

PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

Relator apresenta substitutivo com avanços e retrocessos. Mobilização é fundamental!

Na véspera do Dia do/a Professor/a, o relator da Comissão Especial encarregada em analisar o Projeto de Lei (PL) nº 2.614/2024, na Câmara dos Deputados, dep. Moses Rodrigues (União/CE), apresentou seu primeiro substitutivo sobre o Plano Nacional de Educação (PNE) para a próxima década.

De maneira geral, o referido substitutivo apresenta importantes inovações ao projeto do Executivo e acata em boa parte as emendas da sociedade civil, a exemplo da inclusão do eixo sobre sustentabilidade e educação ambiental. Todavia, ele diminui a estimativa de percentual para investimento público em educação na próxima década, de 10% para 7,5% do PIB, apontando, ao mesmo tempo, um incremento no investimento privado de no mínimo 3,5% do PIB. E isso, embora não seja novidade no debate do PNE, pois desde o início a CNTE aponta que a privatização é um dos eixos centrais na discussão do parlamento, é algo que precisa ser confrontado pela sociedade neste momento decisivo de aprovação do Plano Nacional de Educação.

Quanto às inovações, duas são mais relevantes: (i) de governança, que obriga os entes públicos a elaborarem planos de ações educacionais e de avaliação da gestão, a cada dois anos, com base no PNE e nos respectivos planos decenais e leis orçamentárias – incluindo as transferências constitucionais e voluntárias da União; e (ii) que cria o Programa Nacional de Infraestrutura Escolar, com recursos dos royalties do petróleo e gás natural na ordem de R\$ 220 bilhões para equalizar as condições de oferta nas escolas públicas e com base em três níveis de situações: garantia mínima de salubridade, redução contínua das desigualdades na rede de ensino e garantia de padrão nacional de qualidade, correspondente ao Custo Aluno Qualidade (CAQ). Os recursos desse Programa deverão ser excluídos do Arcabouço Fiscal, outro compromisso importante.

Sobre a tramitação do PNE, vale destacar que os parlamentares que integram a Comissão Especial terão prazo de 5 sessões (aproximadamente uma semana e meia), a partir do dia 16/10/25, para apresentar emendas ao substitutivo do relator. Em seguida, um novo parecer deve ser divulgado para votação na Comissão, podendo ainda as bancadas apresentarem destaques no processo de votação sobre as emendas não acatadas pela relatoria. Há perspectiva de encerrar a tramitação do PNE na Comissão Especial, embora isso não esteja garantido. A previsão é que o Senado comece a analisar a matéria ainda na primeira quinzena de novembro, podendo, assim, o novo PNE vigorar a partir de 1º de janeiro de 2026.

Questões específicas do 1º substitutivo do relator

Desde a abertura dos trabalhos da Comissão Especial do PNE, na Câmara dos Deputados, dois objetivos têm sido reiterados pela maior parte dos parlamentares que integram o colegiado: (i) que a polarização política e ideológica instalada no país não contamine e atrapalhe a tramitação do PNE; e (ii) que o plano disponha de mecanismos de governança e monitoramento capazes de atrelar e responsabilizar os gestores públicos que atravessarão o período decenal de vigência do Plano. E, em boa parte, esses dois pontos parecerem estar sendo razoavelmente cumpridos, mesmo diante de algumas contingências do pacto federativo que interferem no nível de adesão dos entes federativos às políticas do PNE. Esse assunto foi tema também do recém-aprovado projeto de Sistema Nacional de Educação, que atualmente aguarda a sanção presidencial.

