, indicando que a ampliação da carga horária não deve implicar apenas mais tempo na escola, mas também a manutenção ou o aumento da qualidade das atividades propostas e executadas.

Relativamente aos percentuais mais ambiciosos, observa-se que haverá necessidade de elevado investimento do poder público nessa expansão, tendo em vista que os avanços entre os anos de 2014 e 2024, conforme dados do INEP<sup>41</sup>, foram

---

<sup>41</sup> Disponível em: <<https://www.gov.br/INEP/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/INEP-dados/painel-de-monitoramento-do-pne>>. Acesso em: 27 nov. 2025.

modestos e aquém da expansão esperada, com evolução de 29,0% para 33,1% das escolas em tempo integral e de 17,6% para 23,0% dos estudantes atendidos.

### **c. Análise formal, jurídica e de mérito da meta do Objetivo 6**

O Objetivo 6, em seu aspecto relativo à expansão da educação em tempo integral, possui amparo na CF que, por meio da EC nº 108, de 2020, consolidou a destinação de recursos específicos para a expansão desta forma de oferta, ao incluir os incisos XIV e XV no art. 212-A, relativos à destinação dos recursos do Fundeb.

No que diz respeito à perspectiva de educação integral, modelo que aborda o pleno desenvolvimento do estudante em todas as dimensões (física, intelectual, social, emocional etc.), embora a CF não trate expressamente do termo, há respaldo, no texto, em razão do caráter formativo da proposta e de sua relação com uma educação de qualidade, especialmente à luz dos fundamentos constitucionais da cidadania (art. 1º, inciso II) e da dignidade da pessoa humana (art. 1º, inciso III), bem como da garantia de padrão de qualidade, mediante o qual o ensino deve ser ministrado (art. 206, inciso VII).

No plano infraconstitucional, a LDB, desde sua promulgação, sustenta a ampliação progressiva da jornada escolar ao prever que o ensino fundamental será ministrado progressivamente em tempo integral, a critério dos sistemas de ensino (art. 33, § 2º), e que as redes públicas urbanas deverão conjugar esforços para evoluir ao regime de escolas de tempo integral (art. 87, § 5º). A diretriz de ampliação do tempo escolar foi reforçada a partir de 2016, sendo mantida na redação atual do art. 24, § 1º, que fixa 1.400 horas anuais como carga horária a ser alcançada na educação básica nos níveis fundamental e médio.

A formação integral também é sustentada pela BNCC, documento orientado por princípios éticos, políticos e estéticos que visam à formação humana integral e à construção de uma sociedade justa, democrática e inclusiva, e que afirma de modo explícito seu compromisso com a educação integral enquanto diretriz pedagógica e curricular, e não apenas com a ampliação da jornada escolar.

Por fim, a temática da educação integral do estudante, bem como o destaque da necessidade da qualidade da educação em tempo integral são reiteradamente apontados ao longo de todo o texto das DCN para a Educação Básica, reafirmando a importância dessa abordagem no contexto da educação nacional.

## **2. Estratégias do Objetivo 6**

O texto do SBT-CD apresenta quinze estratégias para efetivação do Objetivo 6, seis a mais do que as nove constantes no PNE 2014-2025. Essas estratégias podem ser organizadas em cinco grupos que são apresentados de forma resumida na sequência.

As estratégias ligadas a organização e normatização da educação integral e em tempo integral contemplam: instituição de política nacional para ampliação da oferta e da qualidade da educação integral, em tempo integral, nas diferentes etapas e modalidades da educação básica, com a garantia de condições adequadas (6.1); instituição de diretrizes operacionais nacionais de jornada escolar em tempo integral, com mecanismos de monitoramento e avaliação de sua implementação e que possam orientar a construção de documentos curriculares pelos entes federativos, garantindo a qualidade de sua oferta (6.2); promoção da participação da comunidade escolar, no modelo de gestão democrática, na construção de documentos curriculares e propostas pedagógicas da educação integral em tempo integral (6.8); instituição de políticas com vistas a fortalecer a capacidade de planejamento e gestão pedagógica integrados entre secretarias de educação e unidades educacionais para a integração e o desenvolvimento dos currículos e projetos político-pedagógicos para a educação integral (6.11); desenvolvimento, em regime de colaboração, de indicadores e instrumentos de acompanhamento da qualidade da educação integral em tempo integral e a instituição de mecanismo nacional para sua implementação e monitoramento (6.14).

As estratégias relacionadas a intencionalidade pedagógica e organização didática incluem: otimização e efetivo aproveitamento do tempo durante a jornada expandida, por meio da mobilização e integração entre diferentes espaços, instituições sociais, tempos educativos e da diversificação das experiências e interações sociais (6.3); inclusão de áreas e temas transversais nos currículos de educação integral em tempo integral (6.7); fomento de estratégias voltadas à permanência escolar e ao desenvolvimento do projeto de vida, continuidade dos estudos, intercâmbio e empreendedorismo, para estudantes do EM (6.12); fortalecimento do esporte educacional e da Educação Física, de forma integrada e articulada, transversalmente às demais áreas do conhecimento e às políticas intersetoriais (6.13).

As estratégias sobre políticas de acesso e permanência incluem: promoção de políticas de apoio à permanência para estudantes em situação de vulnerabilidade, especialmente os do ensino médio (6.4); garantia de acesso a públicos diversos, pessoas em situação de vulnerabilidade, indígenas, negras, quilombolas, do sistema

prisional, entre outros (6.5); estímulo à expansão equilibrada das matrículas em tempo integral entre as regiões e as diferentes etapas da educação básica (6.15).

Entre as estratégias ligadas à infraestrutura, destacam-se: programas para a construção, a ampliação e a reestruturação das escolas públicas (quadras poliesportivas, laboratórios, laboratórios de informática, espaços para atividades culturais, bibliotecas etc.), prioritariamente em escolas que atendam estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica, indígenas, negras, quilombolas, do campo e público da educação especial e da educação especial (6.6).

Por fim, no campo da formação inicial e continuada de profissionais da educação e planos de carreira, as estratégias tratam de: fortalecimento da formação inicial e continuada de profissionais da educação, com base na perspectiva da educação integral, visando assegurar os direitos de aprendizagens e o desenvolvimento pleno dos estudantes em jornada de tempo integral (6.9); criação de incentivos para promover a dedicação docente à jornada de tempo integral, para atuação preferencialmente em uma única escola (6.10); indução e a estruturação de planos de carreira que garantam condições de dedicação compatíveis com a jornada ampliada.

No quadro abaixo, oferecemos uma síntese das estratégias vinculadas a esse Objetivo.

<b>Quadro-Síntese das Estratégias vinculadas ao Objetivo 6 Educação Integral em Tempo Integral</b>		
<b>6.1:</b> Instituir política nacional para ampliar oferta e qualidade da educação integral em tempo integral	<b>6.2:</b> Instituir diretrizes operacionais nacionais para jornada escolar em tempo integral	<b>6.3:</b> Otimizar aproveitamento do tempo de permanência na escola para desenvolvimento integral dos estudantes
<b>6.4:</b> Promover assistência e incentivo financeiro-educacional para estudantes em tempo integral	<b>6.5:</b> Fomentar ampliação das matrículas em tempo integral para estudantes vulneráveis	<b>6.6:</b> Instituir programas para construção, ampliação e reestruturação de escolas públicas para desenvolvimento integral e acessibilidade
<b>6.7:</b> Garantir inclusão de temas transversais nos currículos de educação integral	<b>6.8:</b> Promover participação da comunidade escolar na construção de currículos e propostas pedagógicas	<b>6.9:</b> Fortalecer formação inicial e continuada de profissionais da educação com foco na educação integral
<b>6.10:</b> Criar incentivos para dedicação docente à jornada de tempo integral	<b>6.11:</b> Instituir políticas para fortalecer planejamento e gestão pedagógica integrados	<b>6.12:</b> Fomentar estratégias para permanência escolar e desenvolvimento do projeto de vida dos estudantes
<b>6.13:</b> Fortalecer prática do esporte educacional e Educação Física de forma integrada	<b>6.14:</b> Desenvolver indicadores e acompanhamento da qualidade da educação integral em tempo integral	<b>6.15:</b> Estimular expansão equilibrada das matrículas em tempo integral entre regiões e etapas

Fonte: elaboração própria com base na proposição.

### **3. Conclusão sobre o Objetivo 6**

A expansão da educação em tempo integral é fundamental, contudo, sua efetividade não pode se limitar ao aumento da jornada. Assim, é essencial frisar que a jornada em tempo integral deve ser planejada pedagogicamente para o desenvolvimento pleno do estudante, em todas as suas dimensões, e não signifique apenas mais horas de permanência na escola.

O texto do SBT-CD buscou dar enfoque à educação integral durante a expansão da jornada, o que representa avanço conceitual. Contudo, a redação se mostra densa e operacionalmente complexa. Um aprimoramento possível para tornar o texto mais claro, seria sugerir que as estratégias priorizassem o modelo de oferta da educação em tempo integral, sua expansão e governança, inserindo a educação integral como prioridade pedagógica dentro do formato ampliado, facilitando a interpretação e o entendimento do objetivo como um todo. Esse caminho poderia fortalecer a coerência da meta, facilitar a implementação das estratégias e tornar o objetivo mais mensurável e menos difuso, sem perder sua intencionalidade voltada à expansão da jornada com garantia de qualidade.

Ressalte-se, ainda, que a proximidade semântica entre os termos pode levar à confusão conceitual, fazendo com que educação em tempo integral e educação integral possam ser equivocadamente tratadas como sinônimos, caso essa distinção não seja constantemente reforçada, quando, na realidade, a primeira expressão (educação em tempo integral) refere-se ao modo de oferta e organização da jornada, e a segunda (educação integral), à intencionalidade pedagógica que deve orientar o currículo e as experiências educativas.

### **OBJETIVO 7 – CONECTIVIDADE, EDUCAÇÃO DIGITAL E INTEGRAÇÃO DAS TECNOLOGIAS DIGITAIS DE INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO (TDICs) À EDUCAÇÃO<sup>42</sup>**

**Objetivo 7:** Promover a educação digital com a garantia de conectividade de alta velocidade para fins pedagógicos, inclusive com redes internas *wi-fi*, e dos conteúdos das três dimensões estabelecidas na Base Nacional Comum Curricular (BNCC) – pensamento computacional, mundo digital e cultura digital –, para aprendizagem das suas competências e habilidades de forma segura, responsável, ética, crítica e criativa, e a integração das Tecnologias Digitais de Informação e

---

<sup>42</sup> Texto elaborado por Manoel Moraes de O. N. Alexandre – Consultor Legislativo do Senado Federal, da área de Educação. Pedagogo e Bacharel em Direito, Pós-Graduado em Psicologia e Educação.

Comunicação (TDICs) à educação, para melhoria da aprendizagem, equidade e inclusão.

## 1. Metas do Objetivo 7

As metas do Objetivo 7 do novo PNE, nos termos do SBT-CD, versam sobre conectividade escolar e educação digital, considerando infraestrutura tecnológica e aprendizagem nas três dimensões da educação digital estabelecidas na BNCC: pensamento computacional, mundo digital e cultura digital.

Esse objetivo representa uma inovação significativa da proposta do novo PNE. No PNE 2014-2025, a temática de tecnologia e conectividade era tratada de forma dispersa em estratégias de diferentes metas. Não havia, contudo, metas específicas ou indicadores próprios para mensurar avanços na educação digital como componente curricular. A elevação do tema ao status de objetivo autônomo, com metas mensuráveis e estratégias articuladas, sinaliza o reconhecimento da centralidade das TDICs para a educação contemporânea.

### a. Quadro comparativo das metas do Objetivo 7

SUBSTITUTIVO   CD 10/12/25	TEXTO INICIAL   PR 27/06/24	LEI Nº 13.005, DE 2014 25/06/14
<p><b>Meta 7.a.</b> Assegurar a conectividade à internet de alta velocidade adequada para uso pedagógico de estudantes e professores, inclusive com redes internas wi-fi, em 50% (cinquenta por cento) das escolas públicas da educação básica até o segundo ano de vigência deste PNE, em 75% ao final do quinto ano, e em todas as escolas públicas da educação básica até o final do decênio.</p>	<p><b>Meta 7.a.</b> Assegurar conectividade à internet de alta velocidade adequada para uso pedagógico de estudantes e professores, em 100% das escolas públicas de educação básica até o quinto ano de vigência deste PNE.</p>	<p>Sem correspondência como meta. <b>Estratégia 7.15:</b> Universalizar, até o quinto ano de vigência deste PNE, o acesso à rede mundial de computadores em banda larga de alta velocidade e triplicar, até o final da década, a relação computador/aluno(a) nas escolas da rede pública de educação básica, promovendo a utilização pedagógica das tecnologias da informação e da comunicação.</p>

SUBSTITUTIVO   CD 10/12/25	TEXTO INICIAL   PR 27/06/24	LEI Nº 13.005, DE 2014 25/06/14
<p><b>Meta 7.b.</b> Assegurar que todos os estudantes alcancem o nível básico de aprendizagem em <b>cada uma das três dimensões estabelecidas na BNCC</b> para amenos 60% alcancem o nível educação digital, com pelo menos 50% (cinquenta por cento), 45% (quarenta e cinco por cento) e 40% (quarenta por cento) dos estudantes no nível adequado de aprendizagem, respectivamente ao término dos anos iniciais do ensino fundamental, dos anos finais do ensino fundamental e do ensino médio, até o quinto ano de vigência deste PNE; e 80% dos estudantes, ao término dos três marcos referidos anteriormente nesta meta, até o final do decênio.</p>	<p><b>Meta 7.b.</b> Assegurar que todos os estudantes alcancem o nível básico de aprendizagem em educação digital e que pelo menos 60% alcancem o nível adequado de aprendizagem, ao término dos anos finais do ensino fundamental e do ensino médio, até o final da vigência deste PNE.</p>	Sem correspondência

Fonte: elaboração própria com base nas proposições e na lei.

### b. Considerações sobre as metas do Objetivo 7

A evolução do tratamento normativo da educação digital no Brasil revela uma mudança substancial de paradigma entre o PNE 2014-2025 e a proposta atual. Enquanto o plano de 2014 não contemplava objetivo ou meta específicos para essa temática, limitando-se a estratégias dispersas – notadamente a Estratégia 7.15, que visava universalizar o acesso à internet em banda larga até o quinto ano de vigência e triplicar a relação computador/aluno –, o novo PNE consagra o Objetivo 7 como espaço normativo autônomo para a conectividade e a educação digital.

Quanto à conectividade, Meta 7.a, os dados disponíveis revelam um cenário de avanços parciais e lacunas persistentes. Segundo estudo da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados<sup>43</sup>, em 2023, 84,8% das escolas públicas afirmavam possuir acesso à internet com banda larga e 62,1% informaram dispor de internet para uso na aprendizagem. Contudo, o medidor de velocidade não estava instalado em 43,4% das escolas, e apenas 30,4% podiam garantir velocidade adequada de internet para uso pedagógico<sup>44</sup>. Esses números indicam que a Estratégia

<sup>43</sup> GOMES, A. V. et al. Plano Nacional de Educação: Subsídios para Análise do Projeto de Lei nº 2.614/2024. Estudo Técnico. Consultoria Legislativa. Brasília: Câmara dos Deputados, 2025.

<sup>44</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. Consultoria Legislativa. Estudo sobre o Objetivo 7 do PL 2.614/2024 (Novo PNE) – Educação digital e integração das TDICs. Brasília, 2024. Dados compilados a partir do Censo Escolar 2023 do INEP e do Medidor Educação Conectada.

7.15 do PNE 2014-2025 não foi cumprida, mesmo em relação ao acesso à internet independentemente da velocidade.

O texto inicial do PL nº 2.614, de 2024, propôs a universalização da conectividade em 100% das escolas até o quinto ano de vigência do PNE. O estudo da Câmara criticou essa redação por ser mais tímida do que a própria Estratégia 7.15 do PNE 2014-2025 e do que a Estratégia Nacional Escolas Conectadas (ENEC), lançada em 2023 com meta de universalização até 2026<sup>45</sup>. Além disso, apontou a necessidade de qualificar o conceito de conectividade para além do mero acesso externo à internet, incorporando a distribuição de sinal *wi-fi* interno para alunos e professores.

O texto do relator na CD acolheu parcialmente essas críticas. A Meta 7.a passou a prever metas intermediárias mais ambiciosas – 50% até o segundo ano, 75% até o quinto ano e 100% até o final do decênio – e incorporou expressamente a exigência de “redes internas *wi-fi*”. Essa modificação representa um avanço qualitativo, ao reconhecer que a mera chegada do sinal de internet à escola não é suficiente para o uso pedagógico se não houver distribuição adequada do sinal nos ambientes escolares.

Quanto à aprendizagem em educação digital, Meta 7.b, a análise deve partir do reconhecimento de que se trata de componente curricular inteiramente novo, para o qual inexiste diagnóstico consolidado ou avaliação estruturada. A BNCC Computação foi homologada apenas em 2022<sup>46</sup>, e a Política Nacional de Educação Digital (Lei nº 14.533, de 11 de janeiro de 2023) atribuiu ao INEP a competência para propor instrumentos de avaliação do letramento e da educação digital, tarefa ainda não concluída.

O texto inicial do Poder Executivo estabeleceu meta de 60% dos estudantes da educação básica com aprendizagem adequada em educação digital até o final do PNE, sem distinção por etapa de ensino. O citado estudo da Consultoria da CD observou que esse percentual figurava entre os mais baixos do PL e sugeriu a segmentação da meta por etapa, seguindo o padrão adotado para os demais componentes curriculares, com percentuais diferenciados para anos iniciais do

---

<sup>45</sup> A Estratégia Nacional de Escolas Conectadas (ENEC) foi instituída pelo Decreto nº 11.713, de 28 de setembro de 2023, com o objetivo de universalizar a conectividade de alta velocidade nas escolas públicas de educação básica até 2026.

<sup>46</sup> Resolução CNE/CP nº 1, de 4 de outubro de 2022, que define as Normas sobre Computação na Educação Básica – Complemento à Base Nacional Comum Curricular (BNCC), estruturada em três eixos: Pensamento Computacional, Mundo Digital e Cultura Digital.

ensino fundamental (70%), anos finais do ensino fundamental (65%) e ensino médio (60%).

O texto do relator na CD acolheu substancialmente essa sugestão, porém com percentuais distintos. A nova redação da Meta 7.b estabelece: (i) nível adequado para 50%, 45% e 40% dos estudantes, respectivamente ao término dos anos iniciais do EF, anos finais do EF e EM, até o quinto ano de vigência do PNE; (ii) nível adequado para 80% dos estudantes em todos os marcos até o final do decênio; e (iii) todos os estudantes no nível básico de aprendizagem. A inovação mais significativa do substitutivo foi a especificação de que a aprendizagem será medida “em cada uma das três dimensões estabelecidas na BNCC para a educação digital” – pensamento computacional, mundo digital e cultura digital. Conforme a justificativa do relator, essa modificação visa evitar que avanços em uma dimensão (como cultura digital) mascarem deficiências em outra (como pensamento computacional, que inclui programação, algoritmos e inteligência artificial).

A preocupação com o monitoramento desagregado por dimensão é especialmente relevante diante da intensificação do debate sobre o ensino de programação e conteúdos correlatos nas escolas. O relatório do SBT-CD registra que diversas emendas propuseram a inclusão explícita de programação, robótica e inteligência artificial nos currículos, preocupação que foi acolhida mediante a exigência de aferição separada por dimensão, permitindo identificar especificamente a evolução do pensamento computacional ao longo do decênio.

Cumpre destacar, ainda, o aperfeiçoamento da definição do Objetivo 7 no substitutivo, cujo tema passou a ser denominado “Conectividade, educação digital e integração das Tecnologias Digitais de Informação e Comunicação (TDICs) à educação.” Essa definição é mais abrangente que a original e alinha-se à sugestão do estudo da Consultoria Legislativa da CD, que propunha “Educação digital e integração das TDICs na educação”. A definição foi ampliada para explicitar as três dimensões da BNCC, a garantia de conectividade com redes internas *wi-fi*, e a integração das TDICs para melhoria da aprendizagem, equidade e inclusão.

### **c. Análise formal, jurídica e de mérito das metas do Objetivo 7**

As metas do Objetivo 7 encontram amparo em diversos dispositivos constitucionais e infraconstitucionais que fundamentam o direito à educação de qualidade e o dever do Estado em promover o desenvolvimento tecnológico e a inclusão digital.

No plano constitucional, o art. 214 da CF estabelece que o PNE deve conduzir à “promoção humanística, científica e tecnológica do País” (inciso V), fundamento que legitima a inclusão de metas voltadas à educação digital e à integração das TDICs ao processo educacional. O art. 205 consagra a educação como direito de todos e dever do Estado, visando ao “pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” – finalidades que, no contexto contemporâneo, pressupõem competências digitais. O art. 206, inciso VII, estabelece a “garantia de padrão de qualidade” como princípio do ensino, o que, nas condições atuais, inclui, necessariamente, a infraestrutura tecnológica adequada e a formação para o uso crítico das tecnologias.

O art. 211, §7º, da CF, incluído pela EC nº 108, de 2020, determina que a lei disporá sobre o padrão mínimo de qualidade da educação básica, considerando as condições adequadas de oferta e o CAQ. A infraestrutura tecnológica, incluindo conectividade e equipamentos, integra esse padrão de qualidade, conforme reconhecido pela própria estruturação do Fundeb, que prevê ponderações diferenciadas para diferentes condições de oferta.

Na legislação infraconstitucional, a LDB estabelece, em seu art. 3º, inciso IX, a “garantia de padrão de qualidade” como princípio do ensino, e no art. 4º, inciso IX, determina que o dever do Estado com a educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de “padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem”. A conectividade e os recursos digitais podem ser compreendidos como insumos indispensáveis à educação contemporânea.

A BNCC, instituída com fundamento no art. 210 da CF e nos arts. 26 e 35-A da LDB, estabelece a Competência Geral nº 5, que prevê o desenvolvimento da capacidade de “compreender, utilizar e criar tecnologias digitais de informação e comunicação de forma crítica, significativa, reflexiva e ética”. A BNCC também instituiu, por meio da Resolução CNE/CP nº 1/2022, o componente curricular de Computação, estruturado nas três dimensões referidas nas metas do Objetivo 7: pensamento computacional, mundo digital e cultura digital. As metas propostas, portanto, operacionalizam diretrizes curriculares já vigentes.

A Lei nº 14.180, de 1º de julho de 2021, instituiu a Política de Inovação Educação Conectada (PIEC), cujos objetivos incluem “apoiar a universalização do acesso à internet em alta velocidade” e “fomentar o uso pedagógico de tecnologias

digitais na educação básica". O Objetivo 7 do SBT-CD alinha-se integralmente a essa política, conferindo-lhe status de diretriz decenal e estabelecendo metas mensuráveis para seu monitoramento.

Quanto ao uso seguro e saudável das tecnologias digitais, tema contemplado nas estratégias do Objetivo 7, a Lei nº 15.211, de 17 de setembro de 2025 (Marco Legal das Plataformas Digitais para Crianças e Adolescentes), estabelece diretrizes para a proteção de menores no ambiente digital, e a Resolução CNE/CEB nº 2, de 2025<sup>47</sup>, institui diretrizes operacionais nacionais sobre o uso de dispositivos digitais em espaços escolares. A estratégia 7.7 do substitutivo, que prevê a atualização da BNCC para incorporar temas relacionados à inteligência artificial, ao uso saudável das TDICs e aos impactos negativos do uso excessivo de dispositivos na saúde mental, harmoniza-se com esse arcabouço normativo recente.

Do ponto de vista formal, as metas do Objetivo 7 atendem aos requisitos de clareza, mensurabilidade e temporalidade exigidos para o adequado monitoramento de um plano decenal. A Meta 7.a estabelece percentuais específicos (50%, 75%, 100%) e prazos definidos (segundo ano, quinto ano, final do decênio). A Meta 7.b, embora mais complexa por envolver múltiplas dimensões e etapas de ensino, também apresenta indicadores quantificáveis, ainda que sua operacionalização dependa da definição, pelo INEP, dos níveis e padrões de aprendizagem em educação digital, conforme previsto na Estratégia 7.20.

No tocante ao mérito, o Objetivo 7 responde ao diagnóstico consolidado sobre as lacunas da educação brasileira em matéria de conectividade e letramento digital. Dados da pesquisa TIC Educação 2023<sup>48</sup> indicam que, embora 92% das escolas de ensino fundamental e médio possuam conexão à internet, apenas 29% das escolas municipais alcançam velocidades superiores a 50 Mbps, patamar considerado adequado para uso pedagógico intensivo. Nas áreas rurais, as disparidades são ainda mais acentuadas. Quanto à aprendizagem, inexistem atualmente avaliações nacionais padronizadas para as competências digitais, o que torna a Meta 7.b não apenas ambiciosa, mas também indutora de avanços nos sistemas de avaliação educacional.

<sup>47</sup> A Resolução CNE/CEB nº 2, de 2025, institui Diretrizes Operacionais Nacionais sobre o Uso de Telefones Celulares e Dispositivos Eletrônicos Portáteis Pessoais nos Espaços Escolares da Educação Básica, em conformidade com a Lei nº 15.100, de 13 de janeiro de 2025.

<sup>48</sup> COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL (CGI.br). Pesquisa sobre o Uso das Tecnologias de Informação e Comunicação nas Escolas Brasileiras – TIC Educação 2023. São Paulo: CGI.br, 2024. Disponível em: <<https://cetic.br/pesquisa/educacao/>>.

Em síntese, as metas e estratégias do Objetivo 7 não padecem de vícios formais ou materiais. Encontram-se adequadamente fundamentadas no ordenamento jurídico vigente, respondem a demandas contemporâneas da sociedade brasileira e contribuem para a concretização do direito à educação de qualidade em contexto de transformação digital acelerada.

## **2. Estratégias do Objetivo 7**

O substitutivo da CD contempla vinte estratégias para o Objetivo 7, nove delas acrescentadas ao texto original do Poder Executivo. As estratégias podem ser agrupadas em cinco eixos temáticos apresentados a seguir.

No eixo de infraestrutura e conectividade, a Estratégia 7.1 determina o aprimoramento da política nacional de inclusão digital, com garantia de conectividade à internet de alta velocidade, inclusive com redes internas *wi-fi*, infraestrutura e equipamentos para uso adequado de TDICs em todas as escolas públicas. Essa estratégia articula-se com a Estratégia Brasileira de Transformação Digital (E-digital 2022-2026), cujo eixo “Educação e Capacitação Profissional” prevê a conexão de escolas públicas urbanas e rurais com banda larga. A 7.3, incluída pelo SBT-CD, estabelece a definição, em regime de colaboração federativa, de parâmetros mínimos de quantidade e qualidade dos equipamentos e dispositivos tecnológicos adequados à finalidade pedagógica. A Estratégia 7.4 trata da aquisição e disponibilização de dispositivos tecnológicos para professores e estudantes, condicionando-a às escolas com velocidade de conexão adequada ao uso pedagógico e com projeto de integração das TDICs. Essa condicionante, introduzida pelo substitutivo, visa evitar a repetição de experiências passadas em que equipamentos foram adquiridos sem planejamento pedagógico ou condições de conectividade, resultando em subutilização e obsolescência.

No eixo de currículo e materiais didáticos, a Estratégia 7.6 prevê a indução e disseminação de currículos voltados para a educação digital nas três dimensões da BNCC. A 7.7, também incluída pelo substitutivo, determina a atualização da BNCC para incorporar temas relacionados à inteligência artificial, ao uso saudável das TDICs e aos impactos negativos do uso excessivo de dispositivos digitais na saúde mental – temas que ganharam centralidade no debate público após a publicação da BNCC original e que se encontram alinhados à Lei nº 15.100, de 13 de janeiro de 2025, e à Resolução CNE/CEB nº 2, de 2025, sobre uso de dispositivos digitais em espaços escolares. A 7.8 trata da implementação de estratégias pedagógicas para o

desenvolvimento da educação digital e midiática, inclusive o uso seguro, responsável e equilibrado das TDICs. A 7.9 assegura a oferta de material didático para o ensino e a aprendizagem das competências da educação digital em todas as etapas da educação básica, bem como a disponibilização de recursos educacionais digitais. A 7.5 trata da disponibilização de TDICs e soluções digitais com atenção às desigualdades de raça/cor, nível socioeconômico, sexo e região, e às especificidades das modalidades de ensino, incluindo educação especial, educação do campo, EJA, educação escolar indígena e quilombola, e estudantes em situação de internação hospitalar ou no sistema socioeducativo.

No eixo de formação de professores, a Estratégia 7.10 determina a promoção da formação inicial e continuada de professores para a integração das TDICs ao processo de ensino e aprendizagem e para a implementação da educação digital. Trata-se de estratégia essencial, considerando que a BNCC Computação foi homologada apenas em 2022 e que a implementação dos currículos de educação digital – seja como componente específico, seja de forma transversal – demanda capacitação docente em larga escala. A 7.11 complementa esse eixo ao prever a promoção da formação inicial e continuada dos profissionais da educação para a integração das TDICs aos processos educacionais, inclusive quanto ao uso de recursos educacionais digitais abertos e à proteção de dados pessoais.

No eixo de avaliação e monitoramento, a Estratégia 7.12 prevê a estruturação da avaliação das competências e habilidades desenvolvidas na educação digital em todas as etapas da educação básica. Essa estratégia é indispensável para a aferição da Meta 7.b, que exige medição do nível de aprendizagem em cada uma das três dimensões da BNCC. A 7.20, incluída pelo substitutivo, estabelece prazo de até dois anos para que o INEP defina os níveis e padrões de aprendizagem para cada dimensão da educação digital, viabilizando o monitoramento efetivo da meta ao longo do decênio.

No eixo de governança e regulação, a Estratégia 7.2 trata da seleção, certificação e divulgação de soluções digitais e TDICs, com prioridade para recursos educacionais digitais nacionais, abertos ou livres, destinados especialmente a estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica e ao público da educação especial. A 7.13 prevê o fomento ao desenvolvimento de soluções digitais, preferencialmente públicas, livres ou abertas, com transparência

e proteção de dados, para auxiliar práticas de correção de fluxo, acompanhamento pedagógico individualizado e recomposição das aprendizagens. A 7.14 trata da oferta de soluções digitais para apoiar a gestão das secretarias e escolas, com integração de dados e interoperabilidade de sistemas em regime de colaboração, inclusive para a gestão, pelas próprias escolas, dos dados sobre resultados educacionais, com transparência pública e proteção de dados pessoais.

Duas estratégias incluídas pelo substitutivo merecem destaque especial pela sua relevância regulatória. A 7.18 determina a elaboração, pelo CNE, em até dois anos, de diretrizes nacionais para a adoção e uso de plataformas educacionais digitais e de inteligência artificial, em consonância com a legislação de proteção de dados pessoais e com a Lei nº 15.211, de 2025, que instituiu o Marco Legal das Plataformas Digitais para Crianças e Adolescentes. A 7.20, por sua vez, estabelece prazo de até dois anos para que o INEP defina os níveis e padrões de aprendizagem em cada uma das três dimensões da educação digital, viabilizando o monitoramento efetivo da Meta 7.b ao longo do decênio.

Por fim, a Estratégia 7.16 trata do processo de seleção e avaliação de TDICs e soluções digitais, com parâmetros de segurança e proteção de dados, assegurando a aquisição de ferramentas não discriminatórias e com evidências de impacto positivo na aprendizagem. E a 7.17 estabelece diretrizes para o uso sustentável de dispositivos tecnológicos no ambiente escolar, com orientações sobre gestão do ciclo de vida dos equipamentos e descarte adequado de resíduos eletrônicos.

Em síntese, o conjunto de estratégias do Objetivo 7 aborda de forma abrangente os principais desafios da educação digital no Brasil: a universalização da infraestrutura tecnológica, a implementação curricular, a formação docente, a avaliação da aprendizagem e a governança do uso de tecnologias nas escolas. As inclusões realizadas pelo substitutivo respondem a lacunas identificadas no texto original, notadamente quanto à definição de parâmetros avaliativos, à regulação do uso de inteligência artificial e plataformas digitais, e à atenção aos impactos das tecnologias na saúde mental dos estudantes. A efetividade dessas estratégias dependerá, contudo, da alocação adequada de recursos, da articulação intersetorial com as pastas de Comunicações e Ciência e Tecnologia, e do engajamento dos entes federativos na implementação das políticas previstas.

No quadro abaixo, oferecemos uma síntese das estratégias vinculadas a esse Objetivo.

<b>Síntese das estratégias vinculadas ao Objetivo 7 Conectividade, educação digital e integração das TDICs à educação</b>				
<b>7.1:</b> Aprimorar a política nacional de inclusão digital	<b>7.2:</b> Selecionar, certificar, divulgar e incentivar o desenvolvimento de soluções digitais e TDICs	<b>7.3:</b> Estabelecer, em colaboração, parâmetros mínimos de quantidade e qualidade de equipamentos e dispositivos	<b>7.4:</b> Assegurar, em colaboração, a aquisição e a disponibilização de dispositivos tecnológicos	<b>7.5:</b> Disponibilizar TDICs e soluções digitais que combinem organização do tempo e atividades didáticas
<b>7.6:</b> Induzir e disseminar adoção de currículos de educação digital, nas três dimensões da BNCC	<b>7.7:</b> Atualizar BNCC para incorporar inteligência artificial, uso saudável e impactos negativos do uso prolongado de telas	<b>7.8:</b> Implementar estratégias pedagógicas para educação digital e midiática, nas três dimensões da BNCC	<b>7.9:</b> Assegurar a oferta de material didático para educação digital e garantir recursos educacionais digitais	<b>7.10:</b> Promover e estimular a formação inicial e continuada de professores da educação básica
<b>7.11:</b> Promover e estimular a formação inicial e continuada de profissionais da educação	<b>7.12:</b> Estruturar e aplicar bianualmente avaliação das competências e habilidades de educação digital	<b>7.13:</b> Fomentar desenvolvimento de soluções digitais	<b>7.14:</b> Assegurar a oferta de soluções digitais	<b>7.15:</b> Fomentar a parceria da escola com as famílias
<b>7.16:</b> Assegurar processo de seleção e avaliação de TDICs e soluções digitais, com segurança e proteção de dados	<b>7.17:</b> Estabelecer diretrizes para o uso sustentável de dispositivos tecnológicos na escola	<b>7.18:</b> Assegurar, em dois anos, criação de diretrizes nacionais para a adoção e uso de plataformas educacionais e de inteligência artificial	<b>7.19:</b> Fomentar produção de soluções digitais para educação básica, via parcerias com Instituições Científicas, Tecnológicas e de Inovação	<b>7.20:</b> Assegurar, em dois anos, definição dos níveis e padrões de aprendizagem para dimensões da educação digital da BNCC

Fonte: elaboração própria com base na proposição.

### 3. Conclusão sobre o Objetivo 7

O Objetivo 7 do novo PNE representa avanço significativo ao consagrar a educação digital como eixo estruturante da política educacional brasileira, superando a abordagem fragmentada do plano anterior, que tratava as TDICs apenas em estratégias dispersas. O substitutivo da CD aprimorou substancialmente o texto original do Poder Executivo, incorporando metas intermediárias mais ambiciosas para a conectividade, exigindo a medição da aprendizagem em cada uma das três dimensões da BNCC, e incluindo estratégias essenciais para a governança do uso de inteligência artificial e plataformas digitais nas escolas.

Não obstante os méritos do texto, algumas questões permanecem em aberto e podem ensejar reflexão no âmbito do SF.

Quanto à Meta 7.a (conectividade), embora o substitutivo tenha incorporado a exigência de redes internas *wi-fi* e estabelecido metas intermediárias mais ousadas que o texto original, persiste a preocupação com a viabilidade da universalização até o final do decênio, considerando que a Estratégia (7.15) do PNE 2014-2025 não foi cumprida. A implementação da meta depende de articulação intersetorial com os Ministérios das Comunicações e da Ciência e Tecnologia, bem como de fontes de financiamento que extrapolam o orçamento da educação, como as contrapartidas de editais de concessão de serviços de telecomunicações<sup>49</sup>. Seria oportuno avaliar a inclusão de dispositivo no novo PNE que explicitasse essa articulação intersetorial e os mecanismos de financiamento, conferindo maior segurança jurídica à execução da meta.

Quanto à Meta 7.b (aprendizagem), o texto do substitutivo condiciona o monitoramento à prévia definição, pelo INEP, dos níveis e padrões de aprendizagem em educação digital previstos na Estratégia 7.20. Trata-se de providência indispensável, dado que inexiste atualmente avaliação estruturada para as competências digitais. Contudo, o prazo de dois anos para essa definição pode ser insuficiente diante da complexidade técnica envolvida e da necessidade de validação dos instrumentos avaliativos. Sugere-se acompanhamento atento dessa estratégia, com eventual previsão de mecanismos de *accountability* para o caso de descumprimento do prazo.

Quanto às estratégias, o estudo da Consultoria da CD apresentou sugestões de aperfeiçoamento redacional que não foram integralmente acolhidas pelo SBT-CD. Entre elas, destacam-se: (i) a inclusão de estratégia específica para assegurar infraestrutura tecnológica nas instituições de formação inicial de professores, considerando que a capacitação docente para a educação digital pressupõe que os próprios cursos de licenciatura disponham de condições adequadas; (ii) a previsão de curadoria anual de materiais didáticos e tecnologias aplicadas à educação digital, conferindo atualização permanente aos recursos disponibilizados às escolas; e (iii) a explicitação, na Estratégia 7.11, do uso de

---

<sup>49</sup> A Lei nº 9.472/1997 (Lei Geral de Telecomunicações), em seu art. 8º, prevê que os editais de licitação para concessão de serviços de telecomunicações podem estabelecer compromissos de interesse da coletividade. O edital do leilão 5G (Edital nº 1/2021-SOR/SPR/CD-ANATEL) incluiu obrigações de conectividade para escolas públicas como contrapartida das operadoras.

tecnologias para a gestão e apropriação dos dados sobre resultados educacionais pelas próprias escolas, fortalecendo a autonomia pedagógica das unidades de ensino.

Quanto à terminologia, persiste certa inconsistência entre o título do Objetivo 7 e a nomenclatura adotada na BNCC. A expressão “cidadania digital”, presente no título original do PL, foi substituída no texto do SBT-CD, mas o novo título – embora mais abrangente – poderia ser simplificado para “Educação digital e integração das TDICs na educação”, conforme sugerido pelo estudo da Consultoria da CD, assegurando maior alinhamento com os documentos normativos vigentes.

Quanto ao uso de inteligência artificial, o substitutivo avançou ao prever diretrizes do CNE específicas na Estratégia 7.18 e ao incluir o tema na atualização da BNCC na Estratégia 7.7. Considerando a velocidade das transformações tecnológicas nessa área, seria prudente avaliar a inclusão de cláusula de revisão periódica dessas diretrizes, evitando a obsolescência normativa diante de inovações imprevisíveis no horizonte decenal.

Por fim, quanto ao financiamento, as estratégias do Objetivo 7 demandam investimentos expressivos em infraestrutura, equipamentos, formação docente e sistemas de avaliação. A Lei do Fundeb contempla a infraestrutura tecnológica entre os fatores de ponderação do CAQ, mas a regulamentação específica ainda carece de detalhamento. A efetividade do Objetivo 7 dependerá da adequada integração entre o PNE e os instrumentos de financiamento da educação, tema que merece atenção no âmbito da regulamentação infralegal.

Em síntese, o Objetivo 7 do novo PNE, na versão do relator na CD, apresenta-se tecnicamente consistente, juridicamente fundamentado e alinhado às diretrizes curriculares vigentes. As sugestões ora apresentadas visam ao aperfeiçoamento pontual do texto, sem prejuízo do reconhecimento de que a proposta representa significativo avanço para a educação digital brasileira.

## **OBJETIVO 8 – SUSTENTABILIDADE SOCIOAMBIENTAL NA EDUCAÇÃO<sup>50</sup>**

**Objetivo 8:** Promover a educação ambiental e o enfrentamento das mudanças do clima em todos os estabelecimentos de ensino.

---

<sup>50</sup> Texto elaborado por Luana Bergmann Soares – Consultora Legislativa do Senado Federal, da área de Educação. Pedagoga e Mestra em Educação.

## 1. Metas do Objetivo 8

As metas do Objetivo 8 do novo PNE, nos termos do SBT-CD, tratam de educação ambiental, infraestrutura escolar com conforto térmico e planos para enfrentamento das mudanças climáticas nas instituições de ensino.

Essa foi uma bem recebida novidade incorporada pelo relator da matéria na CD, uma vez que o tema não aparecia com status de meta na proposta original do Poder Executivo<sup>51</sup>. Na próxima seção, trataremos dessas novas metas adicionadas ao texto.

### a. Quadro comparativo das metas do Objetivo 8

SUBSTITUTIVO   CD 10/12/25	TEXTO INICIAL   PR 27/06/24	LEI Nº 13.005, DE 2014 25/06/14
<b>Meta 8.a.</b> Garantir que, até o quinto ano de vigência deste PNE, no mínimo 60% das redes de ensino e, até o final do decênio, a totalidade dessas redes desenvolvam planos para prevenção, mitigação e adaptação às mudanças do clima e os implementem em seus estabelecimentos de ensino.	Sem correspondência.	Sem correspondência.
<b>Meta 8.b.</b> Assegurar que todos os estabelecimentos de ensino tenham estrutura física e instalações que atendam a padrões de conforto térmico.	Sem correspondência.	Sem correspondência.
<b>Meta 8.c.</b> Assegurar que todas as instituições de ensino promovam a educação ambiental com base na Política Nacional de Educação Ambiental e nas diretrizes curriculares nacionais do Conselho Nacional de Educação.	Sem correspondência.	Sem correspondência.

Fonte: elaboração própria com base nas proposições e na lei.

### b. Considerações sobre as metas do Objetivo 8

A inclusão das Metas 8.a, 8.b e 8.c na proposta do novo PNE representa uma inovação bem-vinda e necessária para o contexto educacional brasileiro contemporâneo. Nesses termos, ao reconhecer formalmente a urgência das questões climáticas e ambientais no âmbito escolar, o PNE demonstra sintonia com os desafios mais prementes de nossa época, ao mesmo tempo em que posiciona a educação como agente de transformação diante da crise ambiental global.

<sup>51</sup> No PL enviado pela PR à CD em junho de 2024, a sustentabilidade ambiental apareceu de modo tangencial nas estratégias de educação básica: na E4.7 (adaptar o calendário escolar às condições climáticas regionais), e na E5.3 (implementar as Diretrizes Curriculares de Educação Ambiental). O tema apareceu, ainda, na E14.5 do ensino superior, sobre criar cursos com currículos que tratem de temas complexos como o das mudanças climáticas, único lugar em que essa expressão aparecia.

A Meta 8.a, que estabelece prazos progressivos para que as redes de ensino desenvolvam e implementem planos de prevenção, mitigação e adaptação às mudanças climáticas, preenche uma lacuna na gestão educacional brasileira. Atualmente, a grande maioria das escolas do País opera sem planejamento estruturado para enfrentar os impactos das alterações climáticas. Dados do MEC revelam a dimensão dessa vulnerabilidade: quase 1.500 municípios brasileiros foram afetados por interrupção escolar em 2024 devido a eventos climáticos extremos, impactando mais de 10.500 escolas e aproximadamente 2,5 milhões de estudantes<sup>52</sup>. De acordo com o UNICEF, pelo menos 1,17 milhão de crianças e adolescentes brasileiros tiveram seus estudos interrompidos em 2024 por eventos climáticos, especialmente enchentes e secas severas<sup>53</sup>. Diante desse cenário, a definição de metas escalonadas oferece um horizonte realista que permite às redes e instituições de ensino construírem capacidade técnica e mobilizarem recursos de forma gradual e consistente.

A **Meta 8.b**, por sua vez, toca em uma questão de justiça social e condições dignas de aprendizagem ao assegurar que todos os estabelecimentos de ensino disponham de estrutura física com padrões adequados de conforto térmico. Pelos dados do Anuário Brasileiro da Educação Básica 2025, elaborado pelo Todos pela Educação (TPE), com base nos microdados do Censo Escolar do INEP, apenas 38,7% das salas de aula em uso no Brasil contam com algum tipo de equipamento de climatização, como ar-condicionado, aquecedor ou climatizador<sup>54</sup>. Na rede pública, a situação é ainda mais grave: levantamento do Centro de Inovações para a Excelência de Políticas Públicas (CIEPP), com dados do Censo Escolar 2023, indica que somente 33% das salas de aula públicas são climatizadas, com disparidades regionais importantes. Há estudos sobre os impactos dessa precariedade<sup>55</sup>. Uma projeção do Banco Mundial identificou que estudantes dos 10% de municípios mais quentes do Brasil perdem, em média, 1% da aprendizagem por ano devido ao calor excessivo<sup>56</sup>. Em um país de dimensões continentais e diversidade climática acentuada, onde

<sup>52</sup> Disponível em: <<https://www.gov.br/mec/pt-br/assuntos/noticias/2025/novembro/mec-apresenta-politica-de-educacao-ambiental-na-cop30>>. Acesso em: 26 nov. 2025.

<sup>53</sup> Disponível em: <<https://www.unicef.org/brazil/comunicados-de-imprensa/quase-250-milhoes-de-criancas-e-adolescentes-tiveram-os-estudos-interrompidos-por-crises-climaticas-em-2024-alerta-UNICEF>>. Acesso em: 26 nov. 2025.

<sup>54</sup> Disponível em: <<https://anuario.todospelaeducacao.org.br/2025/capitulo-12-infraestrutura.html>>. Acesso em: 26 nov. 2025.

<sup>55</sup> Disponível em: <<https://jornaldebrasilia.com.br/noticias/brasil/so-1-em-cada-3-salas-de-aula-publicas-do-brasil-e-climatizada/>> Acesso em: 26 nov. 2025.

<sup>56</sup> Disponível em: <<https://iclnoticias.com.br/calor-extremo-cerebro-diminui-raciocinio/>>. Acesso em: 26 nov. 2025.

ondas de calor se tornam cada vez mais frequentes e intensas, garantir ambientes termicamente adequados não é luxo, mas condição básica para a concentração, o bem-estar e o aproveitamento escolar.

A Meta 8.c, por fim, consolida o compromisso com a educação ambiental ao determinar que todas as instituições de ensino promovam o tema em consonância com a Política Nacional de Educação Ambiental (PNEA) e as diretrizes curriculares do CNE. Embora algumas escolas já desenvolvam iniciativas louváveis nesse campo, a prática ainda está longe de ser universal: segundo levantamento realizado pelo portal Metrópoles nos microdados do Censo Escolar 2024, 34,2% das escolas brasileiras não desenvolvem ações na área de educação ambiental: em números absolutos, são 119.106 unidades de ensino sem atividades nesse campo<sup>57</sup>. O desafio se estende à esfera municipal: dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2023 do IBGE revelam que apenas 30% dos municípios brasileiros implementaram uma Política Municipal de Educação Ambiental<sup>58</sup>.

### **c. Análise formal, jurídica e de mérito das metas do Objetivo 8**

As metas do Objetivo 8 estão solidamente amparadas tanto na CF quanto na legislação federal.

Constitucionalmente, o art. 225, § 1º, VI determina ao Estado “promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino”. No plano infraconstitucional, a Lei nº 9.795, de 27 de abril de 1999, que instituiu a PNEA, define a educação ambiental como componente “essencial e permanente” da educação nacional, devendo estar presente de forma articulada nos sistemas educacionais formais e não-formais. Além disso, essa lei atribui ao poder público e à sociedade as responsabilidades pela sua implementação.

Ademais, a recente Lei nº 14.926, de 17 de julho de 2024, fortalece esse arcabouço ao incluir explicitamente as expressões “mudanças do clima” e “proteção da biodiversidade” nos temas que devem compor a educação ambiental nas escolas, de modo a alinhar a PNEA aos desafios climáticos contemporâneos.

---

<sup>57</sup> Disponível em: <<https://www.metropoles.com/brasil/brasil-escolas-sem-educacao-ambiental>>. Acesso em: 26 nov. 2025.

<sup>58</sup> Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/radioagencia-nacional/justica/audio/2024-11/ibge-maioria-das-cidades-nao-tem-politica-de-educacao-ambiental>>. Acesso em: 26 nov. 2025.

## **2. Estratégias do Objetivo 8**

O texto aprovado na CD apresenta 25 estratégias para atingir as metas do Objetivo 8. Há pelo menos três categorias de estratégias.

Primeiro, identificamos estratégias voltadas para a **governança e o financiamento**. Esta categoria reúne as bases institucionais e os mecanismos de financiamento necessários para viabilizar políticas de educação ambiental. Prevê a articulação entre entes federativos, a criação de programas nacionais de apoio financeiro, a aplicação de recursos do Fundo Clima e o fortalecimento do monitoramento estatístico e da governança participativa nas escolas. São as estratégias 8.1, 8.2, 8.4, 8.23, 8.24 e 8.25.

Há uma segunda categoria de estratégias tratando de **infraestrutura sustentável e segurança climática**. Este eixo aborda a dimensão física das escolas frente à emergência climática. Inclui a definição de padrões construtivos resilientes, a promoção da eficiência no uso de água e energia, a gestão adequada de resíduos, a ampliação de áreas verdes e a elaboração de protocolos de segurança para resposta a desastres, para garantir ambientes escolares seguros e sustentáveis. São as estratégias 8.5, 8.6, 8.7, 8.8, 8.9, 8.10, 8.11, 8.12 e 8.13.

Por fim, um terceiro grupo trata de **currículo, metodologias, formação e pesquisa**. Este conjunto integra as dimensões pedagógica, formativa e investigativa da educação ambiental. Contempla a construção de currículos interdisciplinares, metodologias inovadoras, materiais didáticos adequados, formação inicial e continuada de docentes, além do fomento à pesquisa e à participação comunitária na produção de conhecimentos sobre clima e sustentabilidade. São as estratégias 8.3, 8.14, 8.15, 8.16, 8.17, 8.18, 8.19, 8.20, 8.21 e 8.22.

No quadro abaixo, registramos uma síntese das estratégias vinculadas ao Objetivo 8:

<b>Síntese das Estratégias vinculadas ao Objetivo 8</b> <b>Sustentabilidade ambiental na educação</b>				
<b>8.1:</b> Apoiar planos de prevenção e adaptação às mudanças climáticas na educação	<b>8.2:</b> Desenvolver ações climáticas intersetoriais nas escolas	<b>8.3:</b> Engajar a comunidade escolar em saberes sobre mudanças climáticas	<b>8.4:</b> Instituir financiamento para sustentabilidade e adaptação escolar	<b>8.5:</b> Estabelecer padrões de infraestrutura escolar sustentável
<b>8.6:</b> Definir normas para obras escolares considerando riscos climáticos	<b>8.7:</b> Fomentar sistemas de reuso de água nas escolas	<b>8.8:</b> Incentivar eficiência energética e gestão de recursos nas escolas	<b>8.9:</b> Implementar a gestão de resíduos sólidos nas redes de ensino	<b>8.10:</b> Ampliar áreas verdes nas escolas para lazer e aprendizado
<b>8.11:</b> Criar parcerias para soluções de infraestrutura sustentável	<b>8.12:</b> Definir diretrizes para uso sustentável e descarte de materiais	<b>8.13:</b> Criar protocolos de segurança e resposta a emergências climáticas	<b>8.14:</b> Promover cursos profissionais em economia verde e sustentabilidade	<b>8.15:</b> Integrar a educação ambiental de forma transversal nos currículos
<b>8.16:</b> Incentivar metodologias inovadoras de consciência socioambiental	<b>8.17:</b> Estimular o respeito aos animais e a convivência ética	<b>8.18:</b> Apoiar pesquisas sobre educação socioambiental	<b>8.19:</b> Produzir materiais didáticos de educação ambiental	<b>8.20:</b> Qualificar a formação inicial de professores em educação ambiental
<b>8.21:</b> Promover formação continuada em clima e sustentabilidade	<b>8.22:</b> Ampliar a pós-graduação em educação ambiental	<b>8.23:</b> Aprimorar estatísticas sobre educação ambiental	<b>8.24:</b> Incentivar Comissões de Meio Ambiente nas escolas	<b>8.25:</b> Aplicar recursos do Fundo Nacional do Clima na educação

Fonte: elaboração própria com base na proposição.

### 3. Conclusão sobre o Objetivo 8

O Objetivo 8 tem metas ambiciosas e estratégias importantes. No nível de metas, o PNE 2014-2025 não contemplava nada semelhante. Limitava-se à menção genérica de sustentabilidade em estratégias. Agora, o tema ganha centralidade, alinhando o Brasil a uma tendência mundial de educação para o desenvolvimento sustentável, a exemplo do que se observa com a Parceria para uma Educação Verde, da UNESCO<sup>59</sup>. O novo objetivo é, portanto, claramente um avanço, pois cria-se mais uma oportunidade de formar novas gerações conscientes e preparadas para lidar com

<sup>59</sup> Disponível em: <<https://www.unesco.org/pt/sustainable-development/education/greening-future>>. Acesso em: 26 nov. 2025.

riscos ambientais. Pode haver desafios de implementação, mas já existe base normativa para sustentar as ações.

De modo geral, não vislumbramos necessidade de reparos ou alterações nesse objetivo, destacando que a versão aprovada na CD traz aperfeiçoamentos em relação ao texto original do PL nesse aspecto.

## **OBJETIVO 9 – EDUCAÇÃO ESCOLAR INDÍGENA, EDUCAÇÃO DO CAMPO E EDUCAÇÃO QUILOMBOLA<sup>60</sup>**

**Objetivo 9:** Garantir o acesso, a 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, observados os padrões nacionais de qualidade, com redução das desigualdades regionais.

### **1. Metas do Objetivo 9**

As metas do Objetivo 9 do novo PNE, nos termos do texto aprovado na Comissão Especial da CD, versam sobre equidade e diversidade, considerando atendimento e qualidade em modalidades específicas da educação básica. Correspondente ao Objetivo 8 no texto original do PL, esse objetivo é uma inovação em relação ao plano de 2014. Na Lei nº 13.005, de 2014, as modalidades da educação escolar indígena, da educação quilombola e da educação no campo eram tratadas ao longo de estratégias dispersas nas 20 metas do PNE 2014-2025, sem metas ou indicadores específicos. Sua inclusão no novo plano decenal sinaliza avanço rumo ao compromisso com a redução das desigualdades na educação brasileira e a valorização da identidade cultural dos povos indígenas, comunidades quilombolas e tradicionais e populações do campo.

#### **a. Quadro comparativo das metas do Objetivo 9**

SUBSTITUTIVO   CD 10/12/25	TEXTO INICIAL   PR 27/06/24	LEI Nº 13.005, DE 2014 – 25/06/14
<b>Meta 9.a.</b> Ampliar a oferta de vagas em creches na modalidade de educação escolar indígena, de modo a atender <b>100% (cem por cento) da demanda manifesta e, em nível nacional, atingir, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de zero</b>	<b>Meta 8.a.</b> Ampliar a oferta de vagas em creches na modalidade de educação escolar indígena, de modo a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de zero a três anos até o final da vigência deste PNE.	Sem correspondência

<sup>60</sup> Texto elaborado por Tatiana Feitosa de Britto – Consultora Legislativa do Senado Federal, da área de educação. Bacharela em Relações Internacionais, Mestra em Desenvolvimento e Políticas Públicas e Mestra em Educação.

SUBSTITUTIVO   CD 10/12/25	TEXTO INICIAL   PR 27/06/24	LEI N° 13.005, DE 2014 – 25/06/14
a até três anos desta modalidade até o final da vigência deste PNE.		
<b>Meta 9.b.</b> Ampliar a oferta de vagas em creches na modalidade de educação do campo, de modo a <b>atender 100% (cem por cento) da demanda manifesta e, em nível nacional, atingir, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças</b> de zero a até três anos desta modalidade até o final da vigência deste PNE.	<b>Meta 8.b.</b> Ampliar em 1/3 (um terço) a cobertura de creches na modalidade de educação do campo, para crianças de zero a três anos, em áreas rurais, até o final da vigência deste PNE.	Sem correspondência
<b>Meta 9.c.</b> Ampliar a oferta de vagas em creches na modalidade de educação escolar quilombola, <b>de modo a atender 100% (cem por cento) da demanda manifesta e, em nível nacional, atingir, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças</b> de zero a até três anos desta modalidade até o final da vigência deste PNE.	<b>Meta 8.c.</b> Ampliar em 50% (cinquenta por cento) a cobertura de creches na modalidade de educação escolar quilombola, para crianças de zero a três anos, em territórios quilombolas, até o final da vigência deste PNE.	Sem correspondência.
<b>Meta 9.d.</b> Universalizar o atendimento das crianças e estudantes na pré-escola, no ensino fundamental e no ensino médio, na modalidade de educação escolar indígena, em conformidade com as diretrizes curriculares nacionais da educação escolar indígena, o direito ao multilinguismo e a interculturalidade.	<b>Meta 8.d.</b> Universalizar o atendimento das crianças e estudantes na pré-escola, no ensino fundamental e no ensino médio, na modalidade de educação escolar indígena, em conformidade com as diretrizes curriculares nacionais da educação escolar indígena, o direito ao multilinguismo e a interculturalidade.	Sem correspondência
<b>Meta 9.e.</b> Universalizar o atendimento das crianças e dos estudantes na pré-escola, no ensino fundamental e no ensino médio, em conformidade com as diretrizes curriculares nacionais da modalidade educação do campo.	<b>Meta 8.e.</b> Universalizar o atendimento das crianças e dos estudantes na pré-escola, no ensino fundamental e no ensino médio, em conformidade com as diretrizes curriculares nacionais da modalidade educação do campo.	Sem correspondência
<b>Meta 9.f.</b> Universalizar o atendimento das crianças e dos estudantes na pré-escola, no ensino fundamental e no ensino médio, em conformidade com as diretrizes curriculares nacionais da modalidade educação escolar quilombola.	<b>Meta 8.f.</b> Universalizar o atendimento das crianças e dos estudantes na pré-escola, no ensino fundamental e no ensino médio, em conformidade com as diretrizes curriculares nacionais da modalidade educação escolar quilombola.	Sem correspondência

SUBSTITUTIVO   CD 10/12/25	TEXTO INICIAL   PR 27/06/24	LEI Nº 13.005, DE 2014 – 25/06/14
<b>Meta 9.g. Assegurar que toda a oferta de creche, de pré-escola, de ensino fundamental e de ensino médio nas modalidades da educação escolar indígena, da educação do campo e da educação escolar quilombola alcance padrões nacionais de qualidade, considerados, no mínimo, as dimensões de infraestrutura física, os profissionais de educação, os recursos pedagógicos e acessibilidade.</b>	Sem correspondência	Sem correspondência

Fonte: elaboração própria com base nas proposições e na lei

### **b. Considerações sobre as metas do Objetivo 9**

As seis metas originais desse Objetivo derivaram da constatação de que o acesso, a qualidade da oferta e a permanência na educação escolar indígena, quilombola e do campo não estão assegurados. As três primeiras metas (9.a, 9.b e 9.c) enfocam o atendimento em creche para a população-alvo dessas modalidades e foram ampliadas pelo SBT-CD para chegar a todas as crianças cujas famílias demandem a vaga nesses estabelecimentos (a chamada demanda manifesta) e a 50% do total de crianças da faixa etária correspondente. O Objetivo 1, que traz metas de atendimento na educação infantil para o conjunto da população brasileira, tem, conforme o texto aprovado na Câmara, meta de atingir, em nível nacional, 60% das crianças de até três anos.

No PNE 2014-2025, o tema era abordado na estratégia 1.10, na forma de fomento de matrículas, sem meta específica de atendimento para esses grupos populacionais. Segundo o INEP, de 2016 a 2024, o percentual de crianças indígenas de 0 a 3 anos matriculadas em creche passou de 14,1% a 33,5%, com oscilações no período. Nas áreas rurais, o percentual de crianças dessa faixa em creches foi menor: passou de 17,7% a 25,2%. Não localizamos indicadores específicos de atendimento da população quilombola, nem da demanda manifesta de qualquer grupo populacional pela educação infantil. De todo modo, as metas são desafiadoras e vão requerer ações direcionadas para ampliar o atendimento adequado a essas modalidades.

As metas 9.d, 9.e e 9.f enfocam a universalização do atendimento escolar para os alunos dessas modalidades da pré-escola ao ensino médio. O relator manteve texto idêntico ao proposto pelo Poder Executivo – e não poderia ser diferente, já que a universalização deve ser o norte para essas etapas da educação básica, obrigatórias

desde 2016, nos termos da EC nº 59, de 2009. No PNE 2014-2025, além da citada estratégia 1.10, os aspectos relacionados à escolarização das crianças indígenas, quilombolas e do campo na educação básica aparecem em outras diversas estratégias de diferentes metas (2.6 e 2.10, do ensino fundamental; 3.7, do ensino médio; 4.3, da educação especial; 5.5, da alfabetização; 6.7, da educação integral; 7.25, 7.26 e 7.27, da qualidade da educação; 15.5 e 18.6, da formação e carreira dos profissionais da educação). Dados do INEP de 2024 indicam que, na pré-escola, o atendimento das crianças de 4 e 5 anos de áreas rurais é de 93,5% e, entre as crianças indígenas, 89,5%, enquanto a média nacional é de 94,6%. No ensino fundamental, as taxas de escolarização líquida das crianças indígenas (95,8%) e do campo (95,7%) estão alinhadas à média da população geral (95,8%), mas as desigualdades na faixa etária do ensino médio são mais marcadas. O percentual da população de 15 a 17 anos que frequentava escola ou havia concluído a educação básica em 2024 era de 88,6% dos jovens indígenas e 91,2% daqueles de áreas rurais, em contraste com 94,7% da média nacional. Como no caso das creches, não há divulgação de informações específicas do atendimento de estudantes quilombolas. As metas específicas, portanto, podem ajudar a preencher essa lacuna de dados.

A meta 9.g, uma inovação do texto da Câmara, prevê o alcance de padrões de qualidade nas escolas dessas modalidades, em relação aos aspectos de infraestrutura física, profissionais de educação, recursos pedagógicos e acessibilidade. Trata-se de importante acréscimo à proposta do PNE, uma vez que o diagnóstico que informou a elaboração do PL demonstra a precariedade da infraestrutura escolar de grande parte das escolas que atendem esses públicos, além de carência de professores com formação adequada, inadequação de materiais didáticos e recursos pedagógicos.

### **c. Análise formal, jurídica e de mérito das metas do Objetivo 9**

As metas do Objetivo 9 amparam-se nos dispositivos da CF e da LDB que dispõem sobre os princípios da educação – especialmente a igualdade de condições para acesso e permanência na escola e a garantia de padrão de qualidade –, bem como o dever do Estado com a educação, que inclui a educação básica obrigatória e gratuita dos 4 aos 17 anos e a oferta de educação infantil em creche e pré-escola às crianças de até 5 anos de idade.

O tratamento dessas modalidades em metas específicas reconhece suas necessidades e desafios próprios. A educação escolar indígena, a educação quilombola e a educação no campo têm especificidades tratadas em dispositivos

constitucionais e legais, além de regulamentos infralegais e DCNs próprias. As vulnerabilidades e carências das escolas voltadas para esses segmentos populacionais também informam o financiamento da educação, por meio de ponderações diferenciadas no Fundeb. Ao abordá-las em objetivo específico, a proposta do novo PNE sinaliza não apenas o enfoque na superação de desigualdades históricas e na promoção da equidade, mas também fomenta mais visibilidade, ações focalizadas e coleta de dados sobre o atendimento educacional das crianças e jovens indígenas, quilombolas e do campo.

## **2. Estratégias do Objetivo 9**

O SBT-CD apresenta 24 estratégias para atingir as metas do Objetivo 9, sete a mais do que o PL original. Além desse acréscimo, o texto da CD fez diversos aprimoramentos pontuais, dando mais clareza, especificidade e ambição às estratégias do texto enviado pelo Executivo.

Há três grupos de estratégias. Primeiro, identificamos estratégias voltadas para o respeito e valorização da cultura e da identidade dessas comunidades, prevendo: o cumprimento e aprimoramento das diretrizes curriculares; a implementação da obrigatoriedade do estudo da História e Cultura Afro-Brasileira, Africana e Indígena em todas as escolas brasileiras; a produção de materiais em línguas indígenas; a implementação de modelos pedagógicos próprios, como a pedagogia da alternância; a valorização de técnicas e saberes ancestrais, particularmente no tocante à preservação do meio ambiente e no enfrentamento das mudanças climáticas. Apontamos, nesse sentido, as estratégias 9.1, 9.2, 9.3, 9.4, 9.10, 9.19, 9.20 e 9.21.

Há, também, uma série de estratégias voltadas para assegurar a permanência dos estudantes desses segmentos populacionais na escola, por meio de políticas assistenciais, ações intersetoriais, oferta de educação profissional alinhada às demandas locais, alimentação escolar adequada, atenção psicossocial e práticas interculturais de cuidado e de acolhimento. Esses temas são tratados nas estratégias 9.6, 9.7, 9.9, 9.13 e 9.22.

Finalmente, há estratégias voltadas para a garantia de qualidade e apoio à gestão das modalidades. Nesse quesito, mencionamos a criação e implementação de categorias específicas de escola e professor indígenas; a consideração de modelos arquitetônicos próprios e padrões de qualidade baseados no conceito de escolas inclusivas, sustentáveis e adaptadas aos efeitos das mudanças climáticas; adoção de

política de avaliação específica; implementação de Territórios Etnoeducacionais como mecanismos de pactuação entre entes federativos, sociedade civil, IES e povos indígenas; formação docente específica e para gestores e dirigentes educacionais; planos de carreira e concursos específicos para profissionais da educação; escuta das comunidades nos processos seletivos desses profissionais; unidades de coordenação específicas nos entes federativos; apoio técnico e financeiro para levantamentos da demanda por creche nas comunidades e para fortalecer autonomia financeira e de gestão das escolas indígenas. Esse grupo inclui as estratégias 9.5, 9.8, 9.11, 9.12, 9.14, 9.15, 9.16, 9.17, 9.18, 9.23 e 9.24.

No quadro abaixo, oferecemos uma síntese das estratégias vinculadas a esse Objetivo.

<b>Síntese das estratégias vinculadas ao Objetivo 9 Educação Escolar Indígena, Educação do Campo e Educação Escolar Quilombola</b>				
<b>9.1:</b> Assegurar formação básica comum, matrizes curriculares e projetos pedagógicos que respeitem a diversidade	<b>9.2:</b> Garantir obrigatoriedade do estudo da História e Cultura Afro-Brasileira, Africana e Indígena	<b>9.3:</b> Ampliar produção de materiais e instrumentos de acompanhamento específicos e em línguas maternas	<b>9.4:</b> Implementar currículos alinhados às DCN e fortalecer identidade cultural das comunidades	<b>9.5:</b> Criar e implementar categorias escola e professor indígena no âmbito das DCN
<b>9.6:</b> Criar e institucionalizar políticas de assistência, permanência e conclusão	<b>9.7:</b> Fomentar ensino médio e EJA articulados à educação profissional e tecnológica	<b>9.8:</b> Implementar padrões nacionais de qualidade e modelos arquitetônicos próprios	<b>9.9:</b> Ampliar alimentação escolar com respeito a características culturais e especificidades	<b>9.10:</b> Instituir produção e distribuição de materiais didáticos específicos
<b>9.11:</b> Implementar política de avaliação específica das modalidades	<b>9.12:</b> Fomentar implementação de Territórios Etnoeducacionais	<b>9.13:</b> Promover articulações intersetoriais	<b>9.14:</b> Ampliar formação inicial e continuada específica	<b>9.15:</b> Ofertar formação específica para secretários e gestores
<b>9.16:</b> Incentivar planos de carreira e concursos específicos	<b>9.17:</b> Garantir escuta das comunidades nos processos seletivos	<b>9.18:</b> Estimular criação e fortalecimento de coordenações específicas	<b>9.19:</b> Promover reconhecimento e valorização de técnicas e saberes ancestrais	<b>9.20:</b> Promover identificação de povos e comunidades que são público-alvo
<b>9.21:</b> Desenvolver e implementar políticas específicas para indígenas em áreas urbanas	<b>9.22:</b> Implementar diretrizes para incorporar cultura do cuidado e acolhimento	<b>9.23:</b> Apoiar técnica e financeiramente instrumento nacional para levantamento da demanda por creche	<b>9.24:</b> Prestar apoio técnico para fortalecer autonomia financeira e de gestão das escolas indígenas	

Fonte: elaboração própria com base na proposição.

### **3. Conclusão sobre o Objetivo 9**

O Objetivo 9 tem metas ambiciosas e estratégias que contribuem para maior visibilidade de segmentos populacionais específicos (indígenas, quilombolas e população rural) e maior qualidade nas modalidades que atendem esses públicos. Tendo como eixo condutor a preocupação com a equidade e a redução de desigualdades, esse objetivo é uma bem-vinda inovação da proposta para o novo PNE. Suas metas e estratégias não padecem de vícios formais ou materiais. Embora existam lacunas de informação para o seu monitoramento, elas podem ser superadas – e a inclusão desse objetivo no PNE contribui para alavancar esses avanços.

De modo geral, não vislumbramos necessidade de reparos ou alterações nesse objetivo, destacando que a versão aprovada pela Comissão Especial na CD trouxe avanços em relação ao texto original do PL.

## **OBJETIVO 10 – EDUCAÇÃO ESPECIAL INCLUSIVA E EDUCAÇÃO BILÍNGUE DE SURDOS<sup>61</sup>**

**Objetivo 10:** Garantir, ao longo da vida, o acesso e a permanência na Educação Especial, assegurando a oferta de Atendimento Educacional Especializado de qualidade e a aprendizagem dos estudantes que são o público da educação especial e o público da educação bilíngue de surdos, em todos os níveis, as etapas e as modalidades.

### **1. Metas do Objetivo 10**

As metas do Objetivo 10 do SBT-CD, versam sobre inclusão, acessibilidade e qualidade no atendimento educacional especializado (AEE) e na educação bilíngue de surdos. Correspondente ao Objetivo 9 no texto original do PL, esse objetivo promove avanços significativos em relação ao PNE 2014-2025. Na Lei nº 13.005, de 2014, a temática era tratada de forma concentrada na Meta 4, que abordava a universalização do acesso à educação básica e ao AEE para a população de 4 a 17 anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação. O novo texto amplia essa abordagem ao incluir expressamente a educação bilíngue de surdos como foco específico e ao estabelecer metas distintas para diferentes dimensões do atendimento.

---

<sup>61</sup> Texto elaborado por Manoel Morais de O. N. Alexandre – Consultor Legislativo do Senado Federal, da área de Educação. Pedagogo e Bacharel em Direito, Pós-Graduado em Psicologia e Educação.

### **a. Quadro comparativo das metas do Objetivo 10**

SUBSTITUTIVO   CD 10/12/25	TEXTO INICIAL   PR 27/06/24	LEI Nº 13.005, DE 2014 25/06/14
<b>Meta 10.a.</b> Universalizar, para o público da educação especial, na faixa etária de quatro a dezessete anos, o acesso e a permanência na educação básica, e promover a qualidade da aprendizagem, preferencialmente na rede regular de ensino, com a garantia de sistema educacional inclusivo.	<b>Meta 9.a.</b> Universalizar para a população de quatro a dezessete anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação o acesso e a permanência na educação básica, preferencialmente na rede regular de ensino, com a garantia de sistema educacional inclusivo.	<b>Meta 4.</b> Universalizar, para a população de 4 (quatro) a 17 (dezessete) anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, o acesso à educação básica e ao atendimento educacional especializado, preferencialmente na rede regular de ensino, com a garantia de sistema educacional inclusivo, de salas de recursos multifuncionais, classes, escolas ou serviços especializados, públicos ou conveniados.
<b>Meta 10.b.</b> Ampliar a oferta de Atendimento Educacional Especializado (AEE), com a disponibilização de salas de recursos multifuncionais, para, no mínimo, 80% do público do AEE, até o quinto ano de vigência deste PNE, e universalizar a oferta até o final do decênio.	<b>Meta 9.b.</b> Universalizar a oferta de Atendimento Educacional Especializado – AEE.	Sem correspondência direta (tratado na Meta 4 e estratégias).
<b>Meta 10.c.</b> Universalizar, para o público da educação bilíngue de surdos, na faixa etária de quatro a dezessete anos, o acesso, a permanência e a conclusão, e promover a qualidade da aprendizagem na educação básica.	<b>Meta 9.c.</b> Universalizar, para o público-alvo da educação bilíngue de surdos, na faixa etária de quatro a dezessete anos, o acesso, a permanência e a conclusão, e promover a qualidade da aprendizagem na educação básica.	Sem correspondência (educação bilíngue de surdos não tinha meta específica).
<b>Meta 10.d.</b> Alfabetizar todo o público da educação bilíngue de surdos em Língua Brasileira de Sinais (Libras), como primeira língua, desde a educação infantil até o primeiro ano do ensino fundamental, e em português escrito, como segunda língua, até o final do segundo ano do ensino fundamental.	<b>Meta 9.d.</b> Alfabetizar em Libras, como primeira língua, todas as crianças surdas, desde a educação infantil até o primeiro ano do ensino fundamental, e alfabetizar em português escrito, como segunda língua, todas as crianças surdas até o final do segundo ano do ensino fundamental.	Sem correspondência.

Fonte: elaboração própria com base nas proposições e na lei.

### **b. Considerações sobre as metas do Objetivo 10**

As quatro metas do Objetivo 10 derivam da constatação de que, apesar dos avanços nas últimas décadas na inclusão escolar, persistem desafios significativos para o público da educação especial no acesso, na qualidade da oferta e na permanência no sistema educacional brasileiro.

A Meta 4 do PNE 2014-2025 estabeleceu a universalização do acesso à educação básica e ao AEE para os estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação de 4 a 17 anos. O monitoramento dessa meta ao longo da década revela avanços expressivos na inclusão, mas também lacunas persistentes.

Dados do 4º Ciclo de Monitoramento do INEP (2022) indicavam que, em 2010, 82,5% dessas crianças e adolescentes frequentavam creche ou escola, percentual distante dos 100% esperados. Em 2021, 93,5% das matrículas desse grupo ocorreram em classes comuns, sendo que 49,5% contavam com AEE, enquanto 44% não o possuíam.