Outro receio, em razão da atual composição do Congresso Nacional, era de que o PNE pudesse impor mais retrocessos em áreas como colaboração interfederativa, privatização da educação, percentual do PIB para financiar o Plano, gestão democrática e valorização dos profissionais da educação. E sobre esses pontos, o substitutivo do relator retrocede em alguns e deixa de avançar em outros. Passemos à análise de alguns deles:

1. Da vinculação dos entes públicos ao PNE

Embora o plano nacional seja a referência para os planos subnacionais de educação, nenhum gestor está obrigado a segui-lo na íntegra, tal como ficou consignado também na Lei do Sistema Nacional de Educação, aprovada recentemente pelo parlamento. E isso aparece explícito nas alterações sugeridas pelo relator aos incisos I e IV do art. 2º do PL 2.614/24, assim dispostas:

Texto do PL 2.614/24	Texto substitutivo do relator na Comissão Especial
Art. 2º Para fins do disposto nesta Lei, consideram-se: I - diretrizes - orientações que guiam a ação e que devem ser seguidas pelos Governos das diferentes esferas federativas na realização das estratégias do PNE; IV - estratégias - orientações para a tomada de decisão quanto à ação dos Governos das diferentes esferas federativas para atingir os objetivos e as metas.	Art. 2º Para fins do disposto nesta Lei, consideram-se: I - diretrizes - orientações gerais que fundamentam a formulação dos objetivos, metas e estratégias do PNE, a serem consideradas pelos governos das diferentes esferas federativas. IV - estratégias - ações propostas aos governos das diferentes esferas federativas para atingir os objetivos e as metas. (grifamos)

Essa contingência do pacto federativo, porém, tende a ser amenizada pela política de governança dos planos decenais (tópico seguinte) e pelas adesões dos entes a programas e ações de fomento sob a coordenação do Ministério da Educação, as quais exigirão contrapartidas federativas em âmbito do Plano de Ações Articuladas e do Programa Nacional de Infraestrutura Escolar.

2. Da governança, monitoramento e avaliação dos planos decenais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios

Não obstante as limitações destacadas no item anterior, é salutar a proposta de gestão e acompanhamento sistemático do PNE e dos planos subnacionais, condicionado todos os gestores a publicarem planos de ações educacionais de seus respectivos entes públicos para o biênio seguinte, além de promoverem a avaliação das políticas executadas nos dois anos anteriores da gestão. Esses instrumentos precisam manter consonância com as leis orçamentárias e corresponderão a uma espécie de planos intermediários para cumprimento de metas educacionais, vinculando os diferentes gestores públicos eleitos no período de vigência do PNE. Eis a redação deste dispositivo sobre a gestão pública educacional:

Texto substitutivo do relator na Comissão Especial
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. § 1º O plano de ações educacionais deverá contemplar, no mínimo: 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 II - os critérios utilizados para definição das prioridades no período de sua execução. § 2º A partir da segunda publicação, o plano de ações educacionais deverá contemplar, além do previsto no § 1º: 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: a) resultados alcançados em relação a cada objetivo e meta, considerando o que foi efetivamente implementado no período. b) justificativa para o eventual não cumprimento do plano de ações previsto para o período. 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. § 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.

§ 4º Os planos de ação referidos no caput serão encaminhados pelo Poder Executivo ao respectivo Poder Legislativo, para fins de acompanhamento.

§ 5º Caberá ao Ministério da Educação disponibilizar 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.

3. Do financiamento da educação pública e dos riscos à privatização

Importante destacar que o substitutivo amplia a perspectiva de atendimento educacional em quase todos os objetivos, metas e estratégias do projeto original do Executivo, nos diferentes níveis, etapas e modalidades de ensino. Porém, a conta apresentada para financiar a execução do PNE, considerando os inúmeros déficits em matrículas, valorização profissional e melhoria da qualidade, parece não corresponder ao necessário investimento público, além de condicionar a expansão da oferta à rede privada.

A 4ª Conferência Nacional de Educação (Conae) indicou e o PL 2.614/24 adotou a reedição da atual meta de investimento público equivalente a 10% do PIB na educação, mas o relator propôs em seu substitutivo reduzir esse empenho público a 7,5% do PIB. Em contrapartida, o texto prevê o aumento dos investimentos privados em educação para no mínimo 3,5%, devendo o PIB total de investimento na área alcançar a equivalência mínima de 11% até 2035 (público + privado).

O percentual mínimo de 11% que aparece no substitutivo do relator precisa ser analisado com cautela, pois revela a essência privatista do projeto de PNE e dos planos subnacionais. Ademais, parece haver discrepâncias tanto nos critérios de cálculo do investimento por aluno da educação básica para se atingir a média do PIB *per capita* equivalente à dos países da OCDE, quanto na estimativa dos insumos do Custo Aluno Qualidade (CAQ), a ser alcançado apenas no final do PNE. E mais: a indução à privatização da educação, prática essa já em curso em muitos entes da federação, indica o norte do financiamento para o PNE e os planos subnacionais.

Diante disso, a CNTE defende a retomada do texto do PL nº 2.614/24, com amarras mais rígidas para garantir o investimento público na educação pública, prevendo ainda reduzir o tempo para implementação do CAQ, à luz dos critérios e fontes de recursos apontados no documento final da Conae 2024.

Texto do PL 2.614/24 (com emenda)	Texto substitutivo do relator na Comissão Especial
Meta 18.a. Ampliar o investimento público em educação pública, 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, caput, inciso VI, da Constituição	Meta 19.a. Ampliar o investimento em educação, de modo a atingir no mínimo o equivalente a 11% (onze por cento) do Produto Interno Bruto (PIB) até o décimo ano de vigência deste PNE, sendo ao menos 7,5% (sete inteiros e cinco décimos por cento) provenientes de aplicação de recursos públicos, de forma a garantir o cumprimento das metas deste plano.

4. Da gestão democrática

Talvez como forma de evitar embates com alas mais conservadoras do Congresso, e em razão de o tema estar *sub judice* no Supremo Tribunal Federal, o relator não acatou as emendas que rejeitam a instituição de escolas cívico-militares nas redes públicas, modelo este que não possui previsão constitucional e legal em nível nacional. Também não adentrou em outras polêmicas que correm em paralelo ao PNE, tais como

“Escola sem Partido” e “homeschooling”. Por outro lado, o substitutivo investe na gestão escolar meritocrática, mantendo o critério de mérito e desempenho para escolha e/ou eleição das direções escolares. A CNTE defende a escolha democrática de diretores/as escolares como único critério a ser adotado pelas redes de ensino.

Outro ponto preocupante no substitutivo refere-se ao caráter optativo para a constituição de Fóruns de Educação análogos ao FNE nos Estados, DF e Municípios. A redação do PNE sobre esse tema repete a opção da Câmara dos Deputados na tramitação do SNE, porém, o Senado alterou o texto e manteve a obrigatoriedade desses colegiados nos sistemas subnacionais de ensino. E o substitutivo do PNE precisa manter coerência com a legislação do Sistema Nacional de Educação, também no quesito da periodicidade das conferências de educação, entre outros.

5. Valorização dos profissionais da educação

O relator acatou duas emendas da CNTE no tocante a esse objetivo. Uma refere-se à amplitude do tema, com foco na formação, na valorização profissional e nas condições de trabalho de todos/as os/as trabalhadores/as em educação. A segunda diz respeito à regulamentação do piso salarial profissional nacional para os demais profissionais da educação. Contudo, persistem limitações no objetivo 17 do substitutivo, entre elas;