O crescimento das matrículas da educação especial foi expressivo: em 2009, 60,5% dos estudantes da educação especial estavam em classes comuns; em 2023, esse número alcançou 91,3%. O aumento de 30,8 pontos percentuais em 15 anos representa avanço significativo rumo à inclusão escolar. Em 2023, o País alcançou o patamar de 95% das matrículas da população de 4 a 17 anos em classes comuns, aproximando-se da Meta 4 do PNE 2014-2025.

Os dados do Censo Escolar de 2024 demonstram que o número de estudantes público-alvo da educação especial chegou a 2.076.825. Desses, 1.923.692 estão em classes regulares, ou seja, 92,6% dessas matrículas estão em escolas inclusivas. Entre 2023 e 2024, as matrículas para educação especial cresceram 17,2% no País.

Apesar dos avanços no acesso, o AEE permanece um desafio. O Censo Escolar de 2024 aponta que apenas um em cada três estabelecimentos de ensino da educação básica que possuem matrículas de estudantes público-alvo da educação especial oferece AEE. Embora tenha havido um aumento de 12,4% em relação ao ano anterior, a análise da série histórica demonstra que a ampliação do número de escolas que oferecem AEE não tem acompanhado o ritmo de crescimento das matrículas.

O acesso ao AEE permaneceu praticamente estável nos últimos cinco anos: de 2019 a 2023, a porcentagem de estudantes com acesso ao serviço passou de 40% para 42%. Segundo o Painel de Indicadores da Educação Especial do Instituto Rodrigo Mendes, com base no Censo Escolar 2024, somente 41% dos estudantes da educação especial têm acesso ao AEE. Entre as escolas com matrículas de educação especial, somente cerca de 25% contam com salas de recursos multifuncionais.

A formação docente constitui outro gargalo relevante. Em 2012, apenas 4,2% dos professores regentes da educação básica possuíam formação continuada específica em educação especial. Em 2023, esse patamar subiu para apenas 6,1%. Por sua vez, em relação aos docentes que atuam no AEE, o percentual caiu de 49,2% para 42,1% no mesmo período<sup>62</sup>.

A educação bilíngue de surdos, reconhecida como modalidade de ensino pela Lei nº 14.191, de 3 de agosto de 2021, que alterou a LDB, enfrenta desafios ainda mais acentuados. De acordo com o Censo da Educação Básica 2023, existem atualmente no Brasil 62.192 estudantes surdos, deficientes auditivos e surdocegos matriculados na educação básica – 55.932 matriculados em classes comuns e 6.260 em classes e/ou escolas bilíngues de surdos<sup>63</sup>.

Dados do censo escolar de 2020 mostraram que, embora existissem 63.106 alunos surdos matriculados na educação básica no Brasil, apenas pouco mais de 7 mil estavam matriculados em instituições de educação bilíngue. Segundo dados de 2020 do INEP, havia 64 escolas bilíngues de surdos no País. A oferta é, portanto, extremamente limitada, especialmente considerando que o Brasil tem mais de 10 milhões de pessoas surdas, segundo dados do IBGE (2024).

Para ampliar a equidade linguística aos estudantes surdos, o MEC instituiu o Programa Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (Parfor Equidade), com foco na oferta da Licenciatura em Educação Bilíngue de Surdos. Atualmente, existem 14 cursos, com 590 vagas. Esses números evidenciam a carência de profissionais qualificados para atender a modalidade<sup>64</sup>.

O texto proposto pelo Poder Executivo, que tratava o tema no Objetivo 9, avançou ao separar claramente as metas para a educação especial inclusiva e para a educação bilíngue de surdos, reconhecendo suas especificidades. O SBT-CD trouxe aprimoramentos relevantes.

Primeiro, a Meta 10.a foi reformulada para incluir expressamente a “promoção da qualidade da aprendizagem”, reconhecendo que o acesso sem qualidade não efetiva o direito à educação. Ademais, a adoção do termo “público da educação especial” atualiza a terminologia em consonância com desenvolvimentos normativos recentes.

---

<sup>62</sup> Fonte: Painel de Indicadores da Educação Especial (IRM) com dados do Censo Escolar (INEP/MEC).

<sup>63</sup> Fonte: MEC/INEP – Censo da Educação Básica 2023.

<sup>64</sup> Fonte: Agência Gov/MEC – Evento 22 anos da Lei de Libras (abril/2024).

Em segundo lugar, a Meta 10.b estabeleceu marcos temporais intermediários para a oferta de AEE: 80% até o quinto ano e universalização até o final do decênio. Trata-se de inovação fundamental, considerando que a oferta de AEE permanece estagnada em torno de 40-42% há anos. O texto original do Executivo previa apenas a universalização, sem parâmetros intermediários.

Terceiro, as Metas 10.c e 10.d dedicam-se exclusivamente à educação bilíngue de surdos, inexistente como objetivo específico no PNE 2014-2025. A meta de alfabetização em Libras como primeira língua desde a educação infantil e em português escrito como segunda língua até o segundo ano do ensino fundamental é ambiciosa e alinha-se às reivindicações históricas da comunidade surda.

O monitoramento das metas do Objetivo 10 enfrentará obstáculos metodológicos. A aferição do percentual de estudantes que efetivamente acessam AEE de qualidade requer aprimoramento dos instrumentos de coleta, inclusive para captar se o atendimento é adequado às necessidades individuais. Da mesma forma, indicadores específicos para a alfabetização em Libras precisarão ser desenvolvidos.

Os dados disponíveis demonstram que, embora o Brasil tenha avançado significativamente na inclusão de estudantes com deficiência em classes comuns – aproximando-se da universalização do acesso –, a garantia de condições efetivas de aprendizagem permanece como o grande desafio para o próximo decênio. Há ainda 154 mil crianças e jovens segregados em classes especiais ou em escolas especializadas, evidenciando que é robusto o desafio de alcançar 100% de inclusão<sup>65</sup>.

A expansão e qualificação do AEE, a formação docente específica, a disponibilização de recursos de tecnologia assistiva e a criação de escolas e classes bilíngues de surdos constituem ações estratégicas que precisarão de financiamento robusto e implementação coordenada entre os entes federativos para que as metas do Objetivo 10 sejam alcançadas.

### **c. Análise formal, jurídica e de mérito das metas do Objetivo 10**

As metas do Objetivo 10 encontram sólido amparo constitucional e legal, refletindo o reconhecimento progressivo dos direitos educacionais das pessoas com deficiência e da comunidade surda no ordenamento jurídico brasileiro.

No plano constitucional, a Carta de 1988 estabelece a educação como direito de todos e dever do Estado (art. 205), garantindo igualdade de condições para

---

<sup>65</sup> Fonte: Painel de Indicadores da Educação Especial (Instituto Rodrigo Mendes) – Atualização com dados do Censo Escolar 2023.

o acesso e permanência na escola como princípio do ensino (art. 206, I). O art. 208 especifica o dever estatal de garantir educação básica obrigatória e gratuita dos 4 aos 17 anos (inciso I) e, de modo específico, “atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino” (inciso III). A expressão “preferencialmente” tem sido interpretada como diretriz de inclusão, não como autorização para segregação. O art. 227, § 1º, II, reforça a obrigação de criar programas de prevenção e atendimento especializado para pessoas com deficiência, facilitando o acesso aos bens e serviços coletivos, com eliminação de obstáculos arquitetônicos e de todas as formas de discriminação.

A Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, incorporada ao ordenamento brasileiro com status de emenda constitucional (Decreto Legislativo nº 186, de 2008, e Decreto nº 6.949, de 2009), representa marco fundamental. Seu art. 24 assegura às pessoas com deficiência o direito à educação sem discriminação e com base na igualdade de oportunidades, determinando que os Estados Partes garantam sistema educacional inclusivo em todos os níveis. Especificamente quanto aos surdos, o art. 24, § 3º, “b” e “c”, estabelece a obrigação de facilitar o aprendizado da língua de sinais e promover a identidade linguística da comunidade surda, assegurando que a educação seja ministrada nas línguas e modos de comunicação mais adequados.

No plano infraconstitucional, a LDB dedica o Capítulo V à educação especial, definindo-a como “modalidade de educação escolar oferecida preferencialmente na rede regular de ensino, para educandos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação” (art. 58). A Lei nº 14.191, de 2021, já citada, inseriu na LDB o Capítulo V-A, estabelecendo a educação bilíngue de surdos como modalidade independente de ensino, com a Libras como primeira língua e o português escrito como segunda língua, a ser oferecida desde a educação infantil e ao longo de toda a vida escolar.

A Lei nº 10.436, de 24 de abril de 2002, reconheceu a Libras como meio legal de comunicação e expressão da comunidade surda e foi regulamentada pelo Decreto nº 5.626, de 2005, que detalhou a formação de professores e instrutores de Libras, a inclusão da disciplina nos cursos de formação docente e a garantia de atendimento às pessoas surdas nos serviços públicos. A Lei Brasileira de Inclusão (LBI) consolidou o direito à educação inclusiva em todos os níveis, vedando a recusa de matrícula com base na deficiência e assegurando adaptações razoáveis e apoio necessário.

O financiamento diferenciado está previsto na Lei do Fundeb, que estabelece fatores de ponderação específicos para matrículas na educação especial e em escolas bilíngues de surdos, reconhecendo os custos adicionais dessa oferta. Ademais, a Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva (PNEEPEI), instituída em 2008 e recentemente consolidada em âmbito normativo infralegal<sup>66</sup>, orienta a organização dos sistemas de ensino para garantir acesso, participação e aprendizagem dos estudantes público-alvo da educação especial.

Assim, o tratamento da educação especial inclusiva e da educação bilíngue de surdos em objetivo específico do PNE representa avanço normativo significativo. O PNE 2014-2025 abordava a temática em meta única (Meta 4), sem distinção entre as necessidades da educação especial em geral e as especificidades linguísticas e culturais da comunidade surda. O novo desenho, ao separar metas para universalização do acesso e do AEE (Metas 10.a e 10.b) e metas específicas para a educação bilíngue de surdos (Metas 10.c e 10.d), reconhece que a inclusão linguística dos surdos demanda abordagem própria, conforme determinam a Convenção da ONU e a legislação nacional.

Sob a perspectiva de mérito, o Objetivo 10 alinha-se ao compromisso internacional assumido pelo Brasil na Agenda 2030 da ONU, cujo Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 4 (ODS 4) visa assegurar educação inclusiva, equitativa e de qualidade. A explicitação de metas com marcos temporais definidos – como os 80% de cobertura de AEE até o quinto ano do plano – favorece o monitoramento e a *accountability*, superando a redação mais vaga que comprometeu a aferição do cumprimento da Meta 4 no PNE 2014-2025.

## **2. Estratégias do Objetivo 10**

O Objetivo 10 conta com 31 estratégias no substitutivo da Câmara dos Deputados, organizadas em dois blocos temáticos: o primeiro (Estratégias 10.1 a 10.23) voltado à educação especial com garantia de sistema educacional inclusivo, e o segundo (Estratégias 10.24 a 10.31) dedicado especificamente à educação bilíngue de

---

<sup>66</sup> A Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva (PNEEPEI), documento orientador publicado pelo MEC em 2008, foi institucionalizada pelo Decreto nº 12.686, de 20 de outubro de 2025, que criou a Política Nacional de Educação Especial Inclusiva e a Rede Nacional de Educação Especial Inclusiva. Referido decreto foi alterado pelo Decreto nº 12.773, de 8 de dezembro de 2025, que reforçou a oferta da educação especial preferencialmente na rede regular de ensino e previu a possibilidade de parcerias com instituições especializadas sem fins lucrativos.

surdos. Essa estrutura reflete a separação conceitual entre as duas modalidades, já presente nas metas do objetivo.

As Estratégias 10.1, 10.7 e 10.13 formam um conjunto voltado à mensuração e ao acompanhamento da política. A Estratégia 10.1 prevê a criação, até o segundo ano de vigência do PNE, de indicadores nacionais de avaliação institucional específicos para o público da educação especial e da educação bilíngue de surdos, considerando o perfil dos estudantes, o corpo de profissionais, a infraestrutura, os recursos pedagógicos e a gestão escolar. Trata-se de inovação relevante, uma vez que o monitoramento da Meta 4 do PNE 2014-2025 foi prejudicado pela ausência de indicadores adequados. A Estratégia 10.7 assegura a participação desses estudantes nas avaliações nacionais, com as devidas adaptações de acessibilidade, permitindo aferir a qualidade da aprendizagem. Por sua vez, a Estratégia 10.13 determina o aprimoramento dos levantamentos estatísticos do INEP e do IBGE para identificar especificidades e demandas do público-alvo, garantindo a divulgação de dados desagregados e micrdados anonimizados.

A Estratégia 10.2 estabelece o dever de garantir e monitorar a acessibilidade em todas as escolas, conforme definição da LBI, com o objetivo de eliminar barreiras e assegurar acesso e participação no espaço escolar. A Estratégia 10.20 complementa esse eixo ao prever a implantação e melhoria de salas de recursos multifuncionais, além de diversificar as formas de oferta do AEE para além do contraturno, incluindo atendimento no turno regular, visitas domiciliares e hospitalares, e até forma remota em situações de regime escolar especial.

As Estratégias 10.5 e 10.6 tratam da tecnologia assistiva e dos recursos pedagógicos. A primeira garante a disponibilização de recursos de uso pessoal de tecnologia assistiva para apoiar o acesso ao currículo, a permanência e o desenvolvimento dos estudantes. A segunda prevê a ampliação da oferta e o fomento a pesquisas sobre materiais pedagógicos, livros acessíveis e recursos de tecnologia assistiva, promovendo direitos de participação e aprendizagem.

A Estratégia 10.4 institui redes de serviço de suporte com profissionais de apoio escolar, intérpretes de Libras, educadores com conhecimento do sistema Braille, especialistas em tecnologias assistivas, revisores de Braille, psicólogos escolares e assistentes sociais. A Estratégia 10.21 fomenta serviços públicos de suporte em centros multidisciplinares de apoio, pesquisa e assessoria, articulados com a rede de formação continuada de profissionais da educação.

Um dos eixos mais robustos do objetivo envolve a formação docente. A Estratégia 10.11 fortalece a formação inicial e continuada com ênfase em educação especial e educação bilíngue de surdos para professores, gestores e demais profissionais. A Estratégia 10.14 induz mecanismos para atrair profissionais experientes e com formação adequada para atuar no atendimento a esses públicos. A Estratégia 10.15 determina a instituição de diretrizes curriculares nacionais para a formação inicial e continuada de professores nessas áreas. A Estratégia 10.16 promove a formação específica dos profissionais de apoio escolar, com organização de carreiras e valorização profissional. A Estratégia 10.22 incentiva a ampliação de cursos de formação continuada em educação especial e em Libras.

A Estratégia 10.12 estimula a criação de núcleos de gestão para as modalidades de educação especial e educação bilíngue de surdos nas secretarias de educação, garantindo apoio transversal e articulação com instituições de ensino e entidades representativas. A Estratégia 10.18 assegura a atualização e a implementação das diretrizes nacionais da educação especial e do AEE, abrangendo jornada, alimentação, transporte, financiamento, recursos pedagógicos e profissionais, inclusive em instituições privadas sem fins lucrativos conveniadas com o poder público.

A Estratégia 10.3 garante a oferta de vagas com redução de desigualdades regionais e territoriais, priorizando escolas que atendam estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica, negros, indígenas, quilombolas, das águas, das florestas e do campo. A Estratégia 10.8 fomenta políticas de educação profissional e tecnológica para o público da educação especial e da educação bilíngue de surdos. A Estratégia 10.10 garante transporte municipal e intermunicipal gratuito e acessível para reduzir evasão e exclusão escolar.

A Estratégia 10.9 fortalece e garante recursos para os núcleos de acessibilidade nas instituições de ensino superior e de educação profissional e tecnológica, apoiando professores no atendimento a esses públicos.

A Estratégia 10.19 fomenta a implementação da avaliação biopsicossocial por equipe multidisciplinar para identificação dos estudantes que são o público da educação especial, conforme previsto na LBI. A Estratégia 10.23 incentiva a universalização do Plano de Atendimento Educacional Especializado e a elaboração de instrumentos pedagógicos individualizados de acessibilização curricular, com participação do estudante, da família e, quando necessário, de equipe multidisciplinar. A Estratégia 10.17 cria mecanismos para identificação e

cadastramento de estudantes com altas habilidades ou superdotação, promovendo diferenciação curricular, atendimento suplementar e aceleração de estudos.

O segundo bloco de estratégias (10.24 a 10.31) dedica-se exclusivamente à educação bilíngue de surdos. A Estratégia 10.24 institui diretrizes nacionais para essa modalidade, orientando documentos curriculares que considerem a Libras como língua de instrução e o português escrito como segunda língua, respeitando especificidades linguísticas, identitárias e culturais. A Estratégia 10.25 incentiva a participação de pessoas surdas em todas as instâncias de formulação de programas e instrumentos avaliativos. A Estratégia 10.26 prevê consulta à comunidade surda para construção da política linguística nos planos municipais e distrital dedicados à primeira infância. A Estratégia 10.27 define o encaminhamento do público da educação bilíngue de surdos à modalidade específica, especialmente na primeira infância, para assegurar a alfabetização em Libras. A Estratégia 10.28 fomenta o acompanhamento e monitoramento do acesso linguístico de bebês e crianças surdas em escolas bilíngues, escolas-polo bilíngues, escolas comuns e classes bilíngues.

A Estratégia 10.29 institui a política nacional de formação dos profissionais da educação bilíngue de surdos, assegurando formação e especialização adequadas em nível superior, com processos seletivos que incluem bancas de avaliação prática da Libras compostas por avaliadores fluentes, com ao menos uma pessoa surda. A Estratégia 10.30 incentiva cursos de Pedagogia Bilíngue, Licenciatura em Letras Libras-Português e Licenciatura em Letras Libras. A Estratégia 10.31 incentiva a oferta de cursos de extensão em Libras para ouvintes, com prioridade para pais ou responsáveis por bebês e crianças matriculados na educação bilíngue de surdos – reconhecendo a importância do ambiente linguístico familiar para o desenvolvimento da criança surda.

Por fim, o texto do Objetivo 10 mantém, na Estratégia 10.18, a previsão de atendimento “inclusive em instituições privadas, sem fins lucrativos, especializadas e com atuação exclusiva em educação especial, conveniadas com o poder público”. Trata-se de tema que suscita intenso debate entre defensores da inclusão plena em classes comuns e aqueles que sustentam a necessidade de preservar a oferta em instituições especializadas, como as Associações de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAEs). De um lado, argumenta-se que a educação em ambientes segregados perpetua a exclusão social e contraria o modelo de inclusão consagrado na Convenção da ONU sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência,

que possui status constitucional no Brasil. De outro, sustenta-se que determinados estudantes, em razão da natureza ou gravidade de suas necessidades, beneficiam-se de atendimento em instituições com expertise acumulada e estrutura especializada, especialmente quando a rede regular não dispõe de condições adequadas. O Decreto nº 12.686, de 20 de outubro de 2025, que instituiu a nova Política Nacional de Educação Especial Inclusiva, alterado pelo Decreto nº 12.773, de 8 de dezembro de 2025, reafirmou a perspectiva inclusiva e atribuiu às instituições especializadas função de apoio à inclusão na escola comum, não de substituição a ela. A redação do substitutivo busca equilíbrio ao manter a possibilidade de convênio, mas subordinando-a às diretrizes nacionais de educação especial e ao atendimento dos direitos de participação e aprendizagem. Caberá à regulação e à fiscalização assegurar que essa previsão não se converta em mecanismo de perpetuação de práticas segregacionistas, garantindo que a matrícula em instituições especializadas seja excepcional, temporária quando possível, e sempre orientada pelo melhor interesse do estudante e por sua progressiva inclusão no sistema regular de ensino.

Em síntese, as estratégias do Objetivo 10 constituem arcabouço abrangente que articula produção de dados, formação de profissionais, infraestrutura, tecnologia assistiva, gestão, acesso e permanência, com especial atenção às especificidades da educação bilíngue de surdos. A implementação efetiva dessas estratégias demandará coordenação federativa, financiamento adequado e participação das comunidades envolvidas.

No quadro abaixo, oferecemos uma síntese das estratégias vinculadas a esse Objetivo.

Quadro-Síntese das Estratégias vinculadas ao Objetivo 10 Educação Especial Inclusiva e Educação Bilíngue de Surdos		
<b>10.1:</b> Fomentar criação de indicadores nacionais de avaliação institucional	<b>10.2:</b> Garantir e monitorar acessibilidade em todas as escolas	<b>10.3:</b> Garantir oferta de vagas para educação especial e bilíngue de surdos com redução de desigualdades
<b>10.4:</b> Instituir redes de serviço de suporte com profissionais especializados	<b>10.5:</b> Garantir recursos de tecnologia assistiva para acesso e permanência	<b>10.6:</b> Ampliar oferta e fomentar pesquisas sobre materiais e recursos pedagógicos acessíveis
<b>10.7:</b> Assegurar participação nas avaliações nacionais	<b>10.8:</b> Fomentar políticas de educação profissional e tecnológica	<b>10.9:</b> Fortalecer núcleos de acessibilidade nas instituições de ensino

<b>Quadro-Síntese das Estratégias vinculadas ao Objetivo 10</b> <b>Educação Especial Inclusiva e Educação Bilíngue de Surdos</b>		
<b>10.10:</b> Garantir transporte gratuito e acessível	<b>10.11:</b> Fortalecer formação inicial e continuada de profissionais	<b>10.12:</b> Estimular criação de núcleos especializados de gestão nas Secretarias de Educação
<b>10.13:</b> Aprimorar levantamentos estatísticos para identificar demandas	<b>10.14:</b> Induzir mecanismos para atrair profissionais experientes	<b>10.15:</b> Instituir diretrizes curriculares nacionais para formação de professores
<b>10.16:</b> Promover formação específica dos profissionais de apoio escolar	<b>10.17:</b> Criar mecanismos para identificação de estudantes com altas habilidades	<b>10.18:</b> Assegurar atualização das diretrizes nacionais da Educação Especial e do AEE
<b>10.19:</b> Fomentar avaliação biopsicossocial por equipe multidisciplinar	<b>10.20:</b> Implantar e melhorar infraestrutura de salas de recursos multifuncionais para além do contraturno	<b>10.21:</b> Fomentar serviços públicos de suporte em centros multidisciplinares com padrão nacional de qualidade
<b>10.22:</b> Incentivar ampliação de cursos de formação continuada em Educação Especial e Libras	<b>10.23:</b> Incentivar universalização do Plano de Atendimento Educacional Especializado	<b>10.24:</b> Instituir diretrizes nacionais para educação bilíngue de surdos
<b>10.25:</b> Incentivar construção de atos normativos para alfabetização em Libras e português escrito	<b>10.26:</b> Realizar consulta à comunidade surda para política linguística	<b>10.27:</b> Definir encaminhamento do público da educação bilíngue de surdos à essa modalidade específica
<b>10.28:</b> Fomentar acompanhamento do acesso linguístico e permanência de crianças surdas em escolas bilíngues	<b>10.29:</b> Instituir política nacional de formação dos profissionais da educação bilíngue	<b>10.30:</b> Incentivar cursos de formação em Pedagogia Bilíngue e Licenciatura de Letras Libras-Português
<b>10.31:</b> Incentivar oferta de cursos de extensão em Libras para ouvintes		

Fonte: elaboração própria com base na proposição.

### 3. Conclusão sobre o Objetivo 10

O Objetivo 10 do SBT-CD representa avanço significativo no tratamento normativo da educação especial inclusiva e da educação bilíngue de surdos. A separação das duas modalidades em metas específicas, o estabelecimento de marcos temporais intermediários para a oferta de AEE e a previsão de alfabetização em Libras como primeira língua constituem inovações que respondem a lacunas identificadas no PNE 2014-2025 e às reivindicações históricas das comunidades envolvidas.

Não obstante os méritos do texto, alguns aspectos merecem atenção com vistas ao aprimoramento da proposta ou à sua regulamentação.

A meta estabelece a ampliação da oferta de AEE com salas de recursos multifuncionais para 80% do público até o quinto ano e universalização até o final do decênio. Contudo, o texto vincula a oferta de AEE à “disponibilização de salas de recursos multifuncionais”, o que pode ser interpretado de forma restritiva. A própria Estratégia 10.20 reconhece a necessidade de diversificar as formas de AEE “para além do contraturno”, incluindo atendimento no turno regular, visitas domiciliares ou hospitalares e forma remota. Seria recomendável que a redação da meta refletisse essa diversidade de arranjos, evitando que a ausência de sala de recursos multifuncionais seja utilizada como justificativa para a não oferta do atendimento.

A Estratégia 10.1 prevê a criação de indicadores nacionais de avaliação institucional até o segundo ano de vigência do PNE. Trata-se de prazo adequado, mas a efetividade do monitoramento dependerá da capacidade técnica e orçamentária do INEP e dos sistemas estaduais e municipais de ensino para coletar e processar informações. Recomenda-se que a regulamentação do PNE preveja mecanismos de apoio técnico e financeiro aos entes subnacionais para a produção de dados, especialmente nos municípios de menor capacidade institucional.

Ademais, a aferição da Meta 10.d (alfabetização em Libras e em português escrito) demandará o desenvolvimento de instrumentos avaliativos específicos, hoje inexistentes em escala nacional. A ausência de parâmetros claros para verificar o cumprimento dessa meta pode comprometer sua exigibilidade. Sugere-se que o INEP, em articulação com instituições especializadas e com a comunidade surda, desenvolva instrumentos de avaliação da alfabetização bilíngue no âmbito do SAEB.

O conjunto de estratégias dedicadas à formação de profissionais (10.11, 10.14, 10.15, 10.16, 10.22, 10.29 e 10.30) é robusto e abrangente. Todavia, os dados atuais revelam que apenas 6,1% dos professores regentes da educação básica possuem formação continuada específica em educação especial, e o percentual de docentes do AEE com essa formação caiu de 49,2% para 42,1% entre 2012 e 2023<sup>67</sup>. A reversão desse quadro exigirá não apenas a ampliação da oferta de cursos, mas também incentivos efetivos para que os profissionais busquem essa qualificação, como progressão funcional vinculada à formação específica e gratificações por atuação no AEE.

As metas e estratégias dedicadas à educação bilíngue de surdos suprem lacuna histórica do planejamento educacional brasileiro. No entanto, a universalização

---

<sup>67</sup> Dados do Painel de Indicadores da Educação Especial do Instituto Rodrigo Mendes, com base no Censo Escolar 2023 do INEP. Disponível em: <<https://indicadoreseducacaoespecial.org.br>>.

do acesso a essa modalidade (Meta 10.c) enfrenta obstáculo estrutural: a escassez de escolas e classes bilíngues no País. Em 2020, havia apenas 64 escolas bilíngues de surdos para atender mais de 60 mil estudantes surdos, deficientes auditivos e surdocegos matriculados na educação básica<sup>68</sup>. As estratégias do objetivo não estabelecem meta quantitativa de criação de escolas ou classes bilíngues, tampouco preveem prazo para a expansão dessa rede. Recomenda-se a inclusão de parâmetro mínimo de cobertura territorial ou populacional para a oferta de educação bilíngue de surdos, assegurando que a modalidade esteja disponível em todas as regiões do País.

As estratégias do Objetivo 10 pressupõem investimentos significativos em infraestrutura, tecnologia assistiva, formação de profissionais, transporte acessível e ampliação de redes de apoio. A Lei do Fundeb, como mencionado, já prevê fatores de ponderação diferenciados para a educação especial<sup>69</sup> (fator 1,40), bem como fatores adicionais para o Atendimento Educacional Especializado (AEE), mas o texto do objetivo não faz referência explícita ao financiamento. Seria oportuno que o PNE estabelecesse, no capítulo de financiamento ou em estratégia específica do Objetivo 10, a garantia de recursos adicionais para a implementação das metas, inclusive com previsão de complementação da União aos entes que demonstrem insuficiência de capacidade fiscal.

A educação especial inclusiva e a educação bilíngue de surdos demandam articulação com as políticas de saúde e assistência social, especialmente para a identificação precoce, o diagnóstico, o acompanhamento terapêutico e o suporte às famílias. A Estratégia 10.19 menciona a avaliação biopsicossocial por equipe multidisciplinar, e a Estratégia 10.28 refere-se à colaboração com órgãos de assistência social e proteção à infância. Contudo, o objetivo carece de estratégia que institucionalize, de forma mais robusta, a articulação intersetorial entre educação, saúde e assistência social, com definição de competências e fluxos de atendimento integrado.

---

<sup>68</sup> Dados do Censo Escolar 2020 do INEP. Em 2023, o número de estudantes surdos, deficientes auditivos e surdocegos matriculados na educação básica era de 62.192, dos quais 6.260 em classes ou escolas bilíngues de surdos (Censo Escolar 2023/INEP).

<sup>69</sup> O fator de ponderação para a educação especial foi elevado de 1,20 para 1,40 a partir de 2024, conforme Resolução nº 4, de 30 de outubro de 2023, da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade (CIF). O Fundeb também prevê fatores adicionais para o Atendimento Educacional Especializado (AEE), permitindo a dupla contagem de matrícula (Lei nº 14.113, de 2020, art. 9º, § 2º).

Em conclusão, o Objetivo 10, tal como proposto pelo SBT-CD oferece base sólida para o avanço da educação especial inclusiva e da educação bilíngue de surdos no próximo decênio. Os aprimoramentos aqui sugeridos visam conferir maior exequibilidade às metas, fortalecer os mecanismos de monitoramento e assegurar que os direitos educacionais das pessoas com deficiência e da comunidade surda sejam efetivamente garantidos. A tramitação do projeto no SF constitui oportunidade para o aperfeiçoamento do texto, com participação das comunidades interessadas e dos especialistas na área.

## **OBJETIVO 11 – ALFABETIZAÇÃO E ESCOLARIZAÇÃO DE JOVENS, ADULTOS E IDOSOS<sup>70</sup>**

**Objetivo 11:** Assegurar a alfabetização e ampliar o acesso, a permanência e a conclusão da educação básica de todos os jovens, adultos e idosos.

### **1. Metas do Objetivo 11**

O texto do SBT-CD apresenta cinco metas para o Objetivo 11, duas a mais do que o PL original apresentava (Objetivo 10 no texto original). Esse objetivo agrupa metas relacionadas à superação do analfabetismo entre a população de mais de 15 anos, à conclusão de ambas as etapas da educação básica para os jovens e adultos que não a concluíram na idade regular, bem como ações específicas de expansão da matrícula na educação de jovens e adultos (EJA) e de garantia da oferta escolar para esse público.

#### **a. Quadro comparativo das Metas do Objetivo 11**

SUBSTITUTIVO   CD 10/1225	TEXTO INICIAL   PR 27/06/24	LEI nº 13.005, de 2014 25/06/14
<b>Meta 11.a.</b> Elevar a taxa de alfabetização da população com 15 (quinze) anos ou mais para <b>97% (noventa e sete por cento) até o quinto ano de vigência deste PNE</b> e superar o analfabetismo até o final do decênio.	<b>Meta 10.a.</b> Elevar a taxa de alfabetização da população com quinze anos ou mais, de modo a superar o analfabetismo até o final da vigência deste PNE.	<b>Meta 9:</b> elevar a taxa de alfabetização da população com 15 (quinze) anos ou mais para <b>93,5% (noventa e três inteiros e cinco décimos por cento)</b> até 2015 e, até o final da vigência deste PNE, erradicar o analfabetismo absoluto e reduzir em 50% (cinquenta por cento) a taxa de analfabetismo funcional.

Texto elaborado por Mardem Ribeiro Rocha Barbosa – Consultor Legislativo do Senado Federal, da área de Educação, Mestre em Educação.

SUBSTITUTIVO   CD 10/1225	TEXTO INICIAL   PR 27/06/24	LEI nº 13.005, de 2014 25/06/14
<b>Meta 11.b.</b> Elevar para 85% (oitenta e cinco por cento) o percentual da população com 15 (quinze) anos ou mais que concluiu o ensino fundamental e universalizar essa etapa para a população de 15 (quinze) a 29 (vinte e nove) anos.	<b>Meta 10.b.</b> Reduzir o percentual da população de quinze anos ou mais que não concluiu o ensino fundamental e universalizar essa etapa para a população de quinze a vinte e nove anos.	
<b>Meta 11.c.</b> Elevar para 75% (setenta e cinco por cento) o percentual da população com 18 (dezoito) anos ou mais que concluiu o ensino médio e universalizar essa etapa para a população de 18 (dezoito) a 29 (vinte e nove) anos.	<b>Meta 10.c.</b> Reduzir o percentual da população de dezoito anos ou mais que não concluiu o ensino médio e universalizar essa etapa para a população de dezoito a vinte e nove anos.	<b>Meta 8:</b> Elevar a escolaridade média da população de 18 (dezoito) a 29 (vinte e nove) anos, de modo a alcançar, no mínimo, 12 (doze) anos de estudo no último ano de vigência deste Plano, para as populações do campo, da região de menor escolaridade no País e dos 25% (vinte e cinco por cento) mais pobres, e igualar a escolaridade média entre negros e não negros declarados à Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.
<b>Meta 11.d.</b> Expandir as matrículas na educação de jovens e adultos, de modo a atender, no mínimo, 10% (dez por cento) da população com 18 (dezoito) anos ou mais que não concluiu a educação básica até o quinto ano de vigência deste PNE e 20% (vinte por cento) até o final do decênio.	Sem correspondência.	
<b>Meta 11.e.</b> Garantir, em cada ente federado, a oferta da educação de jovens e adultos, para atender, até o quinto de vigência deste PNE, 100% (cem por cento) da demanda por vagas, asseguradas a chamada pública e a busca ativa de jovens, adultos e idosos que não concluíram a educação básica.	Sem correspondência.	

Fonte: elaboração própria com base nas proposições e na lei.

### b. Considerações sobre as metas do Objetivo 11

O texto do PNE 2014-2025, ao tratar da população-alvo da EJA, mostrou-se mais orientado para uma perspectiva de equidade e superação de problemas históricos que se perpetuam, com metas quantitativas e recortes sociais específicos. Assim, o foco estava em elevar taxa de alfabetização (93,5% da população), erradicar o analfabetismo absoluto e reduzir em 50% o analfabetismo funcional (Meta 8), além de buscar elevar a escolaridade das populações do campo, das 25% mais pobres do País e de igualar a escolaridade entre negros e não negros (Meta 9). Relativamente

aos prazos para efetivação dessas intenções, o texto estabelecia, implícita ou explicitamente, todo o prazo de vigência do PNE.

A versão inicial da proposta do novo PNE, referente ao texto do Poder Executivo, opta por não apresentar valores quantitativos, preferindo o uso de termos como “elevar”, “reduzir” e “universalizar”. Os prazos, assim como no PNE 2014-2025, eram implícitos, ou explicitamente referenciados ao final de vigência do Plano. Nesse sentido, o PL original representava proposta mais genérica, oferecendo maior flexibilidade, mas menor mensurabilidade. Relativamente aos grupos mais vulneráveis, a nova proposta era silente.

O objetivo 11 e suas metas, na versão do SBT-CD, quando comparados ao texto do PNE 2014-2025, combinam as temáticas de alfabetização de jovens e adultos (Meta 9 no texto de 2014) com a elevação da escolaridade média da população entre 18 e 29 anos (Meta 8 no texto de 2014), apresentando percentuais mensuráveis a serem alcançados e a intenção de universalização do EF (para jovens entre 15 e 29 anos) e EM (para jovens entre 18 e 29 anos).

O substitutivo reintroduz percentuais claros, além de metas quantificadas e mais realistas (97% de alfabetização; 85% de conclusão do EF; 75% de conclusão do EM). Essa versão também mensura a expansão de matrículas na EJA (10% e 20%) de forma mais realista, estabelecendo metas intermediárias e finais (5º ano de vigência e final do decênio). Além disso, frisa a obrigatoriedade de oferta da EJA em cada ente federado, incluindo, ainda, mecanismos de busca ativa e chamada pública, reforçando políticas de alcance de grupos excluídos. Por outro lado, tal como o PL original, o substitutivo não retoma explicitamente os recortes sociais (população do campo, quintis mais pobres, grupos étnico-raciais), em contraste com os termos do PNE 2014-2025.

### **c. Análise formal, jurídica e de mérito das metas do Objetivo 11**

O Objetivo 11, voltado à garantia da alfabetização e à ampliação do acesso, permanência e conclusão da educação básica por jovens, adultos e idosos, está amplamente amparado por dispositivos da CF, especialmente na previsão de que a educação é direito de todos e dever do Estado e da família (art. 205); na igualdade de condições para o acesso e permanência na escola (art. 206, inciso I); na garantia do direito à educação e à aprendizagem ao longo da vida (art. 206, inciso IX); e, em especial, na garantia da oferta gratuita da educação básica para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria (art. 208, inciso I). Em seu art. 214, I, a CF

prevê, ainda, que a lei estabelecerá o PNE, tendo como uma de suas ações integradas a erradicação do analfabetismo.

Do ponto de vista infraconstitucional, a LDB reforça as previsões da Carta e garante a oferta de educação escolar regular para jovens e adultos observando as especificidades do público-alvo (art. 4º, inciso VII) e o recenseamento de jovens e adultos que não concluíram a educação básica (art. 5º, inciso I). Esses dispositivos se coadunam com as ações de chamada pública e busca ativa previstas no Objetivo 11. Ainda na interface desse objetivo com a LDB, destaca-se a Seção V da lei, especificamente voltada para a modalidade da EJA.

Em termos de convergência internacional, o Objetivo 11 dialoga com compromissos assumidos pelo Brasil, como o ODS 4 da ONU, que busca assegurar educação inclusiva, equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todas e todos. Há, ainda, maior relação com o item 4.6 do ODS em tela, que visa garantir a alfabetização de todos os jovens e parte substancial dos adultos até 2030.

Sob a perspectiva de mérito, o objetivo apresenta coerência com os desafios estruturais do País, como os persistentes índices de analfabetismo, especialmente junto à população idosa, além dos altos contingentes de jovens e adultos com escolarização básica incompleta.

## **2. Estratégias do Objetivo 11**

O substitutivo da CD apresenta 25 estratégias para efetivação do Objetivo 11 e das metas propostas. Tais estratégias podem ser organizadas em seis grupos.

Na categoria de garantia de acesso e consideração das especificidades do público-alvo, identificamos as seguintes estratégias: colaboração entre os entes federativos na instituição de política nacional de EJA (11.1); garantia de acesso universal e gratuito à EJA em todos os turnos (11.2); garantia de acesso a públicos diversos, pessoas em situação de vulnerabilidade, indígenas, pessoas negras, quilombolas, no sistema prisional, entre outros (11.12); instituição com a comunidade escolar de currículos, projetos pedagógicos e práticas pedagógica observadas as singularidades das populações (11.13); observação das necessidades, dos interesses e dos saberes das pessoas idosas nos currículos da EJA (11.17); garantia da oferta de AEE aos estudantes da EJA da educação especial (11.18); garantia de condições de acesso e permanência na EJA às pessoas em privação de liberdade (11.19).

No grupo das políticas de acesso, destacamos: mapeamento e levantamento de vagas (11.3); promoção de chamada pública permanente em diferentes canais (11.9); busca ativa e levantamento da demanda de vagas de forma regular e intersetorial (11.10); promoção de campanhas anuais de comunicação, em regime de colaboração, para estimular o acesso à EJA (11.11).

No grupo relacionado a políticas de permanência, as estratégias são: fomento a políticas de apoio à permanência para estudantes em situação de vulnerabilidade de instituições públicas (11.4); atendimento aos estudantes por meio de programas suplementares de saúde, alimentação e transporte (11.7); disponibilização de materiais didáticos e obras literárias aos estudantes da EJA das instituições públicas ou conveniadas com o poder público (11.25).

Na categoria ligada a EJA, mundo do trabalho e sociedade, destacam-se: mecanismos de compatibilização da jornada de trabalho dos estudantes trabalhadores, junto a seus empregadores (11.5); fomento a EJA articulada à educação profissional e tecnológica (11.6); oferta de turmas de EJA em espaços não escolares quando necessário (11.8).

Já na categoria de estratégias relacionadas à avaliação, citamos: promoção, em regime de colaboração, da avaliação nacional de todas as etapas da EJA (11.14); fomento a avaliações diagnósticas e formativas nas unidades educacionais e nos sistemas de ensino (11.20); indução de processos de autoavaliação participativa das escolas (11.21).

Por fim, no grupo de estratégias atinentes a formação inicial e continuada e a diretrizes curriculares, mencionamos: implementação de políticas de formação continuada para profissionais que atuam na EJA (11.15); revisão das diretrizes das licenciaturas para que os cursos de formação contemplem a atuação da EJA (11.16); garantia de revisão das DCN para a EJA no prazo de dois anos (11.22); garantia de que as redes públicas que ofertam a EJA tenham currículos específicos, para a modalidade, aprovados nos conselhos de educação competentes (11.23); indução da ampliação da oferta de cursos de pós-graduação voltados para a atuação docente na EJA (11.24).

No quadro abaixo, oferecemos uma síntese das estratégias vinculadas ao Objetivo.

<b>Síntese das Estratégias vinculadas ao Objetivo 11 Educação de jovens adultos e idosos</b>			
<b>11.1:</b> Instituir política nacional de EJA e idosos em regime de colaboração	<b>11.2:</b> garantir oferta gratuita da EJA a todos que não concluíram a educação básica na idade recomendada	<b>11.3:</b> Realizar de forma regular e intersetorial o levantamento e o mapeamento de demanda por vagas na EJA	<b>11.4:</b> Fomentar políticas de apoio à permanência na EJA aos estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica
<b>11.5:</b> Instituir mecanismos que compatibilizem a jornada de trabalho dos estudantes trabalhadores com a oferta de EJA	<b>11.6:</b> Fomentar a oferta de EJA articulada à educação profissional e tecnológica	<b>11.7:</b> Implementar ações de atendimento ao estudante por meio de programas suplementares de transporte, alimentação e saúde	<b>11.8:</b> Promover a oferta gratuita de turmas de EJA em espaços não escolares assegurada as condições adequadas
<b>11.9:</b> Realizar de forma contínua a chamada pública por meio de diferentes estratégias e canais de comunicação	<b>11.10:</b> Realizar busca ativa de jovens, adultos e idosos que não concluíram a educação básica	<b>11.11:</b> Realizar campanhas anuais de comunicação para estimular potenciais estudantes da EJA a exercerem seu direito	<b>11.12:</b> Instituir instâncias de articulação entre Estados e Municípios, com o objetivo de garantir a oferta da EJA
<b>11.13:</b> Estruturar currículos, projetos pedagógicos e práticas pedagógicas condizentes às especificidades dos estudantes da EJA	<b>11.14:</b> Promover avaliação nacional de todas as etapas da EJA	<b>11.15:</b> Implementar políticas de formação continuada de profissionais da educação atuantes na EJA	<b>11.16:</b> Revisar as diretrizes das licenciaturas para que contemplem a atuação na EJA
<b>11.17:</b> Assegurar que as necessidades, os interesses e os saberes das pessoas idosas sejam reconhecidos nos currículos	<b>11.18:</b> Assegurar a oferta de atendimento educacional especializado na EJA	<b>11.19:</b> Assegurar às pessoas em privação de liberdade condições de acesso, permanência e qualidade na oferta da EJA	<b>11.20:</b> Fomentar avaliações diagnósticas e formativas nas unidades educacionais e nos sistemas de ensino
<b>11.21:</b> Induzir processos de autoavaliação participativa das escolas	<b>11.22:</b> Assegurar, no prazo de dois anos, a revisão das DCNs para a EJA.	<b>11.23:</b> Assegurar que redes públicas ofertantes da EJA tenham currículos específicos aprovados	<b>11.24:</b> Induzir a ampliação da oferta de cursos de pós-graduação voltados para a atuação docente na EJA
<b>11.25:</b> Disponibilizar obras didáticas e literárias a todos os estudantes da EJA das instituições públicas ou conveniadas			

Fonte: elaboração própria com base na proposição.

### 3. Conclusão sobre o Objetivo 11

O objetivo 11, suas metas e estratégias posicionam a educação de jovens, adultos e idosos como política estruturante de enfrentamento às desigualdades educacionais históricas que se perpetuam no País.

Ao tratar sobre o acesso, a permanência e a conclusão da educação básica como direitos que precisam ser garantidos ao longo da vida, além de abordar questões sobre a sensibilidade às especificidades dos diversos públicos atendidos, o texto da CD aprimora o texto original, ao propor maior precisão operacional.

A perspectiva de uma oferta de abrangência nacional, associada a modelos de cooperação federativa, previstos nas estratégias, configura ação promissora para o alcance das metas. Entretanto, os parâmetros mínimos de pactuação, a definição de responsabilidades e os mecanismos de monitoramento destinados a assegurar uma colaboração efetiva entre União, estados e municípios, são tratados de modo ainda muito tímido e excessivamente principiológico no texto.

A ampliação da busca ativa, das campanhas públicas e das políticas intersetoriais para acesso e permanência é potencialmente decisiva para enfrentar o abandono dos cursos e o desinteresse do público-alvo. Contudo, a eficácia desse tipo de abordagem requer integração real com áreas como assistência social, saúde, cultura, trabalho e justiça para sua implementação.

Outro ponto que merece atenção diz respeito ao fato de as desigualdades regionais e socioeconômicas que influenciam o acesso e a permanência na EJA não serem explicitamente consideradas nas metas do novo texto, estando presentes apenas em estratégias como a 11.12. Essa abordagem promove menor visibilidade à temática das desigualdades e seus múltiplos determinantes.

Por fim, embora o objetivo e as metas enfatizem a alfabetização, as estratégias não a tratam de forma explícita, pressupondo que ela ocorrerá pelos processos já existentes na EJA. A inclusão expressa da capacitação em alfabetização nas estratégias de formação inicial e continuada poderia ser considerada como um aprimoramento ao texto.

## **OBJETIVO 12 – ACESSO, PERMANÊNCIA E CONCLUSÃO NA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA<sup>71</sup>**

**Objetivo 12:** Ampliar o acesso, a permanência e a conclusão na educação profissional e tecnológica, com inclusão e redução de desigualdades, visando à sua superação.

---

<sup>71</sup> Texto elaborado por Marcelo Lúcio Ottoni de Castro – Consultor Legislativo do Senado Federal, da área de educação, Mestre em História e Doutor em Educação.

## 1. Metas do Objetivo 12

O texto enviado pelo Poder Executivo e o SBT-CD apresentam dois objetivos para a EPT. O primeiro deles, o Objetivo 12 (conforme numeração do texto aprovado na Câmara), volta-se para a ampliação do acesso e a permanência, com redução de desigualdades e inclusão. A proposta inicial apresenta quatro metas para esse objetivo; o substitutivo apresenta seis. Ambos os textos ampliam, assim, as duas metas que o PNE 2014-2025 traz para toda a EPT, nos dois casos tratando principalmente da ampliação de atendimento na modalidade.

### a. Quadro comparativo das metas do Objetivo 12

SUBSTITUTIVO   CD 10/12/25	TEXTO INICIAL   PR 27/06/24	LEI nº 13.005, de 2014 25/06/14
<b>Meta 12.a.</b> Expandir as matrículas da educação profissional técnica de nível médio, <b>integrada ou concomitante</b> , de modo a atingir 50% (cinquenta por cento) dos estudantes matriculados no ensino médio, assegurando a qualidade da oferta e a permanência do estudante, observados, no mínimo, <b>50%</b> (cinquenta por cento) da expansão no segmento público, <b>até o final da vigência deste PNE, e no caso da rede federal, pelo menos metade dessa expansão ofertada na forma integrada.</b>	<b>Meta 11.a.</b> Expandir as matrículas da educação profissional técnica de nível médio de modo a atingir 50% (cinquenta por cento) dos estudantes matriculados no ensino médio, de modo a assegurar a qualidade da oferta e a permanência do estudante, observados, no mínimo, 45% (quarenta e cinco por cento) da expansão no segmento público.	<b>Meta 11:</b> triplicar as matrículas da educação profissional técnica de nível médio, assegurando a qualidade da oferta e pelo menos 50% (cinquenta por cento) da expansão no segmento público.
<b>Meta 12.b.</b> Expandir em, no mínimo, <b>60% (sessenta por cento)</b> as matrículas nos cursos subsequentes, de forma a assegurar a qualidade da oferta e a permanência dos estudantes.	<b>Meta 11.b.</b> Expandir em 50% (cinquenta por cento) as matrículas nos cursos subsequentes, de forma a assegurar a qualidade da oferta e a permanência dos estudantes.	Sem correspondência
<b>Meta 12.c.</b> Expandir para, no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) as matrículas de educação de jovens e adultos, nos ensinos fundamental e médio, na forma articulada à educação profissional até o quinto ano de vigência do PNE, <b>alcançando, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) até o final de sua vigência.</b>	<b>Meta 11.c.</b> Expandir para, no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) as matrículas de educação de jovens e adultos, nos ensinos fundamental e médio, na forma articulada à educação profissional.	<b>Meta 10:</b> oferecer, no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) das matrículas de educação de jovens e adultos, nos ensinos fundamental e médio, na forma integrada à educação profissional.
<b>Meta 12.d.</b> Expandir <b>progressivamente</b> para alcançar o número de três milhões de matrículas <b>anuais</b> ao final do decênio em cursos de qualificação profissional com	<b>Meta 11.d.</b> Expandir para três milhões o número de matrículas em cursos de qualificação profissional com carga horária mínima de cento e sessenta horas, em	Sem correspondência

SUBSTITUTIVO   CD 10/12/25	TEXTO INICIAL   PR 27/06/24	LEI nº 13.005, de 2014 25/06/14
carga horária mínima de cento e sessenta horas, em instituições credenciadas pelos sistemas federal, estaduais, distrital e municipais de ensino.	instituições credenciadas pelos sistemas federal, estaduais, distrital e municipais de ensino.	
<b>Meta 12.e. Garantir que pelo menos 90% (noventa por cento) dos estudantes matriculados na educação profissional técnica de nível médio, na forma integrada ou concomitante, concluam seus cursos na idade regular, de modo a promover a equidade e a atenção à diversidade populacional.</b>	Sem correspondência	Sem correspondência
<b>Meta 12.f. Elevar para 10% (dez por cento) o percentual da população de dezoito a vinte e quatro anos com formação em educação técnica de nível médio, com vistas a reduzir as desigualdades entre os diversos grupos sociais.</b>	Sem correspondência	Sem correspondência

Fonte: elaboração própria com base nas proposições e na lei.

### **b. Considerações sobre as metas do Objetivo 12**

O PNE 2014-2025 apresenta duas metas para a EPT, uma dirigida para a articulação da educação profissional com a EJA, a outra voltada para a educação profissional técnica de nível médio (EPTNM). Conforme o Painel de Monitoramento do PNE e outros dados do INEP, as matrículas na EPTNM tiveram crescimento de 786 mil (49,1%), entre 2013 (1.602.946) e 2024 (2.389.454), bem abaixo da meta de atingir 4,808 milhões de matrículas. Apesar das oscilações anuais, houve relativa estagnação nas matrículas da modalidade de 2014 (1.886.167) até 2021 (1.851.541), ano em que se iniciou um ciclo de crescimento.

Embora distante da meta de aumento total de matrículas, a participação do segmento público nesse crescimento, entre 2013 e 2024, foi de 65,6%, o que supera a meta de 50%. Se considerado o intervalo entre 2014 e 2024, todo o crescimento ocorreu nas instituições públicas, uma vez que no segmento privado, não obstante as variações anuais, as matrículas de 2024 permaneceram iguais às de 2014: 972 mil.

O texto inicial com a proposta do novo PNE estabelece que as matrículas da EPTNM devem atingir 50% dos estudantes do ensino médio, o que levaria o País a alcançar o nível atual da média dos países da OCDE. Embora não se explice, essas matrículas se referem à forma articulada (integrada ou concomitante) ao ensino médio. O SBT-CD mantém o referido índice, mas, adequadamente, explicita que se trata dessa forma de oferta. Segundo o Censo Escolar de 2024, as matrículas na EPTNM, na forma articulada, atingiram 17,2% dos estudantes do ensino médio – em 2014, o índice foi de 9,6%. Se consideradas as matrículas de 2024 (1.307.308), seriam necessárias mais 2,6 milhões de matrículas, quase o triplo do registrado atualmente.

Os índices propostos pelo texto inicial (45%) e pelo substitutivo da Câmara (50%) de participação do segmento público nesse crescimento parecem modestos, ao se considerar que, entre 2013 e 2024, a participação desse segmento na respectiva expansão atingiu 89,2%. Esse índice, a propósito, evidencia a preferência do segmento público pela forma articulada, principalmente na variante integrada, que representou, em 2024, dois terços de suas matrículas na EPTNM. Assim, tende a não ser difícil atingir a meta adicionada pelo substitutivo da Câmara de que pelo menos metade da expansão da EPTNM na rede federal seja oferecida na forma integrada.

A proposta do Poder Executivo apresenta meta específica para a expansão de matrículas da forma subsequente, de 50%, elevada para 60% pelo substitutivo. Na primeira situação, deveriam ser criadas cerca de 493 mil matrículas adicionais; na segunda, quase 592 mil matrículas adicionais. No período entre 2014 e 2024, consoante dados do INEP, houve redução de quase 6% nas matrículas da forma subsequente (de 1.046.340 para 985.923), o que sinaliza a necessidade de empenho especial na oferta dessa forma de EPTNM, que tem sido a preferida do segmento privado, responsável, em 2024, por 68,6% do total de matrículas, com 69,5% da oferta do segmento.

Em suma, as metas de expansão de matrículas da EPTNM, nas suas três variantes, de acordo com as propostas do novo PNE, são ainda mais desafiadoras do que as formuladas no PNE 2014-2025.

Em relação à oferta da EPT na EJA, o texto inicial do novo PNE fixa o índice de 25% de crescimento, mas não de matrículas integradas, como prevê o PNE 2014-2025, e sim articuladas, o que contempla também a forma concomitante de

oferta. O SBT-CD dobra a meta para o final do novo Plano, com previsão de 25% no quinto ano de sua vigência.

Conforme o Painel de Monitoramento do PNE e outros dados do INEP, a integração da EPT na EJA era de 2,8% em 2012 e chegou a regredir para 1,3%, em 2018. A partir de então, houve uma lenta recuperação, acelerada a partir de 2022 (3,5%), até atingir 5,9%, em 2024, com crescimento de 53,6% entre 2020 e 2024. Ao se considerar a EJA vinculada à EPT por níveis de ensino, observa-se uma estagnação no EF, cujo índice recuou de 2,6%, em 2013, para 2,4%, em 2023, após atingir 0,5%, em 2017. No EM, a situação foi melhor, com crescimento de 3,1%, em 2013, para 8,2%, em 2023, e tendência mais ascendente depois de 2021.

De todo modo, os índices ficaram distantes da meta de 25% de integração. Portanto, as metas de matrículas de educação profissional articulada à EJA para o novo PNE demandam alterações significativas nas políticas públicas para o segmento.

O PNE 2014-2025 não continha meta de crescimento de matrículas em cursos de qualificação profissional, com carga horária mínima de cento e sessenta horas, que é a exigida para os cursos de formação inicial e continuada (ou cursos FIC), conforme o Decreto nº 5.154, de 23 de julho de 2004. A origem da meta de 3 milhões (Meta 12.d) não é mencionada, nem na exposição de motivos do PL nº 2.614, de 2024, nem nos respectivos pareceres da Câmara. De fato, não existe, atualmente, registro oficial de matrículas desses cursos em todo o País. Segundo dados dos Censos Escolares, as matrículas dos cursos FIC cresceram de 34.617, em 2020, para 186.839, em 2024. Esse aumento notável, de 440%, sinaliza uma tendência promissora, mas, se forem considerados os cursos oferecidos por entidades como o Senai, que tem contagem própria – mas com carga horária mais flexível –, talvez a meta de 3 milhões não seja adequada. Desse modo, não fica clara a dimensão do desafio referente a essa meta.

A primeira meta acrescentada pela Câmara retoma o índice de conclusão dos cursos de EPTNM do PNE 2014-2025, que o dirigiu como estratégia apenas à Rede Federal. A segunda meta adicionada pelo substitutivo – assim como os dois índices elevados nas duas primeiras metas – foi justificada com dados da OCDE (*Education at a Glance 2024*) de que apenas 5% dos brasileiros de 15 a 24 anos estavam matriculados em cursos técnicos em 2022, contra 17% na média dos países daquela organização. O sucesso dessas metas depende da expansão do atendimento, com oferta em sintonia com as demandas dos setores produtivos, e do reforço das

condições de permanência nas escolas, com atenção às particularidades culturais e aos contextos de vulnerabilidade socioeconômica, conforme as respectivas estratégias.

### **c. Análise formal, jurídica e de mérito das metas do Objetivo 12**

Os fundamentos constitucionais do Objetivo 12 estão inscritos no *caput* do art. 227, que assegura aos jovens o direito à profissionalização, como dever da família, da sociedade e do Estado; no art. 214, IV, que inclui a formação para o trabalho como uma das finalidades do PNE; e no art. 205, que consagra a educação como direito de todos e dever do Estado e da família, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

A primeira determinação é ecoada por diversas disposições do ECA, instituído pela Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, cujo art. 69, por exemplo, prevê que o adolescente tem direito à profissionalização e à proteção no trabalho, observados, entre outros, *o respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento e a capacitação profissional adequada ao mercado de trabalho*.

Várias disposições do Estatuto da Juventude, instituído pela Lei nº 12.852, de 5 de agosto de 2013, igualmente ressoam o art. 227 da CF. Por exemplo, o art. 9º estabelece o direito do jovem à educação profissional e tecnológica, articulada com os diferentes níveis e modalidades de educação, ao trabalho, à ciência e à tecnologia, observada a legislação vigente; e o art. 15, II, prevê, para o jovem, a compatibilização entre os horários de trabalho e de estudo; e a oferta dos níveis, formas e modalidades de ensino em horários que permitam a compatibilização da frequência escolar com o trabalho regular.

Naturalmente, a LDB também assegura o direito constitucional à educação com vista à qualificação para o trabalho, em especial, no que diz respeito ao Objetivo 12, nas disposições voltadas para o ensino médio – que tem como um de seus itinerários a formação técnica e profissional –, e nas disposições específicas para a EPTNM e para a EPT.

As metas do Objetivo 12 mantêm a linha otimista do PNE 2014-2025, mas avançam ao considerar as distinções no âmbito da EPTNM e ao incluir, pela primeira vez, uma meta para a qualificação profissional, ainda que sem o respaldo seguro de dados para estimá-la. Por sua vez, a projeção da participação do segmento público na expansão da EPTNM na forma articulada parece subestimada, apesar do potencial de

crescimento do setor privado na oferta concomitante, reforçado pela Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, que regulamentou o Fundeb (arts. 7º, § 3º, II, e 8º, § 3º, II). De todo modo, é preciso atenção para que a expansão da EPT seja criteriosa, sem foco excessivo no número de matrículas. Por fim, embora o Objetivo 12 se refira à expansão da educação tecnológica (referente aos cursos superiores de tecnólogos), a área ficou sem meta de crescimento e é tratada, sem identificação de sua especificidade, nos objetivos relacionados à educação superior.

## **2. Estratégias do Objetivo 12**

As estratégias estabelecidas para atingir as metas do Objetivo 12 tanto na versão original quanto no texto aprovado na CD apontam para a necessidade de diversificação da oferta de EPT, de modo a atender às demandas do mercado de trabalho e às especificidades de seu público potencial, com atenção às características territoriais e às situações de vulnerabilidade. Nesse público, destacam-se as populações negra, indígena, quilombola, do campo, das águas e das florestas, do sistema socioeducativo e prisional, e o público-alvo da educação especial.

Do lado da oferta, atenção especial é dirigida à Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica e às redes públicas estaduais e distrital de ensino, assegurados o estímulo e a articulação das redes de EPT, assim como o fomento a parcerias para ampliar a oferta em áreas subatendidas. Prevê-se também o reforço das ações de verticalização da oferta, com integração curricular entre os diferentes níveis e etapas de ensino, e das iniciativas de aproveitamento de estudos e de reconhecimento de saberes.

Cabe destacar a estratégia de estimular ações de busca ativa do público-alvo da EPT, com base em levantamento e mapeamento prévios, bem como de promover campanhas permanentes de comunicação para informar e orientar os diferentes públicos, principalmente os estudantes da educação básica, sobre as perspectivas profissionais e as ofertas disponíveis de EPT.

Para assegurar a permanência escolar, prevê-se a ampliação das políticas de assistência estudantil, focadas em públicos destacados, entre os quais estudantes em situação de vulnerabilidade e aqueles com filhos. Há também a previsão de combater a discriminação e os estereótipos, para promover a inclusão e a permanência de mulheres na EPT, em áreas nas quais sua presença é menor.

O SBT-CD aperfeiçoou a redação das estratégias do texto inicial, com efeitos em seu mérito, como ao trocar a referência a pessoas com deficiência pela expressão mais abrangente de público-alvo da educação especial; explicitação da oferta de EPT no período noturno, de modo a ampliar as oportunidades de acesso à modalidade; a referida previsão de levantamento e mapeamento prévios, para sustentar as ações de busca ativa do público-alvo da EPT; e a referência às mudanças promovidas na LDB pela Lei nº 14.645, de 2 de agosto de 2023, bem como às DCNs pertinentes, ao tratar de incentivo à continuidade dos estudos dos respectivos egressos.

Ademais, o substitutivo acrescenta a estratégia de ampliar o acesso à EPT por estudantes com perfil demográfico que corresponda àquele do restante do ensino médio da rede pública ou ao da população vulnerável do território, o que parece mais uma meta do que estratégia para atingir as metas estabelecidas. O substitutivo também adota a estratégia de adoção de referenciais nacionais de qualidade nos mecanismos que orientem a expansão da oferta da EPT, observada sua relação com o setor produtivo, o que remete ao Objetivo 13, a ser tratado adiante. Faz, ainda, referência ao financiamento estudantil nas redes privadas de EPT, inclusive mediante o FIES. Por fim, estabelece a estratégia de registro, em bases oficiais, da oferta de qualificação profissional, medida muito necessária, em razão da ausência da consolidação de dados nacionais sobre a oferta desses cursos, que deixa nebulosa a dimensão da meta de 3 milhões de matrículas, conforme assinalado.

No quadro abaixo, oferecemos uma síntese das estratégias vinculadas a esse Objetivo.

<b>Quadro-Síntese das Estratégias vinculadas ao Objetivo 12 Acesso, permanência e conclusão na Educação Profissional e Tecnológica</b>				
<b>12.1:</b> Garantir formação profissional diversificada para públicos vulneráveis	<b>12.2:</b> Expandir matrículas na Rede Federal, prioritariamente na forma integrada, com interiorização	<b>12.3:</b> Fomentar expansão da oferta nas redes públicas estaduais e distrital	<b>12.4:</b> Estimular articulação entre redes para diversificar oferta	<b>12.5:</b> Ampliar verticalização e integração curricular para assegurar continuidade dos estudos
<b>12.6:</b> Estabelecer incentivos e parcerias para ampliar oferta em áreas subatendidas e para populações vulneráveis	<b>12.7:</b> Ampliar políticas de assistência estudantil para garantir acesso e permanência	<b>12.8:</b> Estimular busca ativa para garantir acesso e permanência de públicos vulneráveis	<b>12.9:</b> Instituir política de combate à discriminação e promover a permanência de mulheres na educação profissional e tecnológica	<b>12.10:</b> Instituir auxílio a estudantes com filhos para inclusão e permanência

**Quadro-Síntese das Estratégias vinculadas ao Objetivo 12**  
**Acesso, permanência e conclusão na Educação Profissional e Tecnológica**

<b>12.11:</b> Promover campanhas de comunicação sobre áreas e ofertas profissionais	<b>12.12:</b> Fomentar estratégias para ampliar acesso por perfil demográfico semelhante ao ensino médio público	<b>12.13:</b> Estabelecer mecanismos para orientar expansão da oferta com qualidade	<b>12.14:</b> Promover financiamento estudantil em cursos das redes privadas ofertantes de educação profissional e tecnológica	<b>12.15:</b> Promover registro oficial das ofertas de qualificação e formação continuada
---	--	---	--	---

Fonte: elaboração própria com base na proposição.

### **3. Conclusão sobre o Objetivo 12**

As metas do Objetivo 12 são mais bem delineadas do que as correspondentes do PNE 2014-2025, pois consideram as diferentes formas de oferta da EPTNM. Contudo, seguem a mesma direção de projetar desafiadoras expansões de matrículas, seja para a EPTNM, seja para a EJA articulada, mesmo com os resultados obtidos no Plano vigente e em seu antecessor.

De todo modo, as estratégias estabelecidas para o cumprimento das metas sinalizam a necessidade de postura mais diligente do poder público, no cuidado com as especificidades do público potencial da EPT, na atenção às características territoriais e às situações de vulnerabilidade, assim como nos respectivos mapeamentos e busca ativa, e, ainda, na ampliação das políticas de assistência estudantil. Permanece primordial, contudo, a tarefa de promover o alinhamento entre a oferta de cursos e as demandas dos setores produtivos, o que implica interação mais ativa entre ofertantes e demandantes, diversificação curricular, atendimento a referenciais nacionais de qualidade e investimentos que promovam a devida capacitação docente e fomentem a disponibilidade de cursos de maior complexidade e alto custo. Evidencia-se, assim, a forte conexão entre as metas e estratégias desse objetivo e aquelas do Objetivo 13.

Apesar do caráter desafiador das metas estabelecidas para o Objetivo 12, suas estratégias parecem adequadas, sem omissões ou necessidade de reparos relevantes, ressalvadas a lacuna (até certo ponto comprehensível) sobre a educação tecnológica, a base incerta para a estimativa do aumento de matrículas de qualificação profissional e o subdimensionamento da participação do segmento público na expansão da EPTNM na forma articulada.

## **OBJETIVO 13 – QUALIDADE DA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA<sup>72</sup>**

**Objetivo 13:** 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.

### **1. Metas do Objetivo 13**

As metas do Objetivo 13 (conforme numeração do texto da Câmara) da proposta do novo PNE constituem uma inovação em relação ao PNE 2014-2025, que trata o tema de modo mais sumário e se concentra sobre a expansão do atendimento na EPTNM e na EJA integrada à educação profissional. Tanto o texto inicial quanto o substitutivo unem as metas de expansão de matrículas no Objetivo 12 e agrupam no Objetivo 13 as metas referentes à qualidade e à adequação dos fins da EPT.

#### **a. Quadro comparativo das metas do Objetivo 13**

<b>SUBSTITUTIVO   CD 10/12/25</b>	<b>TEXTO INICIAL   PR 27/06/24</b>	<b>LEI nº 13.005, de 2014 25/06/14</b>
<b>Meta 13.a.</b> Garantir que toda a oferta da educação profissional e tecnológica atenda a referenciais nacionais de qualidade, <b>estabelecidos em regime de colaboração, e seja avaliada pelo sistema nacional de avaliação da educação profissional e tecnológica.</b>	<b>Meta 12.a.</b> Garantir que toda a oferta da educação profissional e tecnológica atenda a referenciais nacionais de qualidade.	Sem correspondência
<b>Meta 13.b.</b> Garantir que, no mínimo, 60% (sessenta por cento) dos concluintes da educação profissional e tecnológica alcancem padrões adequados de aprendizagem até o quinto ano de vigência deste PNE, <b>ampliando progressivamente esse percentual até atingir a totalidade ao final do decênio, com a aferição realizada pelo sistema nacional de avaliação da educação profissional e tecnológica.</b>	<b>Meta 12.b.</b> Garantir que, no mínimo, 60% (sessenta por cento) dos concluintes da educação profissional e tecnológica alcancem padrões adequados de aprendizagem.	Sem correspondência
<b>Meta 13. c.</b> Ampliar progressivamente a inserção dos egressos no mundo do trabalho, considerados, no mínimo, empregabilidade, empreendedorismo e renda.	Sem correspondência	Sem correspondência

Fonte: elaboração própria com base nas proposições e na lei.

<sup>72</sup> Texto elaborado por Marcelo Lúcio Ottoni de Castro – Consultor Legislativo do Senado Federal, da área de educação, Mestre em História e Doutor em Educação.

### **b. Considerações sobre as metas do Objetivo 13**

O PNE 2014-2025 prevê a garantia de qualidade na meta de expansão apenas da EPTNM. Para tanto, estabelece a estratégia de institucionalização de sistema de avaliação da qualidade dirigida apenas a essa modalidade, que não foi implementada ao longo de sua vigência. As propostas do novo PNE fixam meta para garantir que toda a oferta EPT atenda a referenciais nacionais de qualidade, a serem estabelecidos, conforme acrescenta o SBT-CD, em regime de colaboração. O texto da Câmara também acrescenta que essa oferta se submeta ao sistema nacional de avaliação da EPT, notável lacuna da educação brasileira, que contrasta com os consolidados sistemas de avaliação da educação básica e da superior.

Um dos desafios mais expressivos dessa meta, que engloba toda a oferta de EPT, é a variedade de cursos da modalidade, que inclui os de qualificação profissional, entre os quais os FIC, os das três variedades da EPTNM (integrada, concomitante e subsequente) e os de nível superior, com destaque para os de formação de tecnólogos. A esse desafio se somam o caráter disperso e problemas metodológicos das estatísticas sobre a modalidade – não obstante iniciativas relevantes, embora limitadas, como o Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica (SISTEC), do MEC, e a Plataforma Nilo Peçanha, da Rede Federal – e a diversidade de instituições ofertantes, que incluem os três níveis de governo e entidades privadas, nas quais se destacam as dos serviços nacionais de aprendizagem (Sistema S). Nesse contexto, não constituirá tarefa simples acordar os referenciais nacionais de qualidade, cuja natureza e alcance não são explicitados.

Uma vez que se trata de um sistema de avaliação a ser construído e que busca englobar cursos marcados pela diversidade, a fixação de meta mínima de padrões adequados de aprendizagem constitui outra medida desafiadora, que se torna ainda maior pela decisão da Câmara de antecipar para cinco anos o prazo da meta de 60%, com seu aumento progressivo até 100%, em dez anos.

Também demandará muito esforço a meta introduzida pela Câmara de ampliar progressivamente a inserção dos egressos da EPT no mercado de trabalho, com a consideração de três itens distintos: empregabilidade, empreendedorismo e renda. O cumprimento dessa meta depende, naturalmente, da evolução da economia. Não obstante a reconhecida necessidade de um sistema educacional bem estruturado para permitir a sustentabilidade do desenvolvimento econômico, outros fatores alheios à educação e seu planejamento precisam ser considerados.

À parte outros dilemas da economia, o foco aqui é o de corrigir o desalinhamento entre a demanda de profissionais e a oferta de cursos, que tende a se concentrar em alguns eixos tecnológicos, em geral de custos mais baixos. A dificuldade do sistema educacional de acompanhar as transformações dos setores produtivos, particularmente os mais afetados pela revolução digital, permanecerá um dos impasses centrais desse objetivo do novo PNE.

### **c. Análise formal, jurídica e de mérito das metas do Objetivo 13**

O Objetivo 13 compartilha os mesmos fundamentos constitucionais e legais do Objetivo 12: o direito dos jovens à profissionalização (CF, art. 227, *caput*); a formação para o trabalho como uma das finalidades do PNE (CF, art. 214, IV); o direito de todos à educação, assegurada a qualificação para o trabalho (CF, art. 205); e as normas pertinentes do ECA, do Estatuto da Juventude e da LDB.

A esses fundamentos, associa-se o princípio constitucional da garantia de padrão de qualidade (art. 206, VII), ecoado pelo art. 3º, IX, da LDB.

Ademais, o art. 42-B da LDB, inserido pela Lei nº 14.645, de 2 de agosto de 2023, estabelece que a oferta de EPT será orientada pela avaliação da qualidade das instituições e dos cursos, consideradas as estatísticas de oferta, fluxo e rendimento, a aprendizagem dos saberes do trabalho, a aderência da oferta ao contexto social, econômico e produtivo local e nacional, a inserção dos egressos no mundo do trabalho e as condições institucionais de oferta.

As metas do Objetivo 13 foram reforçadas, ainda, pelo destacado tratamento dado à matéria pela LC nº 220, de 31 de outubro de 2025, que institui o SNE e fixa normas de cooperação educacional entre os níveis de governo. A Lei do SNE atribui à União a competência de manter o Sistema Nacional de Avaliação da EPT, em colaboração com os entes subnacionais (art. 5º, IV) e de promover a articulação entre os sistemas públicos de avaliação da EPT (art. 5º, V). Estipula também que os padrões mínimos de qualidade da EPT, na educação básica, devem considerar suas especificidades de, entre outras, infraestrutura, demandas do mundo do trabalho e inserção nele dos egressos (art. 34, § 2º). Ademais, prevê que a Avaliação Nacional da EPT, articulada à avaliação da educação básica e superior, abrangerá as instituições de ensino, seus cursos e o desempenho dos estudantes (art. 51), conforme objetivos específicos e abrangentes que assegurem a efetividade de sua qualidade e sua sincronia com o mundo do trabalho (art. 52).

Apesar das dificuldades a serem enfrentadas na elaboração dos referenciais nacionais de qualidade, na criação dos padrões adequados de aprendizagem, na implementação do censo nacional e na construção do sistema nacional de avaliação, em razão de características da EPT, o caminho traçado parece pertinente para que a modalidade de ensino, com a correção do descompasso entre sua oferta e as demandas do mercado de trabalho, contribua para a elevação dos índices de empregabilidade, a geração de renda e a redução das desigualdades sociais mediante a qualificação para o trabalho.

## **2. Estratégias do Objetivo 13**

Para efetivar as metas que buscam garantir a qualidade e a adequação da formação no âmbito da EPT, o texto inicial prevê dez estratégias, às quais o relator na CD acrescenta quatro.

Os dois textos prescrevem a implementação do sistema nacional de avaliação da EPT, cujo prazo, ausente da proposta inicial, é fixado pelo substitutivo em dois anos, assegurada a sua continuidade. Para que tenha efetividade, é necessário que esse sistema tenha por base duas outras medidas: a definição de referenciais nacionais de qualidade para a oferta e de competências esperadas dos egressos da EPT; a implementação do censo nacional da EPT, cujos dados o SBT-CD determina que sejam coletados e divulgados com desagregação por distintos grupos sociais.