- a. A ausência de prazo para instituir o piso dos Funcionários Escolares (art. 206, VIII, CF) e os planos de carreira para todos os profissionais da educação. No PNE 2014 o prazo foi de dois anos e os novos planos educacionais precisam contar com essa indicação.
- b. A omissão de meta ou estratégia prevendo a formação profissional dos Funcionários da Educação, bem a indicação de condições de acesso à formação profissional do magistério em nível de pós-graduação, seja através de licenças remuneradas ou de outros incentivos para a qualificação.
- c. O limite mínimo de 70% para contratos efetivos no magistério público da educação básica reduz o percentual de 90% da Lei nº 13.005/14, significando retrocesso. Falta também indicar percentual para a contratação efetiva de Funcionários da Educação pelas redes de ensino.
- d. Até que os entes públicos adequem o número de profissionais da educação ao modelo ideal previsto no PNE e no CAQ, a CNTE defende que as despesas com pessoal da área sejam excluídas dos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal.
- e. Ausência de critérios para repasses voluntários da União aos entes que priorizarem as metas e estratégias da formação profissional, do concurso público, do piso salarial e dos planos de carreira para todos os profissionais da educação, com possibilidade de criação de programa nacional específico para equalizar os quadros e os níveis de valorização dos profissionais da educação.

6. Programa Nacional de Infraestrutura Escolar

Outra inovação significativa no substitutivo consiste na criação do Programa Nacional de Infraestrutura Escolar, a ser financiado com recursos de royalties e outras compensações financeiras oriundas da exploração de petróleo e gás. Propõe-se, também, excluir esses recursos do arcabouço fiscal da União, facilitando a sua otimização.

O projeto do Executivo já previa alocar recursos provenientes da exploração de hidrocarbonetos, em especial da camada Pré-sal, vinculados em parte à educação pela Lei nº 12.858/2013. Contudo, de nada adianta aportar novos recursos para a rubrica educacional se as mesmas ficarem condicionadas aos teto de gastos fiscais. Por isso, saudamos a iniciativa de proposição do PLP para retirar os referidos recursos do limite fiscal da União, e reforçamos a necessidade de ampliar essa condição para o conjunto das verbas da educação, ou mesmo para os limites da LRF no quesito da folha de pagamento dos entes federados.

Não obstante o acerto dessa política essencial para expandir a rede pública na educação infantil e na educação técnica-profissional - para citar duas áreas com grande defasagem no atendimento escolar -, é preciso ter atenção aos propósitos do programa de infraestrutura, que deve priorizar instituições públicas, com gestão e profissionais efetivos (concursados), evitando-se parcerias público-privadas, entre outras formas de privatização.

Frise-se, ainda, que esse Programa deve contribuir para garantir a aderência dos entes federados aos objetivos e metas do PNE, pois assim disporá os convênios a serem firmados com a União.

Texto substitutivo do relator na Comissão Especial

CAPÍTULO VII

DO PROGRAMA NACIONAL DE INFRAESTRUTURA ESCOLAR

Art. 21. 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.

Art. 22. O Programa terá como objetivos:

I – 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;

II – reduzir continuamente as desigualdades nas condições de oferta de infraestrutura escolar, entre redes públicas de ensino e no âmbito de cada uma delas;

III – 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;

IV – promover a expansão, melhoria e reestruturação das instituições públicas de ensino superior, com padrão nacional de qualidade.

Art. 23. Constituem fontes de recursos do Programa:

I – 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;

II – as dotações orçamentárias consignadas na Lei Orçamentária Anual da União e seus créditos adicionais; III – as outras receitas que lhe forem destinadas.

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:

I - melhoria da infraestrutura escolar existente, mediante reformas, adequações e modernizações; e

II – expansão da infraestrutura escolar, mediante construção de novas unidades ou ampliações estruturais significativas.

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).

§ 1º Serão definidas, no âmbito do Programa, etapas de avanço progressivo da infraestrutura escolar que incorporem patamares crescentes de qualidade.

§ 2º Ato do Ministério da Educação disporá sobre:

I - definição de patamares progressivos de oferta de infraestrutura escolar, desde as situações críticas até patamares superiores, a partir de critérios técnicos;

II – formas de adesão, pactuação e acompanhamento da trajetória de cumprimento das metas do PNE, em cada etapa do programa;

III – critérios de priorização das aplicações, assegurada a busca pela equidade entre entes federativos.

§ 3º Serão priorizadas e ficarão excetuadas da pactuação prevista no caput 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.