Para as três providências, prevê-se a colaboração entre os níveis de governo, o que se mostra fundamental, em razão da dispersão de informações e iniciativas referentes no âmbito da EPT.

A estratégia central para o cumprimento das metas do Objetivo 13 é a promoção da articulação entre as instituições ofertantes e os empregadores, de modo a promover o atendimento das demandas da economia. No aperfeiçoamento que apresenta a essa estratégia, o substitutivo reforça a necessidade de que sejam criados instrumentos permanentes de diálogo e cooperação entre os dois lados. Ademais, realça os vínculos entre a inserção dos egressos da EPT no mundo do trabalho e a redução das desigualdades sociais. A principal forma de monitorar o sucesso dessa estratégia é representada pelo acompanhamento da inserção profissional dos egressos da EPT, mais uma das estratégias de cumprimento das metas do objetivo. Algumas instituições, como o Senai e, de modo mais limitado, parte dos Institutos Federais (IFs)<sup>73</sup>, já adotam certa

<sup>73</sup> O Sistema de Acompanhamento de Egressos do Senai 2022-2024 possui três fases: avaliação do concluinte, ao final do curso; avaliação do egresso, após seis meses da conclusão; e avaliação pelos

forma de acompanhamento. Nesse campo também é preciso estimular o compartilhamento de experiências e promover formas de articular iniciativas de sucesso.

Todo esse processo requer também a estratégia de prover uma oferta diversificada e a flexibilização dos currículos, a fim de atender particularidades sociais e territoriais, com foco especial nos contextos de vulnerabilidade socioeconômica e em públicos específicos.

Ponto fundamental entre as estratégias é o fomento à oferta de cursos de maior complexidade e alto custo, que tendem a ser aqueles que correspondem às demandas dos setores produtivos que usam as tecnologias mais avançadas e que requerem um nível de qualificação mais raro de se encontrar, exatamente devido à lentidão das reações do sistema educacional em acompanhar a rapidez das transformações correspondentes, muitas vezes por contenção de investimentos na EPT. O texto da Câmara acrescenta que essa oferta deve se dar preferencialmente em instituições públicas.

Para assegurar as metas de qualidade e efetividade no âmbito da EPT, também se prevê o fomento à pesquisa, à inovação e ao empreendedorismo, com atenção às potencialidades locais e regionais, de forma a promover o seu desenvolvimento.

Completam as estratégias comuns aos dois textos a promoção de políticas de formação dos profissionais que atendam às necessidades da modalidade de ensino, outro desafio de peso para a meta, devido à necessidade de atualização permanente com as tecnologias mais avançadas; e o estímulo à expansão da prática profissional, que, de acordo com as DCN da EPT (Resolução CNE/CP nº 1, de 5 de janeiro de 2021), deve constar da organização curricular de cada curso e compreende diferentes situações de vivência profissional, aprendizagem e trabalho, entre os quais

---

empregadores. A pesquisa analisa dados cadastrais, empregabilidade, incremento de renda, satisfação e fidelização, e adequação do perfil profissional. Disponível em: <<https://sesisenai.inf.br/item/sistema-de-acompanhamento-de-egressos-do-senai-2022-2024/>>. Rocha & Oliveira, em levantamento realizado em 2021, publicado em 2024, identificaram que os planos de desenvolvimento institucional de todos os 38 IFs continham normas sobre a matéria, mas apenas 60% das instituições realizavam algum tipo de ação ou contato com os egressos, e somente 16 possuíam um portal específico destinado a esse público. (em ROCHA, F. de O.; OLIVEIRA, A. P. L. R. de. Acompanhamento de egressos nos Institutos Federais: um desafio para educação profissional no Brasil. CONTRIBUCIONES A LAS CIENCIAS SOCIALES, [S. l.], v. 17, n. 7, p. e8308, 2024. DOI: 10.55905/revconv.17n.7-152. Disponível em: <<https://ojs.revistacontribuciones.com/ojs/index.php/clcs/article/view/8308/5184>>. Ambas as fontes acessadas em 28 nov. 2025.

se encontram os estágios supervisionados, experimentos e atividades específicas em ambientes especiais, projetos de pesquisa, visitas técnicas, simulações e observações.

A primeira das quatro adições do substitutivo preceitua comissão tripartite, com gestores da educação, ofertantes e setores produtivos, para fortalecer as políticas públicas voltadas à EPT, o que instrumentaliza a estratégia central de promover o alinhamento entre a educação e a economia.

A segunda reforça a relevância da atualização periódica do Catálogo Nacional de Cursos Técnicos (CNCT) e do Catálogo Nacional de Cursos Superiores de Tecnologia (CNCST), com destaque para a equivalência e o aproveitamento de estudos entre os níveis médio e superior.

A terceira procura estimular políticas de empregabilidade para jovens, considerados seus projetos de vida, o empreendedorismo, a economia solidária e, reforçando um dos pontos centrais para o sucesso das metas pertinentes, o alinhamento atualizado às demandas sociais e econômicas.

A quarta, por sua vez, visa à ampliação de programas de aprendizagem profissional, com o preenchimento de uma lacuna do texto inicial a respeito de importante forma de inserção dos jovens no trabalho.

No quadro abaixo, oferecemos uma síntese das estratégias vinculadas a esse Objetivo.

<b>Quadro-Síntese das Estratégias vinculadas ao Objetivo 13 Qualidade da Educação Profissional e Tecnológica</b>			
<b>13.1:</b> Definir referenciais nacionais de qualidade e de competências dos egressos	<b>13.2:</b> Implementar censo nacional da EPT	<b>13.3:</b> Implementar sistema nacional de avaliação em até 2 anos	<b>13.4:</b> Ampliar articulação entre instituições de EPT e setor produtivo
<b>13.5:</b> Instituir comissão tripartite com gestores, instituições formadoras e do mundo do trabalho	<b>13.6:</b> Fomentar pesquisa, inovação e empreendedorismo ligados a arranjos produtivos	<b>13.7:</b> Diversificar oferta e incentivar flexibilização curricular conforme o mundo do trabalho	<b>13.8:</b> Assegurar atualização periódica dos catálogos nacionais de cursos
<b>13.9:</b> Promover formação de profissionais da EPT	<b>13.10:</b> Estimular expansão da prática profissional na EPT com caráter pedagógico	<b>13.11:</b> Fomentar oferta de cursos de maior complexidade e alto custo	<b>13.12:</b> Promover estratégias de acompanhamento de egressos
<b>13.13:</b> Estimular políticas de empregabilidade para jovens	<b>13.14:</b> Fomentar articulação da EPT com o setor produtivo		

Fonte: elaboração própria com base na proposição.

### **3. Conclusão sobre o Objetivo 13**

A fixação de metas voltadas para garantir padrão de qualidade e eficiência da EPT, mediante a criação de sistema nacional de avaliação próprio e a implementação dos requisitos prévios de constituir uma base de dados abrangente e confiável e de acordar referenciais nacionais de qualidade, justifica-se em razão da necessidade de adotar medidas que vêm sendo adiadas há muito tempo. Provavelmente o prazo de dois anos não será suficiente para a construção de um sistema de avaliação com robustez mínima. De todo modo, as medidas previstas se orientam no sentido de fortalecer a missão central da EPT de democratizar a oferta escolar, considerando as necessidades e especificidades de seu público, com vista a atender as demandas dos setores produtivos e a promover inserção social. Essa missão apenas terá sucesso com a articulação de gestores, ofertantes e demandantes, a permanente qualificação dos quadros docentes e técnicos e os investimentos adequados na infraestrutura e nos recursos tecnológicos de ensino, com atenção especial às áreas em que a inovação é mais premente.

## **OBJETIVO 14 – EDUCAÇÃO SUPERIOR: ACESSO, PERMANÊNCIA E CONCLUSÃO NA GRADUAÇÃO<sup>74</sup>**

**Objetivo 14:** Ampliar o acesso, a permanência e a conclusão na graduação, com qualidade, inclusão e redução de desigualdades, visando a sua superação.

### **1. Metas do Objetivo 14**

As metas do Objetivo 14 da proposta do novo PNE, nos termos do SBT-CD, tratam da ampliação da escolaridade brasileira em nível de graduação, em ensino de qualidade. Para tanto, tendo como alvo adicional a redução e superação das desigualdades atuais, elas buscam assegurar a ampliação do acesso, garantir a permanência e a conclusão de estudos dos ingressantes, prevendo o fortalecimento de políticas em favor de segmentos vulnerabilizados. Correspondente ao Objetivo 13 no texto original do PL enviado ao CN, o Objetivo 14 representa uma inovação de monta, em termos de conteúdo e desafios em comparação com o objetivo estabelecido para o mesmo nível de ensino na Lei nº 13.005, de 2014.

---

<sup>74</sup> Texto elaborado por Fernando Mariano da Silva – Consultor Legislativo do Senado Federal, da área de Educação. Pedagogo, Bacharel em Direito e Mestre em Psicologia.

### a. Quadro comparativo das metas do Objetivo 14

SUBSTITUTIVO   CD 10/12/25	TEXTO INICIAL   PR 27/06/24	LEI nº 13.005, de 2014 25/06/14
<b>Meta 14.a.</b> Elevar o percentual da população de dezoito a vinte e quatro anos com acesso a cursos de graduação <b>com qualidade</b> para <b>40%</b> (quarenta por cento), de modo a reduzir as desigualdades entre os diversos grupos sociais.	<b>Meta 13.a.</b> Elevar o percentual da população de dezoito a vinte e quatro anos com acesso à graduação para 40% (quarenta por cento), de modo a reduzir as desigualdades entre os diversos grupos sociais.	<b>Meta 12:</b> Elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% (cinquenta por cento) e a taxa líquida para 33% (trinta e três por cento) da população de 18 (dezoito) a 24 (vinte e quatro) anos (...).
<b>Meta 14.b.</b> Elevar o percentual da população entre vinte e cinco e trinta e quatro anos com educação superior completa, para 40% (quarenta por cento), <b>em cursos de graduação com qualidade</b> , com vistas a reduzir as desigualdades entre os diversos grupos sociais.	<b>Meta 13.b.</b> Elevar o percentual da população entre vinte e cinco e trinta e quatro anos com educação superior completa para 40% (quarenta por cento), com vistas a reduzir as desigualdades entre os diversos grupos sociais.	Sem correspondência.
<b>Meta 14.c.</b> Elevar, gradualmente, o número de concluintes nas instituições de ensino superior para atingir <b>dois milhões</b> de titulações anuais ao final da vigência deste PNE, em <b>cursos de graduação com qualidade</b> , com, no mínimo, <b>quatrocentas mil</b> titulações anuais no segmento público.	<b>Meta 13.c.</b> Elevar, gradualmente, o número de concluintes nas instituições de educação superior para atingir um milhão seiscentas e cinquenta mil titulações anuais ao final de vigência deste PNE, com, no mínimo, trezentas mil titulações anuais no segmento público.	Sem correspondência. OBS. Contudo: 12.3) elevar gradualmente a taxa de conclusão média dos cursos de graduação presenciais nas universidades públicas para 90% (...)
<b>Meta 14.d.</b> Elevar para <b>60% (sessenta por cento)</b> a taxa bruta de escolarização na educação superior.		<b>Meta 12:</b> elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% (cinquenta por cento) e a taxa líquida para 33% (trinta e três por cento) da população de 18 (dezoito) a 24 (vinte e quatro) anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% (quarenta por cento) das novas matrículas, no segmento público.

Fonte: elaboração própria com base nas proposições e na lei.

### b. Considerações sobre as metas do Objetivo 14

As três metas originais do Objetivo 14 derivaram da constatação de que o acesso, a permanência e a conclusão na graduação não respondem quantitativa, nem qualitativamente, às necessidades do País. A presença majoritária de estudantes de estratos de renda mais alta na educação superior evidencia o peso do fator econômico para a conclusão desse nível de ensino.

As metas **14.a** e **14.d** não configuram novidade em relação ao PNE 2014-2025. Todavia, a última foi acrescida na tramitação da CD. Ambas abordam a

expansão da oferta a um patamar desafiador, com um enfoque complementar na redução de desigualdade social através da qualidade da oferta. A primeira fixa taxa líquida de escolarização, para tanto, em 40%, consignando-se que o mais próximo que já se chegou desse patamar, no PNE 2014-2025, foi com o alcance de 27,1%, em 2024. Para a meta 14.d, a taxa de matrícula bruta estabelecida é de 60%. No PNE 2014-2025, ela chegou a 42,9%, em 2024.

A meta 14.b, que institui uma taxa de escolarização em nível de graduação de 40% para o segmento etário de 25 a 34 anos, configura uma inovação. Em 2022, dados divulgados pelo IBGE revelaram que quase 80% da população brasileira nessa faixa etária não tinha ensino superior. O indicador brasileiro, de pouco mais de 20% de ensino superior completo para o segmento, é o equivalente à metade da média do observado entre países da OCDE. Considerando que esse grupo representa, segundo a pirâmide etária brasileira elaborada pelo IBGE com base no Censo de 2022, parcela da população bem maior do que a formada por jovens de 18 a 24 anos, a consecução dessa meta dependerá significativamente da realização da meta 14.a.

A meta 14.c é outra novidade do novo PNE, ao propor, para a totalidade do sistema, um patamar de conclusão da ordem de 2 milhões de titulações na graduação ao fim da vigência do Plano, das quais 400 mil (20%) no setor público. Trata-se de meta destinada a enfrentar problemas crônicos na educação superior, como a evasão no ano de acesso e a permanência prolongada no sistema, que fazem com que o indicador de conclusão no País mal chegue à metade do observado na OCDE. No PNE 2014-2025 havia uma estratégia de ampliação para 90% do índice de conclusão nas instituições públicas. Mas isso era pouco para um sistema em que a participação privada corresponde a cerca de quatro vezes a pública.

No contexto atual, os números propostos pelo relator na Câmara são mais desafiadores que os propostos pelo MEC, que havia sugerido 1,65 milhão de titulações, das quais 300 mil (apenas 18%) nas instituições públicas. No atual modelo de graduação, o sistema conseguiu gerar 1,34 milhão de titulações (das quais mais de 600 mil na modalidade de EAD). Apesar do apelo público na mudança feita na CD, não há modificação na proporção dos setores público e privado como proporção das matrículas de cada um. A par disso, considerando que o mercado já atingiu um ponto de saturação, é provável que o governo tenha de financiar não apenas as novas vagas na rede pública, como também uma parte considerável do incremento do setor privado.

A meta 14.d se mostra necessária para reafirmar o direito de acesso à educação superior para todos os que demonstrarem capacidade para tanto, a exemplo dos que ingressam na graduação antes dos dezoito ou posteriormente à idade considerada mais adequada. Sem essa meta, todos os esforços poderiam ser canalizados à consecução da meta de atendimento a pessoas de 18 a 24 anos. Isso seria prejudicial até mesmo à inclusão de parcela expressiva da população jovem e adulta de mais de 24 anos, cujo atendimento é crucial para o alcance da meta 14.b.

Assim, a indicação de que as metas de expansão de oferta e de melhoria da escolarização em nível superior, com redução de desigualdades, não podem prescindir de melhorias na qualificação do ensino, amplia significativamente a magnitude do desafio representado por cada uma dessas metas.

Em números próximos dos últimos dados, a taxa líquida de matrícula proposta implica ampliação da ordem de 50% em relação ao nível mais alto já alcançado. Na taxa bruta, o aumento é da ordem de 40%. Em relação ao número de titulações, se nada for feito, a ampliação será de aproximadamente 50% no número anual de titulações. Todavia, a depender do tratamento que venha a ser dado à oferta de graduação na modalidade EAD, com uma regulação mais criteriosa, por exemplo, que redunde em enxugamento da oferta e expedição de diplomas, o desafio de alcance da meta poderá ser sensivelmente maior.

### **c. Análise formal, jurídica e de mérito das metas do Objetivo 14**

As metas do Objetivo 14 amparam-se nos dispositivos da CF e da LDB que dispõem sobre os princípios da educação atinentes à igualdade de condições para o acesso e a permanência nos estudos, à garantia de padrão de qualidade e ao pluralismo de ideias e concepções pedagógicas, assim como no dever do Estado de garantir o acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um.

Ademais, além de guardar conformidade com políticas afirmativas e de assistência estudantil, como as materializadas pelas leis de regência do Prouni e do FIES, Lei de Cotas, LBI e Política Nacional de Assistência Estudantil, o intento de imprimir materialidade às metas pode ser determinante para o aprimoramento e atualização dessas normas, potencializando a sua efetividade.

## **2. Estratégias do Objetivo 14**

O substitutivo da CD apresenta dezoito estratégias para atingir as metas do Objetivo 14. Foram adicionadas, portanto, seis novas estratégias às doze contidas

no PL original. Além disso, no texto da CD, a partir da contribuição das 117 emendas recebidas, inclusive, as estratégias foram aprimoradas. Com isso, o substitutivo incorporou detalhamentos que proporcionam compreensão intrínseca e fortalecem a sua conexão com as metas e com o Objetivo 14.

No que tange aos subtemas identificados nas estratégias para dar operacionalidade ao Objetivo, a estratégia 14.1, que trata da expansão planejada e otimizada da oferta, conjuga, de forma indissociável, o acesso, a permanência e a conclusão. Ademais, trata-se de estratégia de continuidade oriunda do PNE atual. Com finalidade assemelhada e enfoque no setor privado, comunitário e regido pelo art. 242 da CF, a estratégia 14.10 tem por alvo a instituição de programa de concessão direta de bolsas para estudantes de baixa renda matriculados em cursos das IES desses segmentos.

O enfoque no acesso é encontrado nas estratégias 14.2, que busca inibir a ociosidade de vagas; 14.4, que prevê a articulação das instituições públicas para otimização da expansão de oferta; 14.8, que busca ampliar o escopo do Prouni e do FIES; 14.9, que flexibiliza o teto de renda familiar para o acesso ao FIES; e 14.17, que trata do estímulo à oferta noturna, e que já constou de estratégia do PNE 2014-2025 para as IES públicas.

O acesso e a permanência, como áreas de intervenção de políticas específicas, são o objeto da estratégia 14.13, que prevê a obtenção, nos censos pertinentes, e registro administrativo adequado, de itens componentes dos perfis de estudantes como identificação, sexo, raça/cor e território.

A permanência é abordada nas estratégias 14.15, que cuida de criar condições para melhoria da trajetória acadêmica dos ingressantes na educação superior; 14.16, que busca articulação com os setores público e produtivo para aumentar a atratividade da graduação pela via de percursos formativos e oportunidades de aprendizagem em sintonia com o mundo do trabalho. Estratégia de teor assemelhado ao dessa constou do PNE 2014-2025.

A conclusão da graduação é destaque da estratégia 14.3, que prevê a elevação da taxa pertinente em instituições de todas as categorias administrativas, com base na avaliação institucional e nas políticas de permanência. Ademais, trata-se de preocupação presente em todas as estratégias de caráter inclusivo.

A propósito, tratam da inclusão a estratégia 14.6, que demanda políticas para ampliação da presença das mulheres em cursos das áreas de ciência, tecnologia,

engenharia e matemática; a 14.7, que tem foco na ampliação das políticas afirmativas de assistência estudantil para estudantes em situação de vulnerabilidade social, negros, indígenas, quilombolas, do campo, das águas e das florestas, do sistema socioeducativo e prisional, além do público da educação especial; a 14.11, que prevê a avaliação periódica, para aprimoramento, das políticas afirmativas, de assistência estudantil e de acessibilidade; a 14.12, que versa sobre a preparação dos profissionais da educação superior para lidar com a educação inclusiva e a diversidade; e a 14.13, relativa à instituição de política em benefício de estudantes com filhos pequenos. O enfrentamento das desigualdades regionais no acesso à graduação, por sua vez, é objeto da estratégia 14.18, que prevê o incentivo à implantação de cursos em áreas prioritárias para o desenvolvimento econômico e social sustentável.

No quadro abaixo, oferecemos uma síntese das estratégias vinculadas a esse Objetivo.

<b>Quadro-Síntese das Estratégias vinculadas ao Objetivo 14 Acesso, Permanência e Conclusão na Graduação</b>		
<b>14.1:</b> Promover expansão planejada da graduação, conforme necessidades de desenvolvimento econômico e com sustentabilidade ambiental	<b>14.2:</b> Estimular mecanismos para preenchimento de vagas remanescentes e ociosas	<b>14.3:</b> Criar mecanismos para elevar a taxa de conclusão na graduação
<b>14.4:</b> Estimular expansão articulada das instituições públicas de ensino superior, com complementariedade e interiorização das redes	<b>14.5:</b> Fomentar mecanismos para ampliar acesso de estudantes de escola pública e vulneráveis	<b>14.6:</b> Instituir políticas de acesso, permanência e conclusão em áreas de ciência, tecnologia, engenharia e matemática, preferencialmente para mulheres
<b>14.7:</b> Garantir recursos para políticas afirmativas, assistência estudantil e infraestrutura adequada	<b>14.8:</b> Ampliar ocupação dos benefícios do Prouni e Fies, com avaliação periódica das políticas	<b>14.9:</b> Ampliar caráter inclusivo do Fies, atualizando parâmetros e ampliando teto de renda familiar
<b>14.10:</b> Instituir programa de bolsas para estudantes de baixa renda em instituições privadas e comunitárias	<b>14.11:</b> Instituir avaliação periódica das políticas afirmativas, de assistência estudantil e de acessibilidade	<b>14.12:</b> Incentivar políticas de formação e orientação para profissionais da educação superior visando inclusão
<b>14.13:</b> Universalizar preenchimento de dados sobre perfil de estudantes, professores e funcionários	<b>14.14:</b> Instituir política de auxílio a estudantes com filhos para inclusão e permanência	<b>14.15:</b> Estimular programas e atividades para garantir condições acadêmicas básicas aos ingressantes
<b>14.16:</b> Incentivar adequação de oferta e currículos às demandas socioeconômicas e do mundo do trabalho	<b>14.17:</b> Estimular oferta de cursos de graduação no turno noturno	<b>14.18:</b> Estimular cursos em áreas sub-atendidas e prioritárias para o desenvolvimento sustentável

Fonte: elaboração própria com base na proposição.

### **3. Conclusão sobre o Objetivo 14**

De maneira geral, as metas do Objetivo 14 – de expansão da graduação de qualidade no País, com impacto no percentual de brasileiros de 25 a 34 anos com nível superior – se mostram desafiadoras. Todavia, a independência entre elas faz com que o sucesso de umas contribua para a consecução de outras e para o objetivo em sua totalidade. As estratégias estabelecidas para a sua execução apresentam-se operacionalmente adequadas. Além de guardar conexão com a realidade que gerou as medidas nelas previstas, essas estratégias aproveitam o acúmulo de conhecimento do PNE 2014-2025. Isso ocorre especialmente com as ações de enfrentamento das desigualdades que dificultam o acesso, a permanência e a conclusão. Nesse sentido, cabe destacar o reforço às políticas de combate à desigualdade de renda e de atenção aos segmentos econômica e socialmente mais vulnerabilizados, assim como o intento de superação da desigualdade de gênero em áreas de estudo de predomínio masculino.

Em suma, o texto do Objetivo 14, na forma do substitutivo do relator na CD, apresenta-se adequado no mérito e aperfeiçoadão em relação ao oferecido pelo Poder Executivo, não havendo razão para modificações nesta Casa Legislativa.

## **OBJETIVO 15 – EDUCAÇÃO SUPERIOR: QUALIDADE DA GRADUAÇÃO<sup>75</sup>**

**Objetivo 15:** Garantir a qualidade de cursos de graduação e instituições de ensino superior.

### **1. Metas do Objetivo 15**

As metas do Objetivo 15 da proposta do novo PNE, nos termos do substitutivo do relator na CD, versam sobre a qualidade da graduação. Correspondente ao Objetivo 14 no texto original do Executivo, a temática foi igualmente prevista, embora em termos mais restritos, na Lei nº 13.005, de 2014. Associado à necessidade genérica de garantir a qualidade de cursos de graduação e IES, o objetivo foi enriquecido com metas que dão novas possibilidades, mensuráveis, a esse aspecto do ensino superior. Para tanto, o escopo foi ampliado para compreender a qualidade em perspectiva mais abrangente, passando a incluir referenciais que permitam a definição de um padrão nacional, desdobrado em indicadores quantificáveis.

---

<sup>75</sup> Texto elaborado por Fernando Mariano da Silva – Consultor Legislativo do Senado Federal, da área de Educação. Pedagogo, Bacharel em Direito e Mestre em Psicologia.

### **a. Quadro comparativo das metas do Objetivo 15**

SUBSTITUTIVO   CD 10/12/25	TEXTO INICIAL   PR 27/06/24	LEI nº 13.005, de 2014 25/06/14
<b>Meta 15.a.</b> Garantir que toda a oferta da graduação atenda aos padrões nacionais de qualidade da educação superior.	<b>Meta 14.a.</b> Garantir que toda a oferta da graduação atenda aos padrões nacionais de qualidade da educação superior.	<b>Meta 13:</b> elevar a qualidade da educação superior e ampliar a proporção de mestres e doutores do corpo docente em efetivo exercício no conjunto do sistema de educação superior para 75% (setenta e cinco por cento), sendo, do total, no mínimo, 35% (trinta e cinco por cento) doutores.
<b>Meta 15.b.</b> Ampliar o percentual de docentes em tempo integral nas instituições de ensino superior para 70% (setenta por cento) e, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) nas universidades, <b>40% (quarenta por cento) nos centros universitários e 30% (trinta por cento) nas faculdades</b> , em cada categoria administrativa, seja pública, privada ou comunitária.	<b>Meta 14.b.</b> Ampliar o percentual de docentes em tempo integral nas instituições de educação superior para 70% (setenta por cento) e, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) em cada categoria administrativa, seja ela pública, privada ou comunitária.	Sem correspondência.
<b>Meta 15.c.</b> Ampliar a proporção de mestres ou de doutores do corpo docente em efetivo exercício na educação superior para 95% (noventa e cinco por cento), sendo, pelo menos, 70% (setenta por cento) de doutores no conjunto das instituições de ensino superior e 55% (cinquenta e cinco por cento) de doutores nas universidades, <b>40% (quarenta por cento) nos centros universitários e 30% (trinta por cento) nas faculdades</b> , para cada categoria administrativa, seja pública, privada ou comunitária.	<b>Meta 14.c.</b> Ampliar a proporção de mestres ou de doutores do corpo docente em efetivo exercício na educação superior para 95% (noventa e cinco por cento), sendo, pelo menos, 70% (setenta por cento) de doutores no conjunto das instituições de educação superior e 55% (cinquenta e cinco por cento) de doutores para cada categoria administrativa (pública, privada ou comunitária).	<b>Meta 13:</b> elevar a qualidade da educação superior e ampliar a proporção de mestres e doutores do corpo docente em efetivo exercício no conjunto do sistema de educação superior para 75% (setenta e cinco por cento), sendo, do total, no mínimo, 35% (trinta e cinco por cento) doutores.
<b>Meta 15.d.</b> Ampliar progressivamente a inserção dos egressos no mundo do trabalho, considerados, no mínimo, empregabilidade, empreendedorismo e renda.	<b>Sem correspondência</b>	<b>Sem correspondência</b>

Fonte: elaboração própria com base nas proposições e na lei.

### **b. Considerações sobre as metas do Objetivo 15**

As metas do Objetivo 15 foram definidas com base na constatação de que a educação superior brasileira apresenta evidências de baixa qualidade da oferta, a exemplo dos indicadores indesejáveis de número excessivo de alunos por professor e da oferta exacerbada de licenciaturas na modalidade EAD, sem atendimento aos

requisitos de formação esperados para futuros docentes da educação básica. Em razão do baixo custo e flexibilidade, a oferta da EAD mostra-se atrativa ao setor privado. Ao lado disso, há uma forte concentração da oferta de cursos com desempenho mediano em avaliações externas. Assim, no diagnóstico do MEC, a intervenção nessa realidade exige, entre outras medidas, regulação adequada, sobretudo da modalidade EAD, para assegurar a qualificação efetiva dos egressos desse nível de ensino.

A meta 15.a do substitutivo mantém a redação original do PL do Executivo. Em termos de conteúdo, ao contemplar menção expressa a referenciais de qualidade, essa meta apresenta um avanço declaratório em relação ao texto da meta 14 do PNE 2014-2025. Com isso, será não apenas possível, mas necessário, o seu desdobramento em indicadores “objetivos” que permitam a avaliação das dimensões dos cursos e das IES consideradas para a aferição da qualidade. De se registrar, de todo modo, que a meta 13 do PNE 2014-2025, buscou, por meio da estratégia 13.8, a elevação da taxa de conclusão média dos cursos de graduação presenciais nas universidades públicas e nas IES privadas; e o incremento dos resultados de aprendizagem, tendo por base o desempenho positivo igual ou superior a 75% no Enade para os participantes, inclusive por área de formação profissional.

A meta 15.b trata tangencialmente da qualidade por meio da dedicação exclusiva, aferida a partir do vínculo em tempo integral. Ela previa, originalmente, apenas dois indicadores, um agregado de 70% para o conjunto de IES e um mínimo de 50% em cada categoria administrativa. A CD promoveu uma mudança definindo mínimos específicos por tipologia institucional, fixados em 50% para universidades, 40% para centros universitários e 30% para faculdades, independentemente da vinculação administrativa das IES.

Assim como no novo PNE, os temas da dedicação e qualificação do corpo docente foram tratados de forma superficial e sem maior visibilidade na meta 13 do PNE 2014-2025. De acordo com o painel estatístico elaborado pelo INEP a partir dos dados obtidos no Censo da Educação Superior, o percentual de docentes com tempo integral nas IES, em 2024, por tipologia acadêmica, passa de 76% nas universidades, chega a 29% nos centros universitários e a 22% nas faculdades. Nos Institutos Federais e CEFETs, o indicador alcançou, em 2024, mais de 96%. No conjunto das IES, os docentes em tempo integral ainda não perfazem 60%. Diante desse quadro, mesmo com a mudança da Câmara, o intento da meta permanece relativamente desafiador, sobretudo para faculdades e centros universitários, IES majoritariamente

privadas. Assim, apesar de mitigada, a meta pode contribuir para a estruturação de carreiras no segmento e para um salto de qualidade nos cursos ofertados.

A meta 15.c busca ampliar a proporção de mestres e doutores em efetivo exercício na educação superior como um todo (no caso, 95% das duas titulações somadas e 70% só de doutores) e nas categorias administrativas (55% de doutores). A CD flexibilizou o percentual mínimo em razão das tipologias acadêmicas, mantendo os 55% para universidades, mas reduzindo para 40% o mínimo dos centros universitários, e para 30% o mínimo das faculdades.

Essa preocupação constituiu o cerne do incremento da qualidade concebido pela meta 13 do PNE 2014-2025. Os percentuais então fixados para atingimento ao final do decênio foram de 75% para as duas titulações e de 35% para a proporção de doutores no sistema em sua totalidade. Em 2024, esses números chegaram respectivamente a 85% e 53%, ressaltando-se que o único segmento a não cumprir nenhuma das metas foi o setor privado com fins lucrativos. Assim, com o propósito de nivelamento das categorias administrativas, a meta tem potencial para gerar avanços significativos na qualidade da oferta, impactando sensivelmente o setor privado e, em consequência, dado o seu peso no atendimento, todo o sistema.

A meta 15.d, acrescida pela CD ao projeto, ao propor expressamente a presença crescente dos egressos da graduação no mundo do trabalho, apresenta direcionamento para um trabalho de formação profissional dinâmico e inovador nesse nível de ensino. Isso enseja não apenas novos e diversos desenhos curriculares, mas também a criação de oportunidades para a atualização dos egressos.

### **c. Análise formal, jurídica e de mérito das metas do Objetivo 15**

As metas do Objetivo 15 encontram fundamento nos dispositivos constitucionais e legais que definem a garantia do padrão de qualidade como um dos princípios balizadores do ensino nacional, em todos os níveis e modalidades. A qualidade deve ser observada, ainda, por todas as instituições, independentemente da categoria administrativa a que se vinculem. É que, sendo um múnus público inerente ao dever do Estado com a educação, o ensino facultado à iniciativa privada não pode prescindir da avaliação de qualidade pelo poder público.

As metas também estão alinhadas com a finalidade da Lei nº 10.861, de 2004, que estabelece o Sinaes, consistente, essencialmente, em melhorar a qualidade desse nível de ensino e ampliar a eficácia institucional e efetividade acadêmica e social das IES.

## **2. Estratégias do Objetivo 15**

O texto do relator na CD apresenta dezesseis estratégias para atingir as metas do Objetivo 15, duas a mais do que o PL original. Além do acréscimo dessas duas estratégias, uma para qualificar a atuação docente e garantir autonomia de cátedra (15.15) e outra de estímulo à formação pedagógica (15.16), o texto da CD aprimora diversas estratégias do texto original com uma redação mais completa e contextualizada, melhorando o seu potencial de execução.

Quanto às demais estratégias, verifica-se uma organicidade associada ao propósito maior da avaliação, em que se destaca a definição de referenciais de qualidade a serem observados nas dimensões de instituições e cursos. Na mesma linha, aparece a indução da qualidade a partir da melhoria das atividades de regulação e supervisão, inclusive com o estabelecimento de parâmetros para a oferta de ensino via EAD. O aprimoramento de indicadores respaldados no Sinaes e a ampliação da cobertura do Enade também estão contemplados (estratégias 15.1, 15.2, 15.3 e 15.10).

Um segundo grupo formado pelas estratégias 15.11, 15.12 e 15.13 é voltado ao desenvolvimento institucional das IES. Essas estratégias incluem o estímulo aos processos contínuos de autoavaliação, o fortalecimento dos Núcleos de Inovação Tecnológica (NITs) e das redes de laboratórios das IES e Instituições Científicas e Tecnológicas (ICTs) nas áreas estratégicas definidas pela política de ciência, tecnologia e inovação.

No terceiro grupo, constituído pelas estratégias 15.4, 15.5, 15.6, 15.7, 15.8 e 15.9, o foco é a inserção social e econômica das instituições e da educação superior brasileiras. Nesse segmento sobressaem as estratégias que buscam, entre outras medidas, a articulação da produção científica das IES com a educação básica e demandas da sociedade; a criação de programas de ensino com desenho curricular que capacite os estudantes para o exame de questões contemporâneas de grande complexidade; o fortalecimento de programas de iniciação científica e de extensão e de sua articulação com a pesquisa, as políticas públicas e o mundo do trabalho.

No quadro abaixo, oferecemos uma síntese das estratégias vinculadas a esse Objetivo.

<b>Quadro-Síntese das Estratégias vinculadas ao Objetivo 15 Qualidade da Graduação</b>			
<b>15.1:</b> Instituir padrões nacionais de qualidade para educação superior	<b>15.2:</b> Fortalecer regulação e supervisão, ampliando capacidade institucional	<b>15.3:</b> Fortalecer o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior e aprimorar instrumentos de avaliação	<b>15.4:</b> Favorecer articulação entre a produção científica, a educação básica e as necessidades da sociedade
<b>15.5:</b> Promover criação de cursos com desenhos curriculares interdisciplinares	<b>15.6:</b> Estimular e ampliar programas de ensino, iniciação científica e extensão	<b>15.7:</b> Ampliar oferta e qualificar o estágio como parte da formação	<b>15.8:</b> Consolidar e ampliar programas de mobilidade estudantil e docente
<b>15.9:</b> Fomentar ensino, pesquisa e extensão em cursos interculturais e inclusivos	<b>15.10:</b> Ampliar cobertura e áreas avaliadas pelo Enade	<b>15.11:</b> Estimular autoavaliação participativa e avaliação externa das IES	<b>15.12:</b> Fortalecer Núcleos de Inovação Tecnológica e redes de laboratórios das IES e dos ICTs.
<b>15.13:</b> Instituir políticas de fortalecimento das instituições públicas de ensino superior	<b>15.14:</b> Induzir cumprimento da Lei de Cotas para ingresso de docentes e funcionários	<b>15.15:</b> Garantir autonomia de cátedra dos docentes	<b>15.16:</b> Incentivar formação pedagógica para docentes da educação superior

Fonte: elaboração própria com base na proposição.

### 3. Conclusão sobre o Objetivo 15

O mérito intrínseco ao Objetivo 15 reside na compreensão da qualidade como uma dimensão indissociável da realização do direito à educação. Daí a importância da definição de referenciais específicos com esse fim, fazendo valer a determinação constitucional. Em adição, o Objetivo 15 tem metas ambiciosas e estratégias alinhadas à preocupação de reduzir assimetrias entre as ofertas de ensino superior público e privado e entre as modalidades presencial e a distância.

O texto é particularmente inovador e promissor ao viabilizar a adoção de parâmetro mínimo de qualificação docente, perfeitamente quantificável, não apenas para as universidades e IES públicas, mas também para todas as tipologias e categorias administrativas a que se vinculem. Essa é uma medida tendente a mobilizar IES que não queiram sofrer as consequências de publicidade negativa associadas ao descumprimento da meta por instituições coirmãs.

De maneira geral, as metas e estratégias se apresentam aperfeiçoadas em relação à sua versão original, ademais de não incidirem em vícios que levem à sua contestação ou comprometam as medidas nelas previstas. Desse modo, a

nosso juízo, o texto correspondente ao substitutivo pode ser aprovado sem alterações afetas a esse objetivo.

## OBJETIVO 16 – EDUCAÇÃO SUPERIOR: PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU*<sup>76</sup>

**Objetivo 16:** Ampliar a formação de mestres e doutores, de maneira equitativa e inclusiva, com melhoria contínua da qualidade e foco na prospecção e na solução dos problemas da sociedade, contribuindo para o desenvolvimento científico, tecnológico, cultural, econômico, social e ambiental do País.

### 1. Meta do Objetivo 16

A meta única do Objetivo 16 do novo PNE, nos termos do SBT-CD, versa sobre a ampliação da proporção de mestres e doutores na população brasileira. Para tanto, foi formulada para buscar a titulação anual mínima de 60 mestres e 20 doutores em cada grupo de 100 mil habitantes, considerando ainda o atendimento de grupos sociais minoritários na pós-graduação, além das demandas geradas pela sociedade e pelo sistema nacional de ciência, tecnologia e inovação.

Em relação ao PNE 2014-2025, a meta é inovadora em dois aspectos: no conteúdo, por compreender enfoque adicional na redução das desigualdades; e no método, ao utilizar uma equação dinâmica que permite ajuste em razão da evolução da população no decorrer do tempo. Dessa forma, adota um formato mais propício ao enfrentamento de assimetrias, inclusive de caráter regional, na oferta e promoção de equidade na pós-graduação *stricto sensu*.

#### a. Quadro comparativo da meta do Objetivo 16

SUBSTITUTIVO   CD 10/12/25	TEXTO INICIAL   PR 27/06/24	LEI nº 13.005, de 2014 25/06/14
<b>Meta 16.a.</b> Ampliar o percentual de mestres e doutores na população, com o objetivo de alcançar a titulação anual de <b>sessenta mestres e vinte doutores</b> por cem mil habitantes até o final da vigência deste PNE, consideradas as <b>necessidades sociais e do sistema nacional de ciência, tecnologia e inovação</b> , bem como as desigualdades regionais, raciais, linguísticas, socioeconômicas, de sexo, as pessoas com deficiência <b>e as interseccionalidades</b> , entendidas como as sobreposições dessas condições.	<b>Meta 15.a.</b> Ampliar o percentual de mestres e doutores na população, com o objetivo de alcançar a titulação de trinta e cinco mestres e vinte doutores por cem mil habitantes até o final da vigência deste PNE, consideradas as desigualdades regionais, raciais, linguísticas, socioeconômicas, de sexo, e as pessoas com deficiência.	<b>Meta 14.</b> elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação <i>stricto sensu</i> , de modo a atingir a titulação anual de 60.000 (sessenta mil) mestres e 25.000 (vinte e cinco mil) doutores.

Fonte: elaboração própria com base nas proposições e na lei.

<sup>76</sup> Texto elaborado por Fernando Mariano da Silva – Consultor Legislativo do Senado Federal, da área de Educação. Pedagogo, Bacharel em Direito e Mestre em Psicologia.

## **b. Considerações sobre a meta do Objetivo 16**

Em essência, a meta 16.a busca responder demanda fundada em um recorte da realidade marcado por profundas desigualdades e seletividade. Conforme dados de 2022, mencionados na Exposição de Motivos que acompanha o PL, havia no Brasil um sistema que titulava apenas 11 doutores e 29 mestres para cada grupo de 100 mil habitantes. Para comparação, de acordo com informe da CAPES em seu portal na internet, a média de titulação anual nos países da OCDE é de 30 doutores e de 300 mestres por 100 mil habitantes.

O segmento é igualmente marcado pela assimetria territorial na disponibilidade de programas de estudos mais avançados. Nesse quesito, é gritante a diferença entre oferta de cursos de mestrado e doutorado entre capitais e grandes centros, de uma forma geral, e o interior, notadamente entre os cursos considerados de ponta e mais bem avaliados.

Esse quadro se completa com desequilíbrios de gênero, com tendência recente à redução da presença feminina em cursos de áreas específicas como as ciências exatas e engenharias. Em relação às minorias étnico-raciais, conforme dados de 2022, mencionados na Exposição de Motivos, o sistema conta com aproximadamente 23% de pessoas autodeclaradas pretas, pardas ou indígenas, uma participação visivelmente baixa.

No que tange à sintonia com o mundo do trabalho e da economia, em especial, os dados disponíveis relativos ao ano de 2021, também constantes da Exposição de Motivos, são indicativos, por exemplo, de aproveitamento ínfimo de mestres e doutores pelo setor de indústria e transformação. O segmento representaria apenas 4,3% do emprego formal para mestres, e 1,6% para doutores.

Entretanto, a absorção dos egressos do sistema não apareceu, pelo menos de forma expressa, na redação da meta oriunda do Executivo, embora estivesse taxativamente pontuada no objetivo. Dessa maneira, ao contemplar a necessidade de que a ampliação de titulação proposta guardasse conformidade também com as necessidades do sistema nacional de ciência, tecnologia e inovação, a redação dada pela CD à meta 16.a foi enriquecida, ganhando mais consistência.

Em números de hoje, a consecução da meta implicaria dobrar a capacidade de titulação anual do sistema nacional de pós-graduação, de 11 para 20 doutores, e de 29 para 60 mestres. Trata-se, assim, de uma meta de grande magnitude, com o desafio adicional de promover inclusão para segmentos específicos no sistema.

### **c. Análise formal, jurídica e de mérito da meta do Objetivo 16**

A meta do Objetivo 16 está ancorada na CF e na LDB, mormente nos dispositivos que preveem o direito de acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um.

Particularmente em relação ao enfoque na redução das desigualdades, é visível que a meta 16.a se coaduna com a determinação, constante da Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012 (Lei de Cotas). De acordo com as recentes inovações da Lei nº 14.723, de 13 de novembro de 2023, agregadas à referida norma, as instituições federais de ensino superior, no âmbito de sua autonomia e observada a importância da diversidade para o desenvolvimento científico, tecnológico e de inovação, devem adotar ações afirmativas para inclusão de pretos, pardos, indígenas e quilombolas, assim como de pessoas com deficiência, em seus programas de pós-graduação *stricto sensu*.

## **2. Estratégias do Objetivo 16**

O texto do SBT-CD apresenta catorze estratégias para atingir as metas do Objetivo 16. O substitutivo incluiu nova estratégia, numerada como 16.14, que determina a articulação entre as medidas do Objetivo 16 e as que integrarem o Plano Nacional de Pós-Graduação.

Assim, como em outras metas, no substitutivo da CD foram feitos aprimoramentos textuais, importantes para aumentar a clareza, o direcionamento ao objetivo e o potencial de efetividade das estratégias concebidas pelo Executivo.

Em termos de aderência ao objetivo e contribuição com a realização da meta, as estratégias 16.1 e 16.2 procuram responder à preocupação de ampliação do acesso, com inclusão e equidade, com políticas de diversificação e desconcentração da oferta e programas sociais para apoio à permanência e conclusão. Ainda na linha de inclusão de minorias são encontradas as seguintes estratégias: 16.5, que trata da indução à implementação de política afirmativa instituída pela Lei nº 14.723, de 2023, consistente na inserção de minorias étnico-raciais e de pessoas com deficiência; e 16.6, que tem como foco a melhoria da presença de mulheres, com sucesso em todo o percurso da pós-graduação, nas áreas de ciências, tecnologia, engenharias e matemática.

A visibilidade e valorização da pós-graduação é objeto das estratégias 16.3, 16.11 e 16.12. Por meio dessas estratégias, buscar-se-á promover a divulgação científica e a popularização da ciência; estimular o desenvolvimento tecnológico com mais investimento em pesquisa e formação para inovação; e, entre outras medidas, alavancar a competitividade internacional da pesquisa brasileira.

Para a decisão informada em políticas no segmento, de modo a orientar o seu contínuo aperfeiçoamento, as estratégias 16.7 e 16.13 contemplam a previsão de instituir e realizar o censo da pós-graduação *stricto sensu*, em formato que permita a obtenção, para posterior registro nos competentes órgãos administrativos, de dados dos estudantes, professores e servidores do sistema. Esse censo, de fato, já vem sendo anunciado pela CAPES.

O intento de articulação, otimização e atuação orgânica é objeto das seguintes estratégias: 16.4, que é voltada para a aproximação entre a graduação e a pós-graduação e inserção da atividade extensão nesta última; 16.8, por sua vez destinada a promover o alinhamento entre a formação pós-graduada e as demandas sociais, com todos os seus condicionantes contextuais contemporâneos; 16.9, atinente à articulação nacional e à internacionalização da pós-graduação brasileira, com mobilidade regional, nacional e externa de estudantes, professores e pesquisadores; e 16.13, que busca otimizar a atuação concertada das agências de fomento à pós-graduação e pesquisa, com menção expressa à CAPES e ao CNPq.

Por fim, uma análise mais criteriosa de conteúdo pode suscitar identidade e similaridade, de propósitos inclusive, entre a estratégia 16.13 do Objetivo 16 sob exame e a estratégia 14.13, do Objetivo 14, reservado à educação superior, compreendendo os subtemas do acesso, da permanência e conclusão na graduação. Sob essa perspectiva, a estratégia 16.13 poderia ser redigida em formato que otimizasse a obtenção dos dados alvitrados e os respectivos registros, de sorte a evidenciar a conexão entre estratégias de diferentes metas e objetivos.

No quadro abaixo, oferecemos uma síntese das estratégias vinculadas a esse Objetivo.

<b>Quadro-Síntese das Estratégias vinculadas ao Objetivo 16 Pós-Graduação stricto sensu</b>			
<b>16.1:</b> Instituir política de ampliação da oferta de pós-graduação stricto sensu em áreas e regiões pouco contempladas	<b>16.2:</b> Ampliar fomento à pesquisa, bolsas e assistência estudantil para acesso, permanência e conclusão	<b>16.3:</b> Promover divulgação científica e valorização da carreira acadêmica	<b>16.4:</b> Promover articulação entre graduação e pós-graduação, integrando ensino, pesquisa e extensão
<b>16.5:</b> Induzir a implementação de políticas de ações afirmativas nos programas de pós-graduação	<b>16.6:</b> Instituir políticas para acesso, permanência e conclusão em áreas de ciência, tecnologia, engenharia e matemática, com foco em mulheres	<b>16.7:</b> Instituir e implementar censo bienal da pós-graduação stricto sensu	<b>16.8:</b> Promover alinhamento entre formação pós-graduada e demandas sociais, políticas públicas e mundo do trabalho
<b>16.9:</b> Estimular articulação nacional e internacional da pós-graduação, ampliando mobilidade	<b>16.10:</b> Ampliar atuação articulada entre Capes, CNPq e agências de fomento dos entes subnacionais.	<b>16.11:</b> Estimular desenvolvimento tecnológico com investimento em pesquisa e inovação	<b>16.12:</b> Incentivar desenvolvimento científico, inovação e competitividade internacional da pesquisa brasileira
<b>16.13:</b> Incluir dados de perfil de pós-graduandos, professores e funcionários nos censos e registros administrativos	<b>16.14:</b> Promover articulação entre PNE e PNPG		

Fonte: elaboração própria com base na proposição.

### 3. Conclusão sobre o Objetivo 16

O Objetivo 16 tem uma meta apenas, mas que se revela das mais ambiciosas e desafiadoras. As estratégias concebidas para a sua concretização trazem o desafio duplo de promover a ampliação da oferta, sem descuidar da efetividade das políticas da equidade, não apenas no acesso, mas em toda a trajetória na pós-graduação, de grupos sociais minoritários nesse nível de ensino (pessoas pretas, pardas, indígenas, mulheres e pessoas com deficiência).

A meta 16.a, que, a nosso juízo, poderia ser grafada apenas como Meta 16, e o conjunto de estratégias não apresentam vícios formais ou materiais. Embora se cogite de possível repetição no conteúdo da estratégia 16.13, por suposta previsão em estratégia de escopo mais amplo veiculada por outro objetivo, como é o caso da estratégia 14.12, pode-se considerar que a formulação adotada na redação daquela (16.13) impõe precisão à finalidade de obtenção e registro de informações a que se reporta.

De resto, ressaltando ainda que o substitutivo da CD apresenta melhorias oportunas de redação e de mérito em relação à versão original do texto do Executivo, não vemos razão que justifique ou enseje reparo de qualquer ordem nesse objetivo.

## **OBJETIVO 17 – FORMAÇÃO E VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO BÁSICA<sup>77</sup>**

**Objetivo 17:** Garantir formação, valorização e condições de trabalho adequadas aos profissionais da educação básica, de modo a elevar a qualidade da educação.

### **1. Metas do Objetivo 17**

As metas do Objetivo 17, nos termos do SBT-CD, versam sobre garantir a formação, a valorização e as condições de trabalho adequadas aos profissionais da educação básica, assegurando que todos os docentes possuam formação específica de nível superior, equiparando seu rendimento médio ao de outras ocupações com escolaridade equivalente, estabelecendo planos de carreira com referência no piso salarial nacional e limite máximo de 2/3 da carga horária para atividades de interação com os educandos, reduzindo o número de profissionais sem cargo efetivo, e promovendo a formação em pós-graduação e o desempenho adequado dos concluintes de cursos de pedagogia e licenciatura.

#### **a. Quadro comparativo das metas do Objetivo 17**

SUBSTITUTIVO   CD 10/12/25	TEXTO INICIAL   PR 27/06/24	LEI Nº 13.005, DE 2014 25/06/14
<p><b>Meta 17.a.</b> Assegurar, até o <b>quinto ano de vigência</b> do PNE, que <b>todos os docentes</b> da educação básica possuam formação específica em nível superior, obtida em curso de <b>formação específica em nível superior</b>, obtida em curso de conhecimento e modalidades pedagógica para a educação infantil e os anos iniciais do ensino fundamental, e licenciatura nas áreas do conhecimento, nos componentes curriculares ou disciplinas e modalidades em que atuam.</p>	<p><b>Meta 16.a.</b> Assegurar que todos os docentes da educação básica possuam formação específica em nível superior, obtida em curso de pedagogia, e licenciatura nas áreas de conhecimento e modalidades em que atuam.</p>	<p><b>Meta 15:</b> garantir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no prazo de 1 (um) ano de vigência deste PNE, política nacional de formação dos profissionais da educação de que tratam os incisos I, II e III do <i>caput</i> do art. 61 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, assegurado que todos os professores e as professoras da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de</p>

<sup>77</sup> Texto elaborado por Paula Emerick Corrêa – Consultora Legislativa do Senado Federal, da área de Educação. Bacharel em Direito.

SUBSTITUTIVO   CD 10/12/25	TEXTO INICIAL   PR 27/06/24	LEI N° 13.005, DE 2014 25/06/14
		conhecimento em que atuam.
<b>Meta 17.b.</b> Valorizar os profissionais do magistério com nível superior das redes públicas de educação básica, com vistas a <b>equiparar o rendimento médio</b> dos profissionais de cada etapa da educação básica ao dos <b>trabalhadores</b> das demais ocupações com requisito de <b>escolaridade equivalente</b> .	<b>Meta 16.b.</b> Valorizar os profissionais do magistério de nível superior das redes públicas de educação básica, com vistas a equiparar seu rendimento médio ao dos trabalhadores das demais ocupações com requisito de escolaridade equivalente.	<b>Meta 17:</b> valorizar os (as) profissionais do magistério das redes públicas de educação básica de forma a equiparar seu rendimento médio ao dos (as) demais profissionais com escolaridade equivalente, até o final do sexto ano de vigência deste PNE.
<b>Meta 17.c.</b> Garantir a existência de <b>planos de carreira</b> , de planos de carreira para todos os estabelecidos em lei, para todos os profissionais da educação básica e, profissionais da educação básica para os profissionais do público e, para os profissionais do magistério, tornar como referência magistério, adotados como piso salarial nacional referência o <b>piso salarial profissional</b> e o limite máximo de <b>nacional profissional</b> e o <b>2/3 (dois terços)</b> da carga horária <b>limite máximo de 2/3 (dois terços) da carga horária</b> para atividades de interação com os educandos.	<b>Meta 16.c.</b> Garantir a existência de planos de carreira para todos os estabelecidos em lei, para todos os profissionais da educação básica e, profissionais da educação básica para os profissionais do público e, para os profissionais do magistério, tornar como referência magistério, adotados como piso salarial nacional referência o <b>piso salarial profissional</b> e o limite máximo de <b>nacional profissional</b> e o <b>2/3 (dois terços)</b> da carga horária <b>limite máximo de 2/3 (dois terços) da carga horária</b> para atividades de interação com os educandos.	<b>Meta 18:</b> assegurar, no prazo de 2 (dois) anos, a existência de planos de Carreira para os (as) profissionais da educação básica e superior pública de todos os sistemas de ensino e, para o plano de Carreira dos (as) profissionais da educação básica pública, tomar como referência o piso salarial nacional profissional, definido em lei federal, nos termos do inciso VIII do art. 206 da Constituição Federal.
<b>Meta 17.d.</b> Reduzir progressivamente o número de <b>profissionais do magistério sem cargo efetivo a no máximo 30% (trinta por cento)</b> em cada rede pública, em consonância com o que estabelece o art. 206, V, da Constituição Federal, até o final do quinto ano de vigência deste PNE.	<b>Meta 16.d.</b> Assegurar que, no mínimo, 70% (setenta por cento) dos profissionais do magistério em cada rede pública de ensino tenham vínculo estável por meio de concurso público até o fim da vigência deste PNE, em consonância com o que estabelece o art. 206, inciso V, da Constituição.	<b>Estratégia 18.1.</b> estruturar as redes públicas de educação básica de modo que, até o início do terceiro ano de vigência deste PNE, 90% (noventa por cento), no mínimo, dos respectivos profissionais do magistério e 50% (cinquenta por cento), no mínimo, dos respectivos profissionais da educação não docentes sejam ocupantes de cargos de provimento efetivo e estejam em exercício nas redes escolares a que se encontrem vinculados.
<b>Meta 17.e.</b> Assegurar que, <b>no mínimo, 50% (cinquenta por cento)</b> dos concluintes dos cursos de pedagogia e licenciaturas alcancem o padrão de desempenho <b>adequado no Enade</b> até o <b>quinto ano de vigência</b> deste PNE e que, <b>no mínimo, 70% (setenta por cento)</b> dos concluintes destes cursos alcancem o padrão de desempenho adequado no Enade <b>até o final do decênio</b> .	<b>Meta 16.e.</b> Assegurar que, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) dos concluintes dos cursos de pedagogia e licenciaturas alcancem o padrão de desempenho adequado no Enade até o quinto ano de vigência deste PNE e que, no mínimo, 70% (setenta por cento) dos concluintes destes cursos alcancem o padrão de desempenho adequado no Enade até o final do decênio.	<b>Estratégia 13.4.</b> promover a melhoria da qualidade dos cursos de pedagogia e licenciaturas, por meio da aplicação de instrumento próprio de avaliação aprovado pela Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior – CONAES, integrando-os às demandas e necessidades das redes de educação básica, de modo a permitir aos graduandos a aquisição das qualificações necessárias a conduzir o processo pedagógico de seus futuros alunos (as), combinando formação geral e específica com a prática didática, além da educação para as relações étnico-raciais, a diversidade e as necessidades das pessoas com deficiência;

SUBSTITUTIVO   CD 10/12/25	TEXTO INICIAL   PR 27/06/24	LEI N° 13.005, DE 2014 25/06/14
<b>Meta 17.f.</b> Garantir que 70% (setenta por cento) dos docentes da educação básica concluam cursos de pós-graduação relacionados com a respectiva área de atuação profissional que promovam o aprimoramento da docência, das práticas pedagógicas ou do exercício das demais funções pertinentes ao magistério.	<b>Meta 8.f.</b> Formar, em nível de pós-graduação, 70% (setenta por cento) dos docentes da educação básica em cursos reconhecidos e avaliados em níveis adequados pelo Ministério da Educação, até o último ano de vigência deste PNE.	<b>Meta 16:</b> formar, em nível de pós-graduação 50% (cinquenta por cento) dos professores da educação básica, até o último ano de vigência deste PNE, e garantir a todos (as) os (as) profissionais da educação básica formação continuada em sua área de atuação, considerando as necessidades, demandas e contextualizações dos sistemas de ensino.

Fonte: elaboração própria com base nas proposições e na lei.

### b. Considerações sobre as metas do Objetivo 17

O Objetivo 17 da proposta do novo PNE destaca-se como um dos mais estratégicos para o avanço da educação básica no País. Estudos na área educacional reforçam que o professor é um elemento central para a qualidade do ensino e para o sucesso dos alunos. Todas as metas vinculadas a esse objetivo apresentam continuidade em relação ao PNE 2014-2025, das quais quatro (17.a, 17.b, 17.c e 17.f) correspondiam a metas (15, 17, 18 e 16, respectivamente), enquanto duas (17.d e 17.e) estavam previstas como estratégias (18.1 e 13.4, respectivamente).

A Meta 17.a mantém proximidade com a Meta 15 do plano anterior, ao assegurar a formação adequada dos docentes de acordo com suas áreas e modalidades de atuação. A principal atualização está na inclusão explícita do curso de pedagogia, que antes era abrangido apenas de forma genérica pelas licenciaturas. O substitutivo inova com relação à versão inicial do PL em dois sentidos: *a)* ao estabelecer prazo intermediário (até o quinto ano de vigência do plano); e *b)* ao acrescentar “componentes curriculares e disciplinas”, para além da “área de atuação”, em atenção às áreas mais amplas, considerando que há cursos que englobam não somente uma disciplina, mas um campo do conhecimento mais abrangente.

Já a Meta 17.b retoma a Meta 17 do PNE 2014-2025, ao buscar equiparar a remuneração média dos professores com formação superior à de outros profissionais com o mesmo nível de escolaridade. Essa é uma questão crucial, uma vez que a desvalorização salarial reduz significativamente o interesse pela carreira docente e contribui para o fenômeno conhecido como “apagão docente”. A inclusão da expressão “de cada etapa” pelo substitutivo ocorreu na tentativa de evitar que essa valorização ocorra de maneira desigual entre as diferentes etapas, em especial na

educação infantil, em que os profissionais costumam receber remunerações significativamente inferiores.

A Meta 17.c assemelha-se à Meta 18 do PNE 2014-2025 ao tratar dos planos de carreira e do piso salarial nacional. A novidade está na previsão de que no máximo 2/3 da jornada do professor seja dedicada a atividades com os estudantes, previsão contida na Lei do Piso. Além disso, diferentemente da meta anterior, essa proposta não se aplica aos docentes do ensino superior.

De seu turno, a análise da Meta 17.d revela uma mudança na abordagem e o reconhecimento de dificuldades enfrentadas no PNE 2014-2025. O PNE aprovado em 2014 era mais ambicioso, estabelecendo que 90% dos profissionais do magistério nas redes públicas deveriam ter cargo efetivo já no terceiro ano de vigência, enquanto o PL buscou garantir vínculos estáveis, mas reduziu significativamente a ambição para 70% e postergou o prazo para o final do decênio. Por sua vez, o substitutivo da CD, ao inverter a lógica para “reduzir progressivamente” o número de profissionais sem cargo efetivo para no máximo 30%, manteve o patamar final da proposta original, porém estabeleceu o cumprimento até o final do quinto ano. A inversão da lógica foi feita de modo a vedar retrocesso no caso de redes que já satisfaçam ou venham a satisfazer a meta antes do prazo.

Embora a Meta 17.e do texto da Câmara não encontre um correspondente exato no PNE 2014-2025, a Estratégia 13.4 deste último focava em diretrizes qualitativas para a melhoria dos cursos de pedagogia e licenciaturas, como a integração com as redes de educação básica e a inclusão de temas específicos, sem estabelecer indicadores numéricos. Em contraste, o PL original e o substitutivo convergem integralmente ao adotar uma lógica de resultado, estabelecendo metas percentuais explícitas e progressivas para o desempenho no Enade: 50% dos concluintes devem atingir o padrão adequado até o quinto ano, evoluindo para 70% até o final do decênio, criando assim um parâmetro claro e mensurável para a qualidade da formação inicial docente.

Por fim, a Meta 17.f dialoga com a Meta 16 do PNE 2014-2025, ao propor a formação em pós-graduação para professores da educação básica. As principais mudanças estão na elevação da meta, de 50% para 70% dos docentes com essa titulação, e na exigência de que essa formação ocorra em cursos “relacionados com a respectiva área de atuação profissional que promovam o aprimoramento da docência, das práticas pedagógicas ou do exercício das demais funções pertinentes ao magistério”.

### **c. Análise formal, jurídica e de mérito das metas do Objetivo 17**

O Objetivo 17 está plenamente alinhado com o ordenamento jurídico brasileiro e constitui elemento central para a garantia de um ensino de qualidade. Seu fundamento constitucional reside no art. 206, incisos V e VIII, da CF, que estabelecem, respectivamente, a “valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas” e “piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal”.

As metas desdobradas desse objetivo detalham e ampliam esses preceitos. A Meta 17.a consolida o disposto no art. 62 da LDB, que exige formação em nível superior para o exercício da docência. A Meta 17.b reassegura o avanço substantivo trazido pelo PNE 2014-2025 ao propor a equiparação salarial com outras profissões de escolaridade equivalente, superando a mera garantia do piso salarial e atacando uma distorção histórica crucial para a atratividade da carreira.

A Meta 17.c reforça a obrigatoriedade dos planos de carreira, ancorando-os explicitamente no piso salarial profissional e no limite de 2/3 da jornada para atividades com estudantes, assegurando tempo remunerado para planejamento e formação, em consonância com a Lei do Piso. A Meta 17.d opera a concretização do princípio constitucional do ingresso por concurso público, ao estabelecer um limite máximo para a contratação temporária, combatendo a precarização e promovendo a estabilidade das equipes docentes.

Finalmente, as Metas 17.e e 17.f focam na qualidade e na contínua capacitação. A primeira utiliza o Enade como instrumento para elevar o padrão da formação inicial, enquanto a segunda promove a pós-graduação como via de desenvolvimento profissional, em consonância com o art. 67, II, da LDB.

No mérito, o Objetivo 17 é estruturante, pois a qualidade da educação é indissociável da valorização de seus profissionais. A articulação proposta entre formação qualificada, condições de trabalho dignas, remuneração justa e estabilidade constitui um ciclo virtuoso essencial para o sucesso do novo PNE. Sua efetiva implementação, contudo, demandará pactuação federativa e alocação orçamentária compatível com a ambição dessas metas.

## **2. Estratégias do Objetivo 17**

O substitutivo da CD contém 28 estratégias vinculadas ao Objetivo 17, superando em quatro o PL original. Para além do aumento quantitativo, a versão da CD promoveu refinamentos em diversos pontos, conferindo às estratégias maior precisão, clareza e ambição em relação à proposta original do Poder Executivo.

As estratégias do Objetivo 17 podem ser agrupadas em cinco eixos principais de atuação para a valorização dos profissionais da educação.

O primeiro eixo trata do fortalecimento e da expansão da formação docente e de outros profissionais da educação. Ele propõe um planejamento nacional para equilibrar oferta e demanda de vagas em licenciatura (17.1) e assegura a implementação das DCN (17.3). A qualidade da formação inicial é reforçada por meio da avaliação e regulação dos cursos (17.5), do estabelecimento de padrões de desempenho (17.6) e da vinculação de concursos públicos a indicadores de qualidade como o Enade (17.7).

A formação é verticalizada e especializada, com a oferta de cursos em instituições públicas (17.4) e a pós-graduação de docentes, prioritariamente em instituições públicas e alinhada à sua área de atuação (17.2). Inclui ainda a formação específica para docentes em exercício que não possuem licenciatura adequada (17.11) e se expande para outros profissionais da escola, como os técnicos, administrativos e operacionais (17.19).

O currículo das formações é enriquecido com a inclusão de temas transversais (17.8) e com o atendimento às especificidades de modalidades como educação do campo e indígena (17.9), inclusive valorizando educadores tradicionais (17.10). Programas de iniciação à docência (17.12) e estágio probatório (17.13) complementam a formação prática.

O segundo eixo visa melhorar as condições de trabalho e saúde. Busca-se reduzir o absenteísmo com uma política intersetorial de saúde do trabalhador (17.17) e instituir incentivos para a permanência de professores em contextos vulneráveis (17.18). Um mecanismo crucial é o estímulo ao cumprimento da jornada em uma única escola (17.16), combatendo a rotatividade. A formação e o fortalecimento das equipes de gestão escolar (17.20) também contribuem para um ambiente de trabalho mais organizado.

O terceiro eixo foca na estruturação e valorização da carreira. Propõe-se a pactuação de referenciais nacionais para planos de carreira (17.21) e a manutenção de um fórum permanente para acompanhar essa política (17.22). O reconhecimento da formação continuada na carreira (17.23) e a regulamentação do piso salarial (17.26) são medidas centrais para a valorização profissional.

O quarto eixo engloba mecanismos de apoio e incentivo. Inclui a ampliação da assistência estudantil e de bolsas de iniciação à docência (17.15, 17.28) para atrair e reter talentos, bem como bolsas de pós-graduação para professores em exercício (17.27). A implementação de uma prova nacional para ingresso na carreira (17.24) visa qualificar a seleção de novos profissionais.

Por fim, o quinto eixo é a produção de dados e monitoramento. O aprimoramento do censo educacional para coletar informações detalhadas sobre os profissionais (17.25) é fundamental para embasar todas as demais políticas, permitindo um monitoramento específico e contínuo.

Em síntese, as estratégias formam um conjunto coerente e abrangente que ataca o problema da desvalorização docente em múltiplas frentes: da formação inicial à saúde no trabalho, passando pela carreira e por incentivos concretos, sempre com ênfase no regime de colaboração e na geração de dados para decisões fundamentadas.

No quadro abaixo, oferecemos uma síntese das estratégias vinculadas a esse Objetivo.

Quadro-Síntese das Estratégias vinculadas ao Objetivo 17 Formação e Valorização dos Profissionais da Educação Básica			
<b>17.1:</b> Instituir planejamento nacional para mapeamento da demanda e oferta de vagas em licenciatura	<b>17.2:</b> Formar docentes da educação básica em cursos de pós-graduação alinhados à área de atuação	<b>17.3:</b> Assegurar implementação das Diretrizes Curriculares Nacionais dos Cursos de Licenciatura	<b>17.4:</b> Promover oferta de cursos de formação inicial e continuada em instituições públicas
<b>17.5:</b> Fortalecer políticas de avaliação, regulação e supervisão dos cursos de formação docente	<b>17.6:</b> Estabelecer padrões de desempenho para concluintes de licenciatura e aprimorar avaliações	<b>17.7:</b> Fomentar mecanismos de seleção que fortaleçam a qualidade dos cursos de licenciatura	<b>17.8:</b> Fomentar inclusão de áreas temáticas e marcos legais nos cursos de licenciatura e formação continuada
<b>17.9:</b> Incentivar formação para atender especificidades de diferentes modalidades e públicos	<b>17.10:</b> Promover valorização dos educadores tradicionais na formação de professores e gestores	<b>17.11:</b> Implementar cursos especiais para docentes com formação de nível médio ou fora da área	<b>17.12:</b> Ampliar e fortalecer iniciação à docência nas licenciaturas
<b>17.13:</b> Fortalecer estágio probatório com	<b>17.14:</b> Promover troca de experiências e	<b>17.15:</b> Ampliar assistência estudantil e	<b>17.16:</b> Estabelecer mecanismos para

<b>Quadro-Síntese das Estratégias vinculadas ao Objetivo 17</b> <b>Formação e Valorização dos Profissionais da Educação Básica</b>			
formação específica e supervisão por profissionais experientes	socialização de pesquisas entre profissionais da educação	incentivos à iniciação docente	cumprimento da jornada em um único estabelecimento escolar
<b>17.17:</b> Instituir política intersetorial para saúde, prevenção e atendimento aos profissionais	<b>17.18:</b> Instituir incentivos para permanência de profissionais em contextos vulneráveis	<b>17.19:</b> Fomentar formação para profissionais técnicos, administrativos e operacionais	<b>17.20:</b> Fortalecer equipes de gestão das redes e escolas, apoiando autonomia
<b>17.21:</b> Pactuar referenciais nacionais para carreiras do magistério	<b>17.22:</b> Manter fórum permanente para acompanhamento da política de valorização	<b>17.23:</b> Valorizar formação continuada como parte do plano de carreira	<b>17.24:</b> Implementar prova nacional para seleção e ingresso nas carreiras do magistério
<b>17.25:</b> Aprimorar o censo da educação para monitorar formação, trabalho e carreira	<b>17.26:</b> Assegurar regulamentação do piso salarial para os profissionais da educação escolar pública	<b>17.27:</b> Ampliar incentivos e bolsas para acesso e permanência na pós-graduação	<b>17.28:</b> Ampliar oferta de bolsas de iniciação à docência a estudantes de licenciatura

Fonte: elaboração própria com base na proposição.

### 3. Conclusão do Objetivo 17

Em conclusão, o Objetivo 17, tal como consolidado no substitutivo da CD, configura um dos pilares mais robustos e necessários do novo PNE. A análise detida de suas metas e estratégias permite afirmar que o texto não padece de vícios formais ou materiais, representando um claro avanço em relação à proposta inicial do Poder Executivo.

As inovações e aprimoramentos pontuais introduzidos pela CD conferiram maior clareza, especificidade e ambição ao conjunto, solidificando um marco legal essencial para a valorização dos profissionais da educação. Desse modo, não se vislumbra a necessidade de reparos ou alterações substantivas neste objetivo.

O foco, portanto, deve deslocar-se para a fase de implementação, na qual será imperativo que o arcabouço legal seja acompanhado de um compromisso financeiro real, de uma governança federativa eficaz e de um sistema de monitoramento detalhado. Esta tríade será fundamental para garantir que a ambição do plano se traduza em uma transformação concreta na realidade das redes de ensino e na vida dos profissionais da educação, revertendo o processo histórico de desvalorização docente e impactando positivamente a aprendizagem dos estudantes.

## **OBJETIVO 18 – PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL E GESTÃO DEMOCRÁTICA NA EDUCAÇÃO PÚBLICA<sup>78</sup>**

**Objetivo 18:** Assegurar a participação e o controle social no planejamento, na gestão democrática na educação pública, no monitoramento e na avaliação das políticas educacionais, tendo em vista a melhoria da qualidade do ensino e aprendizagem.

### **1. Metas do Objetivo 18**

As metas do Objetivo 18 do SBT-CD versam sobre escolha de diretores escolares, bem como sobre instâncias intraescolares e extraescolares de participação e controle social.

#### **a. Quadro comparativo das metas do Objetivo 18**

SUBSTITUTIVO   CD 10/12/25	TEXTO INICIAL   PR 27/06/24	LEI Nº 13.005, DE 2014 25/06/14
<b>Meta 18.a.</b> Assegurar que todos os diretores de escolas públicas sejam selecionados <b>por meio de processo seletivo fundamentado em critérios técnicos de mérito e desempenho, seguido de escuta da comunidade escolar.</b>	<b>Meta 17.a.</b> Assegurar que todos os diretores escolares sejam selecionados com base em critérios técnicos e em consulta à comunidade escolar	<b>Meta 19:</b> assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto.
<b>Meta 18.b.</b> Assegurar que todas as escolas públicas da educação básica tenham conselhos escolares instituídos e <b>em pleno</b> funcionamento, <b>em consonância com a Lei nº 14.644, de 2 de agosto de 2023</b> , com a participação dos diferentes segmentos da comunidade escolar.	<b>Meta 17.b.</b> Assegurar que todas as escolas públicas da educação básica tenham conselhos escolares instituídos e em funcionamento, com a participação dos diferentes segmentos da comunidade escolar.	<b>Estratégia 19.5.</b> estimular a constituição e o fortalecimento de conselhos escolares e conselhos municipais de educação, como instrumentos de participação e fiscalização na gestão escolar e educacional, inclusive por meio de programas de formação de conselheiros, assegurando-se condições de funcionamento autônomo;

<sup>78</sup> Texto elaborado por Issana Nascimento Rocha – Consultora Legislativa do Senado Federal, da área de Educação. Pedagoga e Mestra em Educação.

SUBSTITUTIVO   CD 10/12/25	TEXTO INICIAL   PR 27/06/24	LEI Nº 13.005, DE 2014 25/06/14
<b>Meta 18.c.</b> Assegurar que todos os entes federativos tenham fóruns de educação como instâncias permanentes de participação social, instituídos por lei, em funcionamento.	<b>Meta 17.c.</b> Assegurar que todos os entes federativos tenham fóruns de educação como instâncias permanentes de participação social, instituídos por lei e em funcionamento.	<b>Estratégia 19.3.</b> incentivar os Estados, o Distrito Federal e os Municípios a constituírem Fóruns Permanentes de Educação, com o intuito de coordenar as conferências municipais, estaduais e distrital bem como efetuar o acompanhamento da execução deste PNE e dos seus planos de educação.

Fonte: elaboração própria com base nas proposições e na lei.

### **b. Considerações sobre as metas do Objetivo 18: análise formal, jurídica e de mérito**

#### **Meta 18.a**

Esta meta, que trata dos critérios para escolha de diretores escolares, enseja muita discussão. Esse é um tema que mobiliza muitos interesses, inclusive políticos, e que captura a atenção da comunidade educacional. Afinal, um bom gestor pode fazer diferença para que uma escola compartilhe objetivos comuns e encontre meios para alcançar esses objetivos.

Talvez em função desse caráter polêmico do tema, já houve mudança substancial na redação da meta, desde a versão enviada pelo Poder Executivo, passando pelas dos substitutivos anteriores e chegando àquela que denominamos SBT-CD neste trabalho. Nesta última versão, o texto está semelhante ao do Poder Executivo (ainda que tenha sido acrescentada a previsão de que tal meta se aplique somente às escolas públicas e de que é necessário realizar processo seletivo para aferir mérito e desempenho).

Nesse contexto, vale comentar a versão “intermediária”, que se distinguia bastante da primeira e da do SBT-CD e evidencia as diferentes perspectivas que transitam pelo Congresso Nacional. Na prática, naquele texto (já superado) havia duas possibilidades colocadas em debate: os diretores poderiam ser escolhidos apenas por critérios técnicos de mérito e desempenho ou a partir de escolha com a participação da comunidade escolar, dentre candidatos previamente aprovados em avaliação de mérito e desempenho. No SBT-CD, o tratamento da questão foi diferente e a escuta da comunidade escolar tornou-se obrigatória, ressalvando-se a troca da palavra “participação” por “escuta”.

Julgamos que, a despeito da indefinição acerca do que se entende por “escuta”, a atual versão do substitutivo alinha-se de forma mais efetiva ao princípio da gestão democrática estabelecido no inciso VI do art. 206 da CF. Ainda que os critérios técnicos sejam fundamentais, manter a possibilidade de que os diretores sejam escolhidos apenas por “mérito e desempenho”, sem mencionar que tal aferição será realizada por processo seletivo (o uso da palavra “avaliação” abre um leque de possibilidades que não são só os processos seletivos em sentido estrito) e sem ouvir a comunidade escolar, é abrir espaço para que a escolha dos diretores permaneça sendo realizada por meio de indicações, como tem sido majoritariamente feito no País há décadas.

A título de ilustração, vale mencionar que o Relatório do 5º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação – 2024, do INEP, corrobora nossa afirmação: em 2023 cerca de 46% dos gestores escolares foram escolhidos tão somente por indicação<sup>79</sup>.

Em suma, a meta enseja atenção, pois as disputas em torno do texto final, distintas da versão que aparece no substitutivo do relator, indicam riscos não só da manutenção desse percentual de escolhas feitas por indicação, mas de um recrudescimento do referido percentual, o que representaria um retrocesso.

### **Meta 18.b**

Em relação ao PNE 2014-2025, o substitutivo do relator na CD avança bastante. Enquanto a Estratégia 19.5 da norma vigente trata de meramente estimular a construção e o fortalecimento dos conselhos escolares, a nova proposta trata de assegurar que todas as escolas públicas disponham desses conselhos.

A referida mudança articula o novo PNE às alterações levadas a efeito na LDB, por meio da Lei nº 14.644, de 2 de agosto de 2023, que prevê a instituição de conselhos escolares e de fóruns dos conselhos escolares e que não era mencionada no texto original enviado pelo Poder Executivo.

Trata-se ainda de uma meta com potencial para contribuir para o aumento do percentual de escolas públicas no País que dispõem desse tipo de espaço democrático de tomada de decisão (em 2023, segundo o INEP, menos da metade das

---

<sup>79</sup> Disponível em <[https://cooperacaopne.mec.gov.br/pluginfile.php/311/mod\\_page/content/5/relatorio\\_do\\_quinto\\_ciclo\\_de\\_monitoramento\\_das\\_metas\\_do\\_plano\\_nacional\\_de\\_educacao.pdf?utm\\_source=chatgpt.com](https://cooperacaopne.mec.gov.br/pluginfile.php/311/mod_page/content/5/relatorio_do_quinto_ciclo_de_monitoramento_das_metas_do_plano_nacional_de_educacao.pdf?utm_source=chatgpt.com)>. Acesso em: 25 nov. 2025.

escolas públicas do País contava com grêmio estudantil, conselho escolar e associação de pais e mestres<sup>80</sup>).

### **Meta 18.c**

Também neste caso o texto do relator, que manteve a redação do substitutivo inicialmente apresentado, representa avanço em relação ao PNE 2014-2025. Diferentemente da Estratégia 19.3 daquele PNE, que trata de incentivar a constituição de fóruns permanentes de educação, o texto do substitutivo busca assegurar que todos os entes federativos instituam esses espaços<sup>81</sup>, por meio de lei, e os mantenham em funcionamento.

Não se trata de uma meta muito ambiciosa, considerando-se que em 2021 os colegiados extraescolares já estavam presentes em 84,6% dos municípios brasileiros. Talvez o maior desafio, entretanto, seja formalizá-los por meio de leis específicas e garantir que funcionem de modo adequado, provendo assistência técnica e financeira, conforme aparece em estratégias específicas deste objetivo.

## **2. Estratégias do Objetivo 18**

O substitutivo do relator na CD apresenta doze estratégias para atingir as metas do Objetivo 18. Algumas dessas estratégias podem ser agrupadas conforme descrição a seguir.

O primeiro grupo é constituído pelas estratégias 18.1 e 18.2, que tratam da arquitetura a partir da qual a gestão democrática deve se concretizar no País durante o próximo decênio. Esse grupo aborda, assim, a instituição (e a implementação, no caso da Estratégia 18.1), em regime de colaboração entre os entes federados, de diretrizes nacionais de qualidade da gestão escolar democrática na educação pública e de política nacional de desenvolvimento para a gestão escolar democrática.

Destacamos como ponto positivo a menção às “desigualdades comuns na sociedade brasileira” como dimensão a ser considerada na formatação das referidas diretrizes nacionais de qualidade.

Um segundo grupo de estratégias é o que trata da oferta de condições técnicas e financeiras para que os órgãos e as instâncias de participação e controle social possam exercer suas atribuições com efetividade. Referimo-nos às estratégias

---

<sup>80</sup> Ainda segundo o citado Relatório do 5º Ciclo de Monitoramento das metas do PNE.

<sup>81</sup> Na parte normativa do PL, analisada na primeira seção deste trabalho, há ainda referência específica ao FNE, no art. 10.

18.3, 18.4, 18.5, 18.6 e 18.10. Trata-se, sob nosso ponto de vista, do maior desafio a ser enfrentado para o alcance do Objetivo 18.

As Estratégias 18.7 e 18.9 abordam o tema do projeto pedagógico e da autoavaliação participativa das escolas. Neste terceiro grupo, define-se que o projeto pedagógico deve orientar a gestão democrática, deve considerar a realidade e contar com a participação da comunidade.

Além desses agrupamentos, há ainda as seguintes estratégias:

- Estratégia 18.8 – trata da comunicação e da convivência entre todos os integrantes da escola como fator a ser considerado pelas escolas, a fim de prevenir e combater a violência no ambiente escolar;
- Estratégia 18.11 – aborda o tema da escuta, da inclusão e da equidade na garantia do direito à educação em todos os territórios;
- Estratégia 18.12 – trata de garantir e ampliar os mecanismos de acesso à informação e controle social no âmbito do FNE e da Conferência Nacional de Educação.

No quadro abaixo, oferecemos uma síntese das estratégias vinculadas a esse Objetivo.

Quadro-Síntese das Estratégias vinculadas ao Objetivo 18 Participação e Controle Social e Gestão Democrática na educação pública					
<b>18.1:</b> Instituir diretrizes nacionais de qualidade da gestão democrática escolar	<b>18.2:</b> Instituir política nacional para desenvolvimento da gestão escolar democrática	<b>18.3:</b> Fomentar formação e avaliação periódica dos gestores	<b>18.4:</b> Assegurar gestão democrática por instâncias colegiadas autônomas	<b>18.5:</b> Assegurar condições de funcionamento dos conselhos escolares com participação representativa	<b>18.6:</b> Incentivar financiamento e funcionamento dos fóruns de educação com participação social
<b>18.7:</b> Assegurar elaboração do projeto pedagógico com participação comunitária	<b>18.8:</b> Estabelecer mecanismos de convivência escolar e fortalecer vínculos entre a escola e a comunidade	<b>18.9:</b> Promover autoavaliação participativa e monitoramento dos vínculos escola-comunidade	<b>18.10:</b> Criar apoio técnico às instâncias colegiadas para controle social das políticas	<b>18.11:</b> Implementar políticas intersetoriais para inclusão e equidade educacional	<b>18.12:</b> Garantir transparência e controle social sobre o FNE e Conae

Fonte: elaboração própria com base na proposição.

### 3. Conclusão sobre o Objetivo 18

O Objetivo 18, caso concretizado em plenitude, pode contribuir de forma significativa para que se cumpram as disposições constitucionais acerca de participação e controle social e gestão democrática na educação pública brasileira.

Em que pese ser possível fazer alguns reparos redacionais, para tornar o texto mais claro e objetivo, não há vícios formais ou materiais significativos e, no mérito, o Objetivo 18, na forma do SBT-CD, é consistente e bem-estruturado, sobretudo quando comparado ao texto inicial do PL e ao PNE 2014-2025.

## **OBJETIVO 19 – FINANCIAMENTO E INFRAESTRUTURA DA EDUCAÇÃO<sup>82</sup>**

**Objetivo 19:** Assegurar a qualidade e a equidade nas condições de oferta e permanência da educação básica e da educação superior.

### **1. Metas do Objetivo 19**

As metas do Objetivo 19 do novo PNE versam sobre financiamento da educação e investimentos em infraestrutura educacional. No texto original do PL, as metas restringiam-se às condições de oferta da educação básica. O texto do relator na CD ampliou o objetivo para alcançar também a educação superior e incluiu o conceito de permanência como condição de qualidade.

#### **a. Quadro comparativo das metas do Objetivo 19**

SUBSTITUTIVO   CD 10/12/25	TEXTO INICIAL   PR 27/06/24	LEI nº 13.005, de 2014 25/06/14
<b>Meta 19.a.</b> Ampliar o investimento público em educação, de modo a atingir o equivalente a <b>7,5 % (sete inteiros e cinco décimos por cento) do Produto Interno Bruto – PIB, necessários ao cumprimento das metas e estratégias estabelecidas, até o sétimo ano de vigência deste PNE</b> , e 10% (dez por cento) do PIB até o final do decênio <b>para promover a progressiva elevação da qualidade da oferta da educação básica e superior, observado o disposto no art. 13 e nos §§ 6º e 7º do art. 7º desta Lei.</b>	<b>Meta 18.a.</b> Ampliar o investimento público em educação, de modo a atingir o equivalente a 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto – PIB até o sexto ano de vigência deste PNE, e 10% (dez por cento) do PIB até o final do decênio, em consonância com o que estabelece o art. 214, <i>caput</i> , inciso VI, da Constituição.	<b>Meta 20:</b> Ampliar o investimento público em educação <b>pública</b> de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto – PIB do País no 5º (quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio
<b>Meta 19.b.</b> Alcançar o investimento por aluno <b>da educação básica, consideradas apenas as despesas correntes e aquelas relativas à manutenção da infraestrutura escolar existente</b> , como percentual do PIB <i>per capita</i> equivalente à média dos países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) até o quinto ano de vigência deste PNE, e o equivalente ao Custo Aluno Qualidade (CAQ), conforme previsto	<b>Meta 18.b.</b> Alcançar o investimento por aluno em educação básica como percentual do PIB <i>per capita</i> equivalente à média dos países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) até o quinto ano de vigência deste PNE, e o equivalente ao Custo Aluno Qualidade (CAQ), conforme previsto	Sem correspondência

<sup>82</sup> Texto elaborado por Tatiana Feitosa de Britto – Consultora Legislativa do Senado Federal, da área de educação. Bacharela em Relações Internacionais, Mestra em Desenvolvimento e Políticas Públicas e Mestra em Educação.

SUBSTITUTIVO   CD 10/12/25	TEXTO INICIAL   PR 27/06/24	LEI nº 13.005, de 2014 25/06/14
<p>Econômico (OCDE) até o quinto ano de vigência deste PNE, e, <b>até o final do decênio, alcançar investimento por aluno da educação básica que assegure, para todos os entes federativos, padrão mínimo de qualidade, consideradas as condições de oferta relacionadas às despesas correntes e à manutenção da infraestrutura escolar existente, tendo como referência o Custo Aluno Qualidade (CAQ)</b>, conforme previsto no art. 211, § 7º, da Constituição Federal.</p>	<p>no art. 211, § 7º, da Constituição Federal.</p>	
<p><b>Meta 19.c. Garantir, até o final do terceiro ano de vigência deste PNE, as condições mínimas de infraestrutura de funcionamento e salubridade de todas as escolas de educação básica, com vistas à superação de situações críticas.</b></p>	<p><b>Meta 18.c.</b> Equalizar a capacidade de financiamento da educação básica entre os entes federativos, com base no CAQ, tendo como referência o padrão nacional de qualidade, conforme previsto no art. 211, § 7º, da Constituição.</p>	<p>Sem correspondência</p>
<p><b>Meta 19.d.</b> Reduzir continuamente as desigualdades nas condições de oferta de infraestrutura escolar, <b>entre redes públicas de ensino e no âmbito de cada uma delas</b>, e garantir, <b>até o final do decênio, o atendimento, em todas as escolas</b>, do padrão nacional de qualidade de infraestrutura escolar pactuado nacionalmente em regime de colaboração.</p>	<p><b>Meta 18.d.</b> Reduzir as desigualdades nas condições de oferta da infraestrutura escolar, de modo a atender ao padrão nacional de qualidade pactuado na forma prevista no art. 211, § 7º, da Constituição.</p>	<p>Sem correspondência</p>
<p><b>Meta 19.e.</b> Ampliar continuamente os recursos públicos destinados à manutenção, expansão, melhoria e reestruturação das instituições públicas de ensino superior e de educação profissional e tecnológica, de modo a garantir e expandir a oferta, com padrão nacional de qualidade, de suas atividades de ensino, pesquisa e extensão.</p>	<p>Sem correspondência</p>	<p>Sem correspondência</p>
<p><b>Meta 19.f.</b> Garantir, até o final do terceiro ano de vigência deste PNE, as condições adequadas de infraestrutura de funcionamento e salubridade de todas as instituições públicas de ensino superior, com vistas à superação de situações críticas.</p>	<p>Sem correspondência</p>	<p>Sem correspondência</p>

Fonte: elaboração própria com base nas proposições e na lei.

## **b. Considerações sobre as metas do Objetivo 19**

Enquanto o PNE 2014-2025 contemplou apenas uma meta de financiamento – ambiciosa, porém não cumprida –, o texto original do PL contemplava quatro metas nesse quesito, ampliadas para seis pela CD. No texto original, em que esse tema era tratado no Objetivo 18, a meta 18.a praticamente repetia a meta 20 do PNE 2014-2025 sem, contudo, circunscrever o investimento público à educação pública. Ao longo da discussão na CD, houve diferentes versões dessa meta. O texto do SBT-CD preserva expressamente o horizonte de chegar a 10% do PIB de investimento público em educação ao final do decênio e amplia a meta intermediária para 7,5%, ampliando também o prazo para o sétimo ano da vigência do PNE. Além disso, a redação dada a essa meta explicita os propósitos da ampliação prevista para o patamar de investimento público em educação: cumprir as metas e estratégias estabelecidas no próprio PNE (7,5% do PIB) e promover a progressiva elevação da qualidade da oferta da educação básica e superior (10% do PIB).

Vale lembrar que, segundo o INEP, entre 2015 e 2022 o investimento público em educação variou apenas 0,34 pontos percentuais, com oscilações no período. O dado oficial mais recente, de 2022, registra um percentual de 5,9% do PIB, o que indica o quanto longe ainda estamos da meta proposta. Se considerado o investimento público em educação pública, o incremento foi ainda menor: 0,08 pontos percentuais de 2015 a 2022, chegando a 5,1% do PIB.

A meta 19.b trouxe a novidade de estabelecer um referencial de gastos por aluno, baseado na média dos países da OCDE e no CAQ. Na CD, houve alterações substantivas nessa meta, na medida em que o texto passou a se dirigir expressamente a despesas correntes e de manutenção, diferenciando-as, portanto, das despesas de capital. Além disso, a meta manteve o CAQ como referência – e não mais como horizonte ao final do decênio, como constava do texto original. Em comparação com os países da OCDE, o gasto médio por aluno da educação básica no Brasil é significativamente inferior: USD 3,7 mil, em contraste com USD 11,9 mil na média da OCDE, no ano de 2021. Em termos de percentual do PIB per capita, segundo a Exposição de Motivos do Poder Executivo, o investimento nacional por aluno equivale a 20,7%, enquanto a média da OCDE é de 23,7%.

Já a meta 19.c expressa preocupação com a superação de condições críticas e com a garantia, no curto prazo, de condições mínimas de funcionamento de infraestrutura e de salubridade em todas as redes de ensino. Enquanto no texto original essa meta se dirigia à equalização de condições entre os entes federativos, a

redação aprovada na CD adotou a lógica de elevação das redes em situação mais precária a um patamar mínimo.

A meta 19.d, por sua vez, volta-se para a redução contínua de desigualdades e inova ao tratar dessas desigualdades não só entre redes, mas também entre as escolas de uma mesma rede.

Por fim, as metas 19.e e 19.f, acrescentadas ao PL pela CD, dizem respeito à educação superior e à educação profissional e tecnológica, adotando parâmetros similares aos das metas voltadas à educação básica, no tocante à garantia de padrão de qualidade e superação de condições críticas. Essas metas foram acrescentadas pelo substitutivo ao texto do PNE, que, em sua versão original, só tratava do financiamento da educação básica.

### **c. Análise formal, jurídica e de mérito das metas do Objetivo 19**

As metas do Objetivo 19, especialmente a meta 19.a, estão relacionadas ao art. 214, VI, da CF, que trata do “estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto” no PNE. Além disso, ao versarem sobre a progressiva elevação dos padrões de qualidade da oferta e incluírem o CAQ como referência para o financiamento da educação, essas metas dialogam com os arts. 206, VII, 211, § 7º, e 212, § 3º, da Carta. A garantia de padrão de qualidade, bem como a referência ao CAQ para essa garantia também foram referendadas na LC nº 220, de 31 de outubro de 2025, que instituiu o SNE.

No mérito, as metas propostas trazem algumas inovações importantes, a começar pela compreensão de que qualidade e equidade são conceitos indissociáveis no financiamento da educação. Uma segunda inovação importante é a visão sistêmica adotada pela CD, que expandiu o Objetivo 19 para além da educação básica, com menção expressa à manutenção, expansão, melhoria e reestruturação das IES e das instituições de educação profissional e tecnológica públicas. Por fim, julgamos acertado o destaque dado no texto à infraestrutura da educação, com a previsão de que sejam superadas situações críticas e reduzidas as desigualdades entre redes e entre estabelecimentos de ensino nesse quesito.

Não obstante, entendemos que se trata de metas bastante ambiciosas, cujo cumprimento dependerá de grande esforço não só da União, mas também dos entes federativos. Além disso, é preciso ter em conta as dificuldades enfrentadas até hoje na própria definição do CAQ. Embora a instituição do SNE tenha trazido novo alento

para que se avance nessa definição, os componentes do CAQ são alvo de disputas acaloradas entre os atores educacionais, o que traz desafios adicionais para a estimativa dos custos de oferta de uma educação de qualidade nos diferentes níveis e modalidades de ensino, nas diversas regiões do País. Vale lembrar que a Lei nº 13.005, de 2015, já previa a implantação do CAQ-inicial em dois anos após o início da vigência do PNE e a definição do CAQ em três anos, com ajuste contínuo e implementação durante o decênio.

## **2. Estratégias do Objetivo 19**

O substitutivo do relator na CD traz vinte estratégias para atingir as metas do Objetivo 19, sete a mais do que o PL original. Além do expressivo incremento numérico, o texto da CD promoveu mudanças nas estratégias que já constavam do PL.

Entre as novidades, destacamos as novas estratégias voltadas para a elaboração de indicadores que permitam acompanhar os gastos com professores nas redes (19.6), a efetividade do investimento público em educação (19.14) e os mecanismos de transparência e controle social, incluindo gastos e custos por aluno em cada nível e etapa educacional (19.19). Ademais, há inovadora previsão de que haja mecanismo de reajuste automático do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), fortalecendo-o no propósito de garantir segurança alimentar e nutricional aos alunos (19.15). E uma nova estratégia relacionada à colaboração federativa por meio da avaliação, revisão e aperfeiçoamento das leis do ICMS Educacional (19.20).

Além dessas, houve o acréscimo de três novas estratégias (19.16, 19.17 e 19.18) que decorreram da inclusão da educação superior no Objetivo 19. Elas tratam da ampliação de recursos e fortalecimento da autonomia financeira para as IES públicas, bem como de instrumentos de financiamento estudantil em IES privadas.

Embora já previstas no texto, as estratégias relativas ao Fundeb foram aperfeiçoadas pelo substitutivo (19.2, sobre o aprimoramento do VAAT, tendo o CAQ como horizonte; 19.3, sobre o aprimoramento dos fatores de ponderação do VAAF a partir de padrões de qualidade). Também foi reformulada a estratégia 19.1, de modo a prever a instituição, em regime de colaboração, de padrões mínimos de qualidade

de despesas correntes e manutenção, para, a partir deles, definir o CAQ. Da mesma forma, no âmbito da infraestrutura, é prevista a instituição de padrões mínimos de qualidade de oferta (estratégia 19.4).

Diversas estratégias estão relacionadas à busca por maior equidade educacional. Por exemplo, em consonância com a previsão de incremento do investimento público em educação, o texto prevê a definição de critérios para distribuição de recursos adicionais ao longo do decênio, tendo em conta a equalização de oportunidades para diferentes segmentos de maior vulnerabilidade (estratégia 19.5). Ainda no tocante à redução de desigualdades, há previsão de suplementação de recursos pela União para melhoria das condições de oferta e infraestrutura (19.7) e redução progressiva de desigualdades no âmbito dos entes federados via ação redistributiva em relação a suas escolas (19.9).

Já a estratégia 19.8 dispõe sobre a busca de novas fontes de financiamento, além da receita resultante das vinculações constitucionais, embora não aponte direcionamentos para essa tarefa.

Por fim, há um grupo de estratégias que já vieram do texto original e tiveram ajustes pontuais, voltadas ao planejamento, transparência e controle dos recursos aplicados em educação (estratégias 19.10, 19.11, 19.12 e 19.13).

Vale mencionar que uma das estratégias do PL original, relativa à criação de um plano decenal de investimento em infraestrutura educacional em regime de corresponsabilidade federativa, foi suprimida, mas deu origem a uma iniciativa prevista na parte normativa do projeto: o chamado Programa Nacional de Infraestrutura Escolar. Essa iniciativa é ligada às metas e estratégias do Objetivo 19, na medida em que pretende destinar recursos orçamentários e derivados da exploração de petróleo e gás para garantia de condições mínimas, redução de desigualdades e garantia de padrões de qualidade na infraestrutura das redes públicas de escolas, IES e instituições de educação profissional e tecnológica. Segundo estimativas apresentadas pelo relator da matéria na CD, Deputado Moses Rodrigues, em outubro último, o montante necessário para essa ação de qualificação da infraestrutura educacional seria da ordem de R\$ 280 bilhões, ao longo da vigência

do PNE. O PLP nº 265, de 2025, apresentado pela Comissão Especial do PNE na CD, refere-se justamente a esses recursos.

No quadro abaixo, oferecemos uma síntese das estratégias vinculadas a esse Objetivo.

<b>Quadro-Síntese das Estratégias vinculadas ao Objetivo 19 Financiamento e infraestrutura da Educação</b>			
<b>19.1:</b> Instituir padrões mínimos de qualidade relativos a despesas correntes e de manutenção e definir o CAQ	<b>19.2:</b> Aprimorar progressivamente o VAAT do Fundeb, com revisão das ponderações e metodologia de apuração	<b>19.3:</b> Aprimorar progressivamente fatores de ponderação do VAAF do Fundeb	<b>19.4:</b> Instituir padrões de qualidade de infraestrutura escolar em níveis mínimos, básicos e adequados
<b>19.5:</b> Definir critérios para distribuição de recursos adicionais	<b>19.6:</b> Elaborar e acompanhar indicadores sobre gastos com profissionais da educação	<b>19.7:</b> Suplementar com recursos federais a melhoria das condições de oferta	<b>19.8:</b> Buscar novas fontes de financiamento para além das receitas vinculadas a MDE
<b>19.9:</b> Reduzir desigualdades de infraestrutura e gastos correntes entre escolas	<b>19.10:</b> Alinhar PPA, LDO e LOA aos planos nacional e subnacionais de educação	<b>19.11:</b> Aperfeiçoar instrumentos de planejamento, gestão e avaliação de investimentos em infraestrutura	<b>19.12:</b> Aperfeiçoar e ampliar acompanhamento do salário-educação
<b>19.13:</b> Aprimorar controle interno, externo e social	<b>19.14:</b> Elaborar indicadores de efetividade do investimento	<b>19.15:</b> Estabelecer reajuste automático anual do Pnae	<b>19.16:</b> Ampliar recursos para IES públicas
<b>19.17:</b> Fortalecer autonomia financeira das universidades públicas	<b>19.18:</b> Ampliar, fortalecer e diversificar financiamento estudantil	<b>19.19:</b> Fortalecer transparência e controle social, incluindo dados por estudante	<b>19.20:</b> Fomentar avaliação, revisão e aprimoramento do ICMS Educacional

Fonte: elaboração própria com base na proposição.

### **3. Conclusão sobre o Objetivo 19**

O Objetivo 19 tem metas ambiciosas e que abrangem o setor educacional de modo sistêmico. De modo geral, o texto aprovado na CD trouxe inovações importantes para esse Objetivo como um todo, especialmente no que se refere a: ênfase na articulação entre qualidade e equidade; inclusão da educação superior nas metas e estratégias; e diferenciação entre necessidades e fontes destinadas aos investimentos em infraestrutura e despesas adicionais de capital e aquelas voltadas para as despesas correntes e de manutenção da educação. Também parece positiva a consideração dos gastos por aluno para além do indicador relativo ao percentual do PIB investido pelo poder público na educação. Embora a proposta de atingir o patamar de gastos por aluno da média dos países

da OCDE possa estar distante, ainda mais considerando o horizonte de cinco anos que a redação propõe, a inclusão dessa meta traz muito mais contexto para o entendimento dos desafios enfrentados para o adequado financiamento da educação no País. Também é positiva a inclusão de metas relacionadas à garantia de recursos para a superação de condições críticas de infraestrutura e para a redução de desigualdades entre redes e entre escolas.

Apesar dos avanços, reiteramos nosso entendimento de que o cumprimento de algumas das metas previstas nesse Objetivo, especialmente o horizonte de 10% do PIB preconizado na meta 19.a, é bastante desafiador. O contexto orçamentário do País, marcado pelo entendimento de que haveria pouco espaço fiscal para o crescimento dos gastos públicos, pode ser um complicador adicional nesse sentido. Ainda assim, a manutenção desse horizonte, historicamente defendido por movimentos sociais, atores educacionais e pesquisadores da área, sinaliza o compromisso do texto da CD com a melhoria da qualidade e da equidade na educação brasileira, em todos os níveis e modalidades de ensino.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A análise do substitutivo aprovado na Comissão Especial da CD ao PL nº 2.614, de 2024, revela um texto constitucionalmente sólido, juridicamente coerente e programaticamente comprehensivo, que incorpora tanto demandas sociais atuais quanto aprendizados do PNE 2014-2025. O texto representa um significativo amadurecimento institucional na forma como o Brasil concebe seu planejamento educacional decenal. Ao elevar à categoria de objetivos autônomos temas que antes figuravam apenas como estratégias dispersas (notadamente a qualidade da educação infantil, a educação digital, o papel da educação na mitigação e adaptação às mudanças climáticas e as modalidades de educação do campo, indígena e quilombola), a proposta para o novo PNE reconhece explicitamente a complexidade e a diversidade dos desafios educacionais contemporâneos.

Destacamos que a proposta vai além de um mero plano de metas e representa um avanço programático para o País. O texto amplia o horizonte de atuação dos entes quanto aos novos temas mencionados sem abandonar as lutas e

obrigações históricas – como universalização do acesso, melhoria da qualidade, valorização docente e financiamento adequado.

A proposta, que, sem dúvida, é robusta e ousada, precisará ganhar concretude nos planos de educação subnacionais, nos planos plurianuais e orçamentos anuais e na prioridade política de cada gestor. A experiência anterior mostrou que fixar metas ambiciosas é necessário, mas não suficiente. Para implementar o plano decenal será preciso vontade política contínua e financiamento persistente em todas as esferas, além de mecanismos de gestão que, tempestivamente, apontem lacunas e permitam correções de rota. De certo modo, os planos de ações educacionais parecem ser um reforço operacional importante nessa direção. Os anexos com os calendários também figuram como instrumentos de apoio para implementação dos planos decenais, incluindo o PNE, e os planos dos entes subnacionais.

A prorrogação da vigência da Lei nº 13.005, de 2014, até 31 de dezembro de 2025, ampliou o intervalo previsto para que o CN concluisse a deliberação sobre o novo PNE. Ao longo de 2025, a discussão da matéria na Comissão Especial da CD resultou em um texto abrangente e permeável a diferentes posições políticas, na medida em que logrou incorporar considerável número das milhares de emendas que o PL nº 2.614, de 2024, recebeu naquela Casa. Sua aprovação por unanimidade na Comissão Especial reforça essa interpretação, reconhecida por deputados e deputadas de diferentes partidos na sessão de votação da matéria. O texto que chegará ao SF, independentemente de eventuais aprimoramentos que possam ser propostos na Casa revisora, traz avanços e direcionamentos importantes para a educação brasileira na próxima década.

## ANEXO – QUADRO COMPARATIVO ENTRE OS ARTIGOS<sup>83</sup>

SUBSTITUTIVO APROVADO   CD (10/12/25)		TEXTO INICIAL   PR (27/06/24)	
<b>CAPÍTULO I – DISPOSIÇÕES PRELIMINARES</b>			
<b>Art. 1º</b>	Fica aprovado o Plano Nacional de Educação (PNE), <b>com duração de 10 (dez) anos a contar da publicação desta Lei</b> , na forma do Anexo I, com vistas ao cumprimento do disposto no art. 214 da Constituição Federal.	<b>Art. 1º</b>	Fica aprovado o Plano Nacional de Educação – PNE <del>para o</del> <del>de</del> <del>2024</del> <del>2034</del> , na forma do Anexo, com vistas ao cumprimento do disposto no art. 214 da Constituição.
<b>CAPÍTULO II – DAS DIRETRIZES</b>			
<b>Art. 2º</b>	Para fins do disposto nesta Lei, consideram-se:	<b>Art. 2º</b>	Para fins do disposto nesta Lei, consideram-se:
I –	<u>diretrizes</u> – orientações <b>gerais que fundamentam a formulação dos objetivos, metas e estratégias do PNE</b> , a serem consideradas pelos governos das diferentes esferas federativas.	I –	<u>diretrizes</u> – orientações que guiam a ação e que devem ser seguidas pelos Governos das diferentes esferas federativas <del>na realização das estratégias do PNE</del> ;
II –	<u>objetivos</u> – mudanças esperadas em relação aos problemas identificados que resultem da implementação de políticas educacionais pelos governos das diferentes esferas federativas;	II –	<u>objetivos</u> – mudanças esperadas em relação aos problemas identificados que resultem da implementação de políticas educacionais pelos Governos das diferentes esferas federativas;
III –	<u>metas</u> – referências qualitativas e quantitativas que permitem verificar o alcance das mudanças expressas nos objetivos, <b>dentro de intervalo de tempo determinado</b> , com base na implementação de políticas educacionais pelos governos das diferentes esferas federativas;	III –	<u>metas</u> – 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
IV –	<u>estratégias</u> – <b>ações propostas</b> aos governos das diferentes esferas federativas para atingir os objetivos e as metas.	IV –	<u>estratégias</u> – orientações para a tomada de decisão quanto à ação dos Governos das diferentes esferas federativas para atingir os objetivos e as metas.
<b>Art. 3º</b>	São diretrizes do PNE a serem observadas nos planos decenais dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:	<b>Art. 3º</b>	São diretrizes do PNE a serem observadas nos planos decenais dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios <del>para o</del> <del>de</del> <del>2024</del> <del>2034</del> :

<sup>83</sup> Quadro elaborado por Luana Bergmann Soares – Consultora Legislativa do Senado Federal, da área de Educação. Pedagoga e Mestra em Educação.

SUBSTITUTIVO APROVADO   CD (10/12/25)		TEXTO INICIAL   PR (27/06/24)	
I –	a visão sistêmica do planejamento da política educacional e a sua relação com outras áreas do desenvolvimento local, regional e nacional;	I –	a visão sistêmica do planejamento da política educacional e a sua relação com outras áreas do desenvolvimento local, regional e nacional;
II –	a intersetorialidade <b>e a interseccionalidade</b> como abordagens para o enfrentamento dos problemas da educação no contexto de cada território;	II –	a intersetorialidade como abordagem para o enfrentamento dos problemas da educação no contexto de cada território;
III –	a promoção do desenvolvimento <b>socioambiental</b> , cultural, <b>tecnológico</b> e econômico;	III –	a promoção do desenvolvimento <b>social</b> , cultural e econômico;
IV –	a pactuação na coordenação e na implementação das estratégias dos planos decenais de educação, <b>realizada no âmbito das subcomissões vinculadas às instâncias colegiadas do Sistema Nacional de Educação, referidas no § 9º do art. 7º, no contexto do regime de colaboração e de participação social como princípios do planejamento educacional, consideradas as especificidades culturais e territoriais;</b>	IV –	a pactuação federativa na coordenação e na implementação das estratégias dos planos decenais de educação;
V –	o equilíbrio entre as responsabilidades federativas e o fluxo adequado, equitativo e sustentável de recursos <b>para educação pública, de acordo com os objetivos e metas deste PNE;</b>	V –	o equilíbrio entre as responsabilidades federativas e o fluxo adequado, equitativo e sustentável de recursos para <del>os sistemas de ensino e para as escolas;</del>
VI –	o respeito à liberdade de aprender, de ensinar, de pesquisar e de divulgar a cultura, o pensamento, <b>a ciência</b> , a arte e o saber, com base no pluralismo de ideias e de concepções <b>pedagógicas</b> ;	VI –	o 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;
VII –	<b>a centralidade do direito à educação, da qualidade, da equidade, da inclusão e da aprendizagem, respeitadas as especificidades e necessidades educacionais dos estudantes</b> , como orientações para a formulação e a implementação das políticas educacionais.	VII –	a qualidade e a equidade como orientações para a formulação e a implementação das políticas educacionais;
VIII –	a análise dos processos e dos resultados educacionais e o uso das evidências decorrentes dessas análises na formulação das políticas educacionais;	VIII –	a análise dos processos e dos resultados educacionais e o uso das evidências decorrentes dessas análises na formulação das políticas educacionais;
IX –	a integração do monitoramento e da avaliação <b>contínuos</b> aos processos de planejamento e de implementação das políticas educacionais;	IX –	a integração do monitoramento e da avaliação aos processos de planejamento e de implementação das políticas educacionais; e

SUBSTITUTIVO APROVADO   CD (10/12/25)		TEXTO INICIAL   PR (27/06/24)	
X –	a promoção dos direitos humanos, <b>da dignidade da pessoa humana</b> , do respeito à diversidade, da sustentabilidade socioambiental e <b>do exercício pleno da cidadania</b> ;	X –	a promoção dos direitos humanos, do respeito à diversidade e da sustentabilidade socioambiental.
XI –	<b>o reconhecimento da importância da articulação entre família e escola para o processo educacional;</b>		<b>Sem correspondência.</b>
XII –	<b>a consideração de múltiplas fontes de dados oficiais, incluindo informações demográficas, educacionais, sociais, econômicas e territoriais, para subsidiar o planejamento, a implementação e a avaliação das políticas educacionais.</b>		<b>Sem correspondência.</b>
XIII –	<b>a promoção da cultura da paz e da prevenção à violência no ambiente escolar;</b>		<b>Sem correspondência.</b>
XIV –	<b>a garantia do direito humano à liberdade religiosa, incluindo a proteção à liberdade de consciência e de crença, e de convicção filosófica ou política;</b>		<b>Sem correspondência.</b>
XV –	<b>a garantia de ambiente de aprendizado plural e do debate crítico de diferentes perspectivas.</b>		<b>Sem correspondência.</b>
XVI –	<b>a identificação, valorização e disseminação das boas práticas e experiências exitosas nacionais e internacionais, respeitadas as diversidades regionais, com vistas à melhoria dos processos de aprendizagem e da qualidade da educação;</b>		<b>Sem correspondência.</b>
XVII –	<b>democratização dos processos de elaboração, implementação, monitoramento e avaliação das políticas educacionais com participação e controle social.</b>		<b>Sem correspondência.</b>
CAPÍTULO III – DOS OBJETIVOS GERAIS			
<b>Art. 4º</b>	São objetivos gerais da educação nacional, que orientam a formulação e a implementação das políticas educacionais pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios no próximo decênio:	<b>Art. 4º</b>	São objetivos gerais da educação nacional, que orientam a formulação e a implementação das políticas educacionais pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios no decênio <del>2024-2034</del> :
<b>I –</b>	<b>o fortalecimento dos princípios do Estado Democrático de Direito, com ênfase na promoção da cidadania e <b>do desenvolvimento socioambiental sustentável</b>;</b>	<b>I –</b>	<b>o fortalecimento dos princípios do Estado Democrático de Direito, com ênfase na promoção da cidadania;</b>

SUBSTITUTIVO APROVADO   CD (10/12/25)		TEXTO INICIAL   PR (27/06/24)	
<b>II</b> – a consolidação da gestão democrática do ensino público;	<b>II</b> – a consolidação da gestão democrática do ensino público;		
<b>III</b> – a proteção e o desenvolvimento da primeira infância;	<b>III</b> – a proteção e o desenvolvimento da primeira infância;		
<b>IV</b> – a garantia do direito à educação, com ampliação das oportunidades educacionais em todos os níveis, <b>etapas e modalidades, assegurado o padrão de qualidade</b> , com vistas à formação humanística, profissional, cultural, científica, tecnológica, crítica, criativa e cidadã dos estudantes;	<b>IV</b> – a garantia do direito à educação, com ampliação das oportunidades educacionais em todos os níveis, com vistas à melhor formação humanística, profissional, cultural, científica e tecnológica da juventude;		
<b>V</b> – a superação do analfabetismo <b>absoluto e funcional</b> de jovens e adultos;	<b>V</b> – a superação do analfabetismo de jovens e adultos;		
<b>VI</b> – a superação das desigualdades educacionais e a erradicação de todas as formas de preconceito de origem, <b>raça/cor</b> , sexo, idade e de <b>quaisquer</b> formas de discriminação;	<b>VI</b> – a superação das desigualdades educacionais e a erradicação de todas as formas de preconceito de origem, raça, sexo, cor e idade e de formas de discriminação;		
<b>VII</b> – a universalização do atendimento escolar à população de quatro a dezessete anos, e a oferta <b>obrigatória e gratuita</b> de oportunidades educacionais aos que não tiveram acesso na idade própria;	<b>VII</b> – a universalização do atendimento escolar à população de quatro a dezessete anos, e a oferta de oportunidades educacionais aos que não tiveram acesso na idade própria;		
<b>VIII</b> – a melhoria da qualidade da educação em todos os níveis, etapas e modalidades de ensino, consideradas as dimensões do acesso, da permanência, <b>da inclusão, da infraestrutura</b> , dos processos educativos e dos resultados de aprendizagem e de desenvolvimento;	<b>VIII</b> – a melhoria da qualidade da educação em todos os níveis, etapas e modalidades de ensino, consideradas as dimensões do acesso, da permanência, dos processos educativos e dos resultados de aprendizagem e de desenvolvimento;		
<b>IX</b> – a valorização dos profissionais da educação e o fortalecimento das <b>carreiras docentes e dos demais profissionais da educação básica e superior, asseguradas condições de trabalho adequadas</b> ;	<b>IX</b> – a valorização dos profissionais da educação e o fortalecimento da <b>profissionalização do docente</b> ;		
<b>X</b> – a democratização do acesso e da permanência na educação básica e superior, <b>consideradas todas as modalidades</b> ;	<b>X</b> – a democratização do acesso ao ensino superior e à pós-graduação; e		
<b>XI</b> – o aumento do investimento público em educação, em consonância com o disposto no art. 211, § 7º e no art. 214, <i>caput</i> , VI da Constituição Federal;	<b>XI</b> – o aumento do investimento público em educação, em consonância com o disposto nos art. 211, § 7º, e art. 214, <i>caput</i> , inciso VI, da Constituição.		
<b>XII</b> – <b>a superação das desigualdades regionais na implementação das políticas educacionais.</b>	<b>Sem correspondência.</b>		
<b>Art. 5º</b> Os objetivos, as metas e as estratégias previstas no Anexo I a esta Lei serão cumpridos no prazo de vigência do PNE, desde que não haja prazo inferior definido para metas e estratégias específicas.	<b>Art. 5º</b>	Os objetivos, as metas e as estratégias previstas no Anexo I a esta Lei serão cumpridos no prazo de vigência do PNE, desde que não haja prazo inferior definido para metas e estratégias específicas.	

SUBSTITUTIVO APROVADO   CD (10/12/25)		TEXTO INICIAL   PR (27/06/24)	
<b>CAPÍTULO IV – DOS PLANOS DECENAIOS DOS ESTADOS, DO DISTRITO FEDERAL E DOS MUNICÍPIOS</b>			
<b>Art. 6º</b>	Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão elaborar seus planos de educação mediante lei específica, de duração decenal, em consonância com o disposto no PNE.	<b>Art. 6º</b>	Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão elaborar <del>e</del> adequar seus planos de educação, de duração decenal, em consonância com o disposto no PNE, <del>no prazo de um ano, contado da data de publicação desta Lei.</del>
<b>§ 1º</b>	A elaboração dos planos decenais de educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios contará com a participação de representantes da comunidade educacional e da sociedade civil, <b>inclusive pela modalidade virtual</b> , considerados os resultados das conferências de educação.	<b>Parágrafo único.</b>	A elaboração dos planos decenais de educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios observará a participação de representantes da comunidade educacional e da sociedade civil, considerados os resultados das conferências de educação.
<b>§ 2º</b>	Os planos decenais de educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios serão orientados pelas projeções referidas no § 1º do art. 7º, relativas às metas nacionais previstas no Anexo I a esta Lei.		<b>Sem correspondência.</b>
<b>CAPÍTULO V – DA GOVERNANÇA, DO MONITORAMENTO E DA AVALIAÇÃO DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO E DOS PLANOS DECENAIOS DOS ESTADOS, DO DISTRITO FEDERAL E DOS MUNICÍPIOS</b>			
<b>Art. 7º</b>	A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios atuarão em regime de colaboração, com vistas ao alcance das metas e à implementação das estratégias do PNE.	<b>Art. 7º</b>	A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios atuarão em regime de colaboração, com vistas ao alcance das metas e à implementação das estratégias <del>objeto</del> do PNE.
<b>§ 1º</b>	O Inep produzirá, quando couber, projeções relativas às metas nacionais previstas no Anexo a esta Lei, por ente federativo.	<b>Art. 20.</b>	O Inep produzirá, <del>no prazo de cento e oitenta dias, contado da data de publicação desta Lei,</del> quando couber, projeções relativas às metas nacionais previstas no Anexo a esta Lei, por ente federativo.
<b>§ 2º</b>	Ato do Ministério da Educação disporá sobre a governança do PNE.		<b>Sem correspondência.</b>
<b>§ 3º</b>	A governança do PNE disporá, <b>no âmbito do Ministério da Educação</b> , de instância tripartite permanente de negociação, cooperação e pactuação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.	<b>Art. 8º, § 2º</b>	A governança do PNE disporá de instância permanente de negociação, cooperação e pactuação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.
<b>§ 4º</b>	Atos dos Chefes dos Poderes Executivos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios disporão sobre a governança dos planos estaduais, distrital e municipais, em consonância com o PNE.	<b>Art. 8º, § 3º</b>	Atos dos Chefes dos Poderes Executivos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios disporão sobre a governança, <del>e</del> <del>monitoramento e a avaliação</del> dos planos de educação, em consonância com o PNE.

SUBSTITUTIVO APROVADO   CD (10/12/25)		TEXTO INICIAL   PR (27/06/24)	
§ 5º	A governança de que trata o § 4º disporá, <b>no âmbito de cada Estado</b> , de instância <b>bipartite</b> permanente de negociação, cooperação e pactuação entre o Estado e os respectivos Municípios.	Art. 8º, § 4º	A governança de que trata o § 3º disporá de instâncias permanentes de negociação, cooperação e pactuação entre os Estados e os respectivos Municípios.
§ 6º	<b>A União oferecerá apoio técnico para a articulação, elaboração e execução dos planos estaduais e distrital, de modo a que estes, no seu conjunto, contribuam para o cumprimento do PNE.</b>		<b>Sem correspondência.</b>
§ 7º	<b>Os Estados oferecerão apoio técnico para a articulação, elaboração e execução dos planos dos Municípios que se encontrem em seu território, de modo a que estes, no seu conjunto, contribuam para o cumprimento do PNE.</b>		<b>Sem correspondência.</b>
§ 8º	Caberá aos gestores federais, estaduais, distritais e municipais a adoção de medidas governamentais necessárias ao alcance das metas previstas <b>nos planos de educação</b> .	Art. 7º, Parágrafo único.	Caberá aos gestores federais, estaduais, distritais e municipais a adoção de medidas governamentais necessárias ao alcance das metas previstas <b>no PNE</b> .
§ 9º	<b>As instâncias referidas nos §§ 3º e 5º são subcomissões, respectivamente, da Comissão Intergestores Tripartite da Educação (Cite) e das Comissões Intergestores Bipartites da Educação (Cibes) do Sistema Nacional de Educação (SNE).</b>		<b>Sem correspondência.</b>
Art. 8º	Ato do Ministério da Educação, <b>assegurada a oitiva das instâncias dispostas no § 1º</b> , disporá sobre o monitoramento e a avaliação do PNE, considerados:	Art. 8º	Ato do Ministério da Educação disporá sobre a <b>governança</b> , o monitoramento e a avaliação do PNE, considerados:
I –	o escopo, as competências, os critérios e os mecanismos para o monitoramento e a avaliação do PNE;	I –	o escopo, as competências, os critérios e os mecanismos para o monitoramento e a avaliação do PNE; e
II –	as formas de participação da sociedade nos processos de monitoramento e de avaliação do PNE; e	II –	as formas de participação da sociedade nos processos de monitoramento e de avaliação do PNE.
III –	<b>a disponibilização de dados que auxiliem os entes federados no monitoramento dos respectivos planos de educação.</b>		<b>Sem correspondência.</b>
§ 1º	As atividades de monitoramento e avaliação de que trata o <i>caput</i> serão realizadas com a participação:	§ 1º	As atividades de monitoramento e avaliação de que trata o <i>caput</i> serão realizadas com a participação, <b>entre outros</b> :
I –	do Ministério da Educação;	I –	do Ministério da Educação;
II –	do Conselho Nacional de Educação (CNE);	II –	do Conselho Nacional de Educação – CNE;

SUBSTITUTIVO APROVADO   CD (10/12/25)		TEXTO INICIAL   PR (27/06/24)	
<b>III</b> – da Comissão de Educação da Câmara dos Deputados;		<b>III</b> – da Comissão de Educação da Câmara dos Deputados;	
<b>IV</b> – da Comissão de Educação e Cultura do Senado Federal;		<b>IV</b> – da Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal; e	
<b>V</b> – do Fórum Nacional de Educação (FNE).		<b>V</b> – do Fórum Nacional de Educação – FNE.	
<b>§ 2º</b> Atos dos Poderes Executivos estaduais, distrital e municipais disciplinarão o monitoramento e a avaliação dos respectivos planos decenais de educação, considerando:		<b>Sem correspondência.</b>	
<b>I</b> – a participação dos órgãos responsáveis pela educação, das comissões de educação dos poderes legislativos e dos conselhos e fóruns de educação dos respectivos entes;		<b>Sem correspondência.</b>	
<b>II</b> – o escopo, as competências, os critérios e os mecanismos para o monitoramento e a avaliação dos respectivos planos decenais de educação;		<b>Sem correspondência.</b>	
<b>III</b> – a disponibilização de dados que auxiliem os Estados e seus Municípios para este fim.		<b>Sem correspondência.</b>	
<b>§ 3º</b> Os Estados e seus Municípios atuarão em regime de colaboração para garantir a elaboração e divulgação de informações organizadas por ente federado e consolidadas em âmbito estadual a cada dois anos, de modo a:		<b>Sem correspondência.</b>	
<b>I</b> – realizar o monitoramento dos Planos Estaduais e Municipais de Educação (PEEs e PMEs);		<b>Sem correspondência.</b>	
<b>II</b> – subsidiar a elaboração dos respectivos planos de ações educacionais previstos no art. 13.		<b>Sem correspondência.</b>	
<b>Art. 9º</b> A União promoverá a realização de, no mínimo, duas conferências nacionais de educação até o término do período de vigência do PNE, precedidas de conferências estaduais, distrital e municipais, <b>promovidas pelos respectivos entes federados</b> , e articuladas pelo FNE, <b>assegurada a pluralidade de perspectivas e a ampla participação social</b> .	<b>Art. 9º</b>	A União promoverá a realização de, no mínimo, duas Conferências Nacionais de Educação até o término do período de vigência do PNE, precedidas de conferências estaduais, distrital e municipais, articuladas e coordenadas pelo FNE.	
<b>§ 1º</b> As conferências nacionais de educação realizar-se-ão com intervalo de até quatro anos entre elas, podendo ser convocadas extraordinariamente quando necessário.		<b>Sem correspondência.</b>	

SUBSTITUTIVO APROVADO   CD (10/12/25)		TEXTO INICIAL   PR (27/06/24)	
§ 2º	A União disponibilizará os documentos técnicos de monitoramento e avaliação oficiais do PNE, de forma a servir de subsídio para os debates em todas as etapas das conferências.	<b>Sem correspondência.</b>	
<b>Art. 10.</b>	Ato do <b>Ministério</b> da Educação disporá sobre a composição e o funcionamento do FNE, instância consultiva permanente de participação social, no âmbito do PNE, <b>assegurada a pluralidade em sua composição</b> .	<b>Art. 10.</b>	Ato do <b>Ministério</b> de Estado da Educação disporá sobre a composição e o funcionamento do FNE, instância consultiva permanente de participação social, no âmbito do PNE.
<b>Parágrafo único.</b>	Ao FNE compete:	<b>Parágrafo único.</b>	Ao FNE compete:
I –	acompanhar a <b>implementação</b> e o cumprimento das metas do PNE;	I –	acompanhar a <b>execução</b> e o cumprimento das metas do PNE; e
II –	<b>coordenar as conferências nacionais de educação</b> e promover a sua articulação com as conferências estaduais, distrital e municipais que as precederem, <b>sendo estas coordenadas pelos respectivos fóruns de educação dos entes federativos subnacionais</b> .	II –	promover a articulação das Conferências Nacionais de Educação com as conferências estaduais, distrital e municipais que as precederem.
<b>Art. 11.</b>	As metas previstas no Anexo I a esta Lei deverão ser monitoradas pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), <b>com publicação bienal, até 31 de março, dos índices de alcance das metas referentes aos dois exercícios anteriores, com informações organizadas por Unidade da Federação e consolidadas em âmbito nacional</b> .	<b>Art. 11.</b>	As metas previstas no Anexo a esta Lei deverão ser monitoradas pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep, com a publicação, a cada dois anos, dos índices de alcance das metas.
§ 1º	<b>A publicação de que trata o caput deverá contar com ampla e acessível divulgação, incluída a disponibilização de sítio eletrônico de livre acesso, que contenha:</b>	<b>Sem correspondência.</b>	
I –	<b>as notas metodológicas dos indicadores;</b>	<b>Sem correspondência.</b>	
II –	<b>os índices de alcance das metas atualizados periodicamente, e em prazo inferior ao estabelecido no caput sempre que haja a disponibilidade de dados.</b>	<b>Sem correspondência.</b>	

SUBSTITUTIVO APROVADO   CD (10/12/25)		TEXTO INICIAL   PR (27/06/24)	
§ 2º	O Inep divulgará todos os dados e microdados dos censos anuais da educação básica e superior, dos exames e dos sistemas de avaliação, agregados e desagregados, nos termos da Lei nº 15.017, de 12 de novembro de 2024, e observada a Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018.		<b>Sem correspondência.</b>
§ 3º	O aprimoramento dos instrumentos de avaliação e coleta de dados utilizados para o monitoramento do PNE não poderá comprometer a consistência das séries históricas de indicadores durante a vigência do plano.		<b>Sem correspondência.</b>
§ 4º	O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) deverá subsidiar o Inep, inclusive mediante compartilhamento de dados, adaptação dos instrumentos de coleta e cooperação técnica, para o monitoramento das metas previstas no Anexo a esta Lei, incluindo o levantamento de dados de populações específicas, tais como indígenas, quilombolas, pessoas surdas e de pessoas com deficiência.	<b>Art. 11, Parágrafo único.</b>	Para fins do disposto no <i>caput</i> , o Inep contará com o apoio da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE e de outros órgãos públicos federais, estaduais, distritais e municipais responsáveis por dados, informações administrativas e estatísticas relevantes para o monitoramento das metas previstas no Anexo a esta Lei.
§ 5º	Para fins do disposto no <i>caput</i> , o Inep contará com o apoio de outros órgãos federais, estaduais, distritais e municipais responsáveis por dados, informações administrativas e estatísticas relevantes.		
<b>Art. 12.</b>	O Ministério da Educação utilizará como fontes de informação para o monitoramento e a avaliação do PNE, dentre outras:	<b>Art. 12.</b>	O Ministério da Educação utilizará como fonte de informação para o monitoramento e a avaliação do PNE, dentre outras fontes, os seguintes instrumentos de avaliação educacional:
I –	o sistema nacional de avaliação da educação básica, realizado em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;	I –	o Sistema de Avaliação da Educação Básica – Saeb, realizado em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; e
II –	o sistema nacional de avaliação da educação superior;	II –	o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – Sinaes.
III –	<b>o sistema nacional de avaliação da educação profissional e tecnológica;</b>		<b>Sem correspondência.</b>
IV –	<b>o Censo da Educação Básica;</b>		<b>Sem correspondência.</b>
V –	<b>o Censo da Educação Superior;</b>		<b>Sem correspondência.</b>
VI –	<b>o Censo da Pós-Graduação Stricto Sensu;</b>		<b>Sem correspondência.</b>

SUBSTITUTIVO APROVADO   CD (10/12/25)		TEXTO INICIAL   PR (27/06/24)
VII –	os dados oriundos da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNADc) e do Censo Demográfico e da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), utilizados em articulação com o Inep.	Sem correspondência.
Parágrafo único.	O Ministério da Educação utilizará avaliações internacionais das quais o País participa oficialmente como instrumentos complementares de monitoramento deste PNE, tais como o Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (Pisa), o Estudo Regional Comparativo e Explicativo (Erce), o Estudo Internacional de Tendências em Matemática e Ciências (TIMSS) e o Estudo Internacional de Progresso em Leitura (PIRLS).	Sem correspondência.
	Sem correspondência.	<b>Parágrafo único.</b> O Saeb a que se refere o <i>caput</i> produzirá, no mínimo a cada dois anos, indicadores de desenvolvimento da educação básica.
Art. 13.	Os Poderes Executivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios elaborarão, a cada dois anos, com ampla divulgação, plano de ações educacionais referente aos dois exercícios seguintes, observado o art. 33.	Sem correspondência.
§ 1º	O plano de ações educacionais deverá contemplar, no mínimo:	Sem correspondência.
I –	o planejamento das políticas, programas, ações e alocação de recursos, em valores nominais e percentuais em relação ao total disponível, vinculados a cada objetivo e meta do respectivo plano de educação; e	Sem correspondência.
II –	os critérios utilizados para definição das prioridades no período de sua execução.	Sem correspondência.
§ 2º	A partir da segunda publicação, o plano de ações educacionais deverá contemplar, além do previsto no § 1º:	Sem correspondência.
I –	análise da implementação efetiva das políticas, programas, ações e alocação de recursos previstos pelo plano de ações anterior, em relação aos diferentes objetivos e metas, incluindo:	Sem correspondência.

SUBSTITUTIVO APROVADO   CD (10/12/25)		TEXTO INICIAL   PR (27/06/24)
a)	resultados alcançados em relação a cada objetivo e meta, considerando o que foi efetivamente implementado no período.	Sem correspondência.
b)	justificativa para o eventual não cumprimento do plano de ações previsto para o período.	Sem correspondência.
II –	comparativo com o plano de ações educacionais anterior, com justificativa para eventuais manutenções ou mudanças de orientação nas políticas, programas, ações e alocação de recursos previstos, considerados os dados de monitoramento.	Sem correspondência.
§ 3º	As instâncias referidas nos §§ 3º e 5º do art. 7º desta Lei promoverão ações para estimular a instituição, pelos Poderes Executivos, de iniciativas destinadas ao reconhecimento de boas práticas de gestão resultantes dos planos de ações educacionais, que contribuam de forma efetiva para a execução das metas estabelecidas nos planos de educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.	Sem correspondência.
§ 4º	Os planos de ações referidos no <i>caput</i> serão encaminhados pelo Poder Executivo aos órgãos e instâncias referidos no art. 8º, § 1º, no caso da União, e no art. 8º, § 2º, I, no caso dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, para fins de acompanhamento e de fiscalização.	Sem correspondência.
§ 5º	O Ministério da Educação disponibilizará a plataforma tecnológica do Plano de Ações Articuladas (PAR), instituído pela Lei nº 12.695, de 25 de julho de 2012, a fim de apoiar os entes federados na elaboração, no monitoramento e na revisão de seus planos de ações educacionais.	Sem correspondência.
Art. 14.	A União manterá plataforma nacional, em regime de colaboração, disponibilizando em sítio eletrônico de acesso público:	Sem correspondência.
I –	os planos decenais de educação aprovados por lei pelos entes subnacionais;	Sem correspondência.
II –	os planos de ações de que trata o art. 13;	Sem correspondência.

SUBSTITUTIVO APROVADO   CD (10/12/25)		TEXTO INICIAL   PR (27/06/24)	
III –	<b>os relatórios do monitoramento de que tratam o § 2º do art. 8º e o art.11.</b>	<b>Sem correspondência.</b>	
<b>Art. 15.</b>	<b>Será mantida rede de assistência técnica, coordenada pela União, para os fins do disposto nos §§ 6º e 7º do art. 7º.</b>	<b>Sem correspondência.</b>	
<b>CAPÍTULO VI – DO FINANCIAMENTO DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO</b>			
<b>Art. 16.</b>	O PNE será financiado com recursos vinculados à educação da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e com fundos constitucionais <b>e legais</b> vinculados à educação, entre outras fontes previstas na legislação.	<b>Art. 13.</b>	O PNE será financiado com recursos vinculados à educação da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e com fundos constitucionais vinculados à educação, entre outras fontes previstas na legislação.
<b>Parágrafo único.</b>	<b>Os mecanismos de transparência e de prestação de contas na aplicação dos recursos públicos destinados à educação deverão incluir a divulgação detalhada, inclusive por meio digital, das despesas correntes e de capital realizadas, bem como o fortalecimento dos conselhos de acompanhamento e controle social.</b>	<b>Sem correspondência.</b>	
<b>Art. 17.</b>	O financiamento da educação pública básica nacional, de competência da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, observará:	<b>Art. 14.</b>	O financiamento da educação pública básica nacional, de competência da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, observará:
I –	<b>a busca pela equidade na capacidade de financiamento dos sistemas públicos de educação básica;</b>	I –	<b>a construção de equidade na capacidade de financiamento dos sistemas públicos de educação básica;</b>
II –	<b>os padrões nacionais de qualidade pactuados no âmbito da federação;</b>	II –	<b>o padrão nacional de qualidade pactuado no âmbito da federação;</b>
III –	<b>o Custo Aluno Qualidade (CAQ), de que trata o art. 211, § 7º, da Constituição Federal;</b>	III –	<b>o Custo Aluno Qualidade – CAQ, de que trata o art. 211, § 7º, da Constituição; e</b>
IV –	<b>o monitoramento contínuo da alocação dos recursos destinados à melhoria da infraestrutura escolar;</b>	<b>Sem correspondência.</b>	
V –	<b>o monitoramento contínuo da relação entre a alocação dos recursos financeiros e a melhoria <b>do padrão de</b> qualidade da oferta educacional <b>e da diminuição das desigualdades de aprendizagem e das desigualdades sociais e regionais;</b></b>	IV –	<b>o monitoramento da relação entre a alocação dos recursos financeiros e a melhoria da qualidade da oferta educativa e <b>dos resultados de aprendizagem e desenvolvimento dos estudantes.</b></b>

SUBSTITUTIVO APROVADO   CD (10/12/25)		TEXTO INICIAL   PR (27/06/24)	
VI –	<b>a ação redistributiva de cada ente federado em relação às suas próprias escolas, em conformidade com o § 6º do art. 211 da Constituição Federal.</b>		<b>Sem correspondência.</b>
VII –	<b>o aperfeiçoamento da capacidade de gestão financeira dos sistemas públicos de educação básica;</b>		<b>Sem correspondência.</b>
VIII –	<b>o atendimento às diferentes necessidades dos estudantes, em especial dos grupos populacionais tradicionais e específicos.</b>		<b>Sem correspondência.</b>
<b>Art. 18.</b>	A parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural, nos termos da Lei nº 12.858, de 9 de setembro de 2013, será destinada à <b>educação pública</b> , com a finalidade de assegurar o cumprimento da meta de financiamento prevista no PNE, <b>priorizada a infraestrutura da educação básica</b> .	<b>Art. 15.</b>	A parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural, nos termos da Lei nº 12.858, de 9 de setembro de 2013, será destinada à <b>manutenção e ao desenvolvimento do ensino</b> , com a finalidade de assegurar o cumprimento da meta de financiamento prevista no PNE.
<b>Parágrafo único.</b>	A destinação de que trata o <i>caput</i> ocorrerá em acréscimo aos recursos vinculados nos termos do disposto no art. 212 da Constituição Federal, além de outros recursos previstos em lei.	<b>Parágrafo único.</b>	A destinação de que trata o <i>caput</i> ocorrerá em acréscimo aos recursos vinculados nos termos do disposto no art. 212 da Constituição, além de outros recursos previstos em lei.
<b>Art. 19.</b>	<b>Os planos plurianuais, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios deverão ser elaboradas em consonância com as diretrizes, os objetivos, as metas e as estratégias do PNE e com os respectivos planos de educação estaduais, distrital e municipais.</b>	<b>Art. 16.</b>	As leis orçamentárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios deverão ser elaboradas em consonância com as diretrizes, os objetivos, as metas e as estratégias do PNE e com os respectivos planos de educação estaduais, distrital e municipais.
<b>Art. 20.</b>	A ação de assistência técnica e financeira entre os entes federativos observará as diretrizes, os objetivos, as estratégias e as metas dos planos de educação.	<b>Art. 17.</b>	A ação de assistência técnica e financeira entre os entes federativos observará as diretrizes, os objetivos, as estratégias e as metas dos planos de educação.
<b>Parágrafo único.</b>	<b>Ato do Ministério da Educação disporá sobre o marco referencial de equidade na educação que orientará o processo de assistência técnica e financeira entre os entes federativos.</b>		<b>Sem correspondência.</b>

SUBSTITUTIVO APROVADO   CD (10/12/25)		TEXTO INICIAL   PR (27/06/24)
<b>CAPÍTULO VII – DO PROGRAMA NACIONAL DE INFRAESTRUTURA ESCOLAR</b>		<b>Sem correspondência.</b>
<b>Art. 21.</b>	<b>Fica criado o Programa Nacional de Infraestrutura Escolar, vinculado ao Ministério da Educação, com a finalidade de apoiar, em regime de colaboração, a expansão, adequação e modernização da infraestrutura física e tecnológica das instituições públicas de ensino.</b>	<b>Sem correspondência.</b>
<b>Art. 22.</b>	<b>O Programa terá como objetivos:</b>	<b>Sem correspondência.</b>
I –	<b>garantir, até o final do terceiro ano de vigência deste PNE, as condições mínimas de infraestrutura de funcionamento e salubridade de todas as escolas públicas de educação básica, com vistas à superação de situações críticas;</b>	<b>Sem correspondência.</b>
II –	<b>reduzir continuamente as desigualdades nas condições de oferta de infraestrutura escolar, entre redes públicas de ensino e no âmbito de cada uma delas;</b>	<b>Sem correspondência.</b>
III –	<b>garantir, até o final do decênio, o atendimento, em todas as instituições públicas de educação básica, de padrões nacionais de qualidade de infraestrutura escolar pactuados nacionalmente em regime de colaboração;</b>	<b>Sem correspondência.</b>
IV –	<b>promover a expansão, melhoria e reestruturação das instituições públicas de ensino superior e de educação profissional e tecnológica, com padrão nacional de qualidade.</b>	<b>Sem correspondência.</b>
<b>Art. 23.</b>	<b>Constituem fontes de recursos do Programa:</b>	<b>Sem correspondência.</b>
I –	<b>o montante de recursos correspondente ao que exceder a arrecadação do exercício de 2025 das receitas previstas nos incisos I, III e IV do art. 2º da Lei nº 12.858, de 9 de setembro de 2013, considerados os termos do § 3º do mesmo artigo;</b>	<b>Sem correspondência.</b>
II –	<b>as dotações orçamentárias consignadas na Lei Orçamentária Anual da União e seus créditos adicionais;</b>	<b>Sem correspondência.</b>

SUBSTITUTIVO APROVADO   CD (10/12/25)		TEXTO INICIAL   PR (27/06/24)
III –	as outras receitas que lhe forem destinadas.	Sem correspondência.
Art. 24.	As ações financiadas – destinando-se, no mínimo, 85% (oitenta e cinco por cento) dos recursos do Programa a iniciativas voltadas à educação básica – compreenderão:	Sem correspondência.
I –	melhoria da infraestrutura escolar existente, mediante reformas, adequações e modernizações; e	Sem correspondência.
II –	expansão da infraestrutura escolar, mediante construção de novas unidades ou ampliações estruturais significativas.	Sem correspondência.
Art. 25.	O acesso às aplicações do Programa ficará condicionado à adesão e à pactuação quanto à trajetória de cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação (PNE).	Sem correspondência.
§ 1º	Serão definidas, no âmbito do Programa, etapas de avanço progressivo da infraestrutura escolar que incorporem patamares crescentes de qualidade.	Sem correspondência.
§ 2º	Ato do Ministério da Educação disporá sobre:	Sem correspondência.
I –	definição de patamares progressivos de oferta de infraestrutura escolar, desde as situações críticas até patamares superiores, a partir de critérios técnicos;	Sem correspondência.
II –	formas de adesão, pactuação e acompanhamento da trajetória de cumprimento das metas do PNE, em cada etapa do programa;	Sem correspondência.
III –	critérios de priorização das aplicações, assegurada a busca pela equidade entre entes federativos.	Sem correspondência.
§ 3º	Serão priorizadas e ficarão excetuadas da pactuação prevista no <i>caput</i> as ações destinadas à superação de situações críticas de infraestrutura escolar que comprometam as condições mínimas de funcionamento e salubridade das escolas públicas de educação básica.	Sem correspondência.
§ 4º	No caso de ações destinadas a avanços para patamares superiores de infraestrutura, a pactuação a que se refere o <i>caput</i> estará condicionada à comprovação de evolução no cumprimento de metas de acesso e	Sem correspondência.

SUBSTITUTIVO APROVADO   CD (10/12/25)		TEXTO INICIAL   PR (27/06/24)
	rendimento escolar, com melhoria da aprendizagem da rede de ensino e redução de desigualdades, considerando, no mínimo, raça/cor, sexo e nível socioeconômico, monitoradas por indicadores oficiais relacionados às metas dos Objetivos 3 e 5.	
§ 5º	A <i>pactuação</i> prevista no <i>caput</i> deverá incorporar avanços em relação ao cumprimento das Metas 17.b, 17.c e 17.d de valorização do magistério deste Plano, observados os recursos disponíveis e a proporção efetivamente aplicada em despesas com o magistério em cada rede de ensino.	Sem correspondência.
Art. 26.	Terão suspenso o direito de receber novas aplicações do Programa os entes federativos que descumprirem:	Sem correspondência.
I –	as metas pactuadas referidas no art. 25 desta Lei;	Sem correspondência.
II –	o disposto nos arts. 13 e 33 desta Lei.	Sem correspondência.
Art. 27.	A execução das ações financiadas pelo Programa poderá ocorrer:	Sem correspondência.
I –	diretamente pela União; ou	Sem correspondência.
II –	pelo ente federativo beneficiário, mediante transferência de recursos, com assistência técnica da União.	Sem correspondência.
<b>CAPÍTULO VIII – DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS</b>		
Art. 28.	O Inep apoiará a definição dos valores de referência não previstos nas metas constantes no Anexo I e estabelecerá, <b>no prazo de 180 (cento e oitenta) dias</b> , contados da data de publicação desta Lei:	<b>Art. 18.</b> O Inep estabelecerá, no prazo de <b>doze meses</b> , os indicadores das metas previstas no Anexo e apoiará a definição dos valores de referência não previstos nas metas constantes no Anexo.
I –	os indicadores das metas previstas no Anexo I, <b>tornando públicos os referenciais conceituais adotados</b> , e	
II –	as projeções relativas às metas nacionais, por ente federativo, referidas no § 1º do art. 7º.	Sem correspondência.

SUBSTITUTIVO APROVADO   CD (10/12/25)		TEXTO INICIAL   PR (27/06/24)	
<b>Art. 29.</b>	As metas previstas no Anexo I poderão ser revisadas, no que couber, no prazo de cinco anos, contado da data de publicação desta Lei, de acordo com os indicadores e os valores de referência apurados pelo Inep, <b>e com base nas decisões da instância tripartite de que trata o § 3º do art. 7º, na forma do regulamento.</b>	<b>Art. 19.</b>	As metas previstas no Anexo poderão ser revisadas, no que couber, no prazo de cinco anos, contado da data de publicação desta Lei, de acordo com os indicadores e os valores de referência apurados pelo Inep, na forma do regulamento.
<b>Parágrafo único.</b>	<b>A revisão referida no <i>caput</i> deverá considerar estimativas atualizadas do custo de implementação do Plano Nacional de Educação, elaboradas e periodicamente aprimoradas pelo Ministério da Educação, em articulação com os demais órgãos responsáveis pela apuração das receitas e despesas públicas, de forma a assegurar a adequação entre o financiamento previsto e as necessidades do Plano.</b>		<b>Sem correspondência.</b>
<b>Art. 30.</b>	A primeira publicação do monitoramento a que se refere o art. 11 ocorrerá até 31 de março de 2027.		<b>Sem correspondência.</b>
<b>Art. 31.</b>	A instância referida pelo § 3º do art. 7º será criada e regulamentada em ato do Ministério da Educação em até 120 (cento e vinte) dias, contados da data de publicação desta Lei.		<b>Sem correspondência.</b>
<b>Art. 32.</b>	As instâncias referidas no § 5º do art. 7º serão criadas e regulamentadas em atos dos Chefes dos Poderes Executivos dos Estados em 120 (cento e vinte) dias, contados da data de publicação desta Lei.		<b>Sem correspondência.</b>
<b>Art. 33.</b>	O primeiro plano de ações educacionais a que se refere o art. 13 será apresentado pelos Poderes Executivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios até 30 de junho do primeiro ano de vigência do respectivo plano de educação e corresponderá ao segundo semestre do ano de sua publicação e aos dois exercícios seguintes.		<b>Sem correspondência.</b>
<b>Art. 34.</b>	Os Estados e o Distrito Federal deverão publicar, no prazo de até 12 (doze) meses contados da publicação desta Lei, e os Municípios, no prazo de até 15 (quinze) meses, seus planos de educação referidos no art. 6º.		<b>Sem correspondência.</b>

SUBSTITUTIVO APROVADO   CD (10/12/25)		TEXTO INICIAL   PR (27/06/24)	
<b>Art. 35.</b>	O Poder Executivo federal encaminhará ao <b>Congresso Nacional</b> , até o final de junho do último ano de vigência deste PNE, projeto de lei referente ao plano decenal de educação subsequente, acompanhado da avaliação sistemática quanto à implementação e aos resultados parciais do PNE, baseada em dados do Inep.	<b>Art. 21.</b>	O Ministério da Educação apresentará avaliação sistemática quanto à implementação e aos resultados parciais do PNE, <del>no prazo de dois anos, contado antes do término de sua vigência, como base para a elaboração do próximo PNE.</del>
<b>Sem correspondência.</b>		<b>Art. 22.</b>	O Poder Executivo federal encaminhará ao <b>Poder Legislativo</b> projeto de lei referente ao plano decenal de educação a vigorar no período subsequente ao término do primeiro semestre do nono ano de vigência do PNE.
<b>Art. 36.</b>	<b>As políticas educacionais decorrentes dos objetivos, metas e estratégias do PNE estarão submetidas aos mecanismos de controle interno, externo e social.</b>	<b>Sem correspondência.</b>	
<b>Art. 37.</b>	Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.	<b>Art. 24.</b>	Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

## SENADO FEDERAL

### DIRETORIA GERAL

Ilana Trombka – Diretora-Geral

### SECRETARIA GERAL DA MESA

Danilo Augusto Barboza de Aguiar – Secretário Geral

### CONSULTORIA LEGISLATIVA

Paulo Henrique de Holanda Dantas – 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

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:

SILVA, Fernando Mariano da *et al.* O Plano Nacional de Educação em Debate: Análise do substitutivo da Câmara dos Deputados ao Projeto de Lei nº 2.614, de 2024. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, Dezembro 2025 (Boletim Legislativo nº 112, de 2025). Disponível em: [www.senado.leg.br/estudos](http://www.senado.leg.br/estudos). Acesso em: 16 dez. 2025.

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:

Senado Federal  
Anexo II, Bloco A, Ala Filinto Müller, Gabinete 15 – NEPLEG  
CEP: 70165-900 – Brasília – DF  
Telefone: +55 61 3303-5879  
E-mail: [conlegestudos@senado.leg.br](mailto:conlegestudos@senado.leg.br)

Os boletins Legislativos estão disponíveis em:  
[www.senado.leg.br/estudos](http://www.senado.leg.br/estudos)