§ 4º No caso de ações destinadas a avanços para patamares superiores de infraestrutura, a pactuação a que se refere o caput estará condicionada à comprovação de evolução no cumprimento de metas de acesso e 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.

Art. 26 Terão suspenso o direito de receber novas aplicações do Programa os entes federativos que descumprirem:

I - as metas pactuadas referidas no art.25;

II - o disposto nos arts. 13 e 33.

Art. 27. A execução das ações financiadas pelo Programa poderá ocorrer: I – diretamente pela União; ou II – pelo ente federativo beneficiário, mediante transferência de recursos, com assistência técnica da União.

7. Outros pontos relevantes do substitutivo

Para além das questões acima elencadas, destacamos os seguintes pontos do substitutivo:

- a. Inclui objetivo específico (n. 8) sobre “sustentabilidade socioambiental na educação”. O tema compõe um dos eixos da Conae e a sociedade requeria sua inclusão no novo PNE dado os desafios da mudança climática e da superação da pobreza no Brasil e no mundo.
- b. Indica melhor monitoramento das metas, seja por meio dos planos de ações (bienais), seja pelas instâncias de governança nas três esferas ou ainda pela divulgação de dados e microdados dos censos escolares e dos sistemas de avaliação. Além disso, o PNE reforça o objetivo do SNE de construir redes integradas de dados e informações educacionais para aperfeiçoar a transparência e o controle social e para melhor construir as políticas públicas.
- c. Embora os processos de avaliação continuem predominantes no substitutivo, o conjunto das metas e estratégias neste quesito são menos intensivos que na atual meta 7 da Lei nº 13.005/14. E o foco nas políticas públicas, por meio de planos de ações educacionais, desloca em parte o eixo da avaliação meramente individual e escolar para a gestão pública, com o que concordamos.
- d. Amplia o objetivo, as metas e estratégias, inclusive com custos diferenciados, voltados aos segmentos sociais mais vulneráveis como a educação do campo, indígena, quilombola, ribeirinha, das florestas, além das modalidades de educação especial e de jovens e adultos.
- e. Amplia as seguintes metas e estratégias:
 - mais atendimento em creches (100% da demanda manifesta e 60% da taxa líquida, com prioridade no recorte de renda familiar);
 - expansão da taxa líquida de matrículas no ensino fundamental e médio (95% e 90%, respectivamente);
 - ampliação das vagas escolares na educação em tempo integral (50% das escolas e 35% dos estudantes até o quinto ano e 65% das escolas e 50% dos estudantes até 2035);
 - aumento da escolaridade, elevando a alfabetização para 97% entre as pessoas com 15 anos ou mais de idade e 100% até o fim da década;
 - elevação das diferentes matrículas que compreendem a educação profissional, especialmente a articulada com o ensino médio e a EJA. Nesse ponto reside outro ataque privatista do PNE, que diz respeito à oferta de três milhões de matrículas anuais em cursos de qualificação profissional (160h), cujos recursos defendemos que sejam oriundos da rubrica do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT;
 - ampliação das matrículas e dos investimentos na educação tecnológica e superior, com investimentos adicionais nas instituições públicas (40% de jovens entre 18 e 24 anos e de adultos entre 25 e 34 anos com graduação, além de elevar para 60% a taxa bruta – entre todas as idades – com escolarização de nível superior até o fim da década);
 - triplicar o número de mestres e duplicar a quantidade de doutores na população em geral;
 - expandir a conectividade nas escolas (50% até o 2º ano, 75% até o 5º ano e 100% até 2035), com metas para elevar os níveis de aprendizagem digital a 80% dos estudantes;
 - assegurar as condições mínimas de infraestrutura nas escolas até o 3º ano do PNE, entre outros

indicadores que integram o Programa Nacional de Infraestrutura Escolar.

- ampliação de programas sociais junto às políticas educacionais, atentando-se, no entanto, para que essas ações complementares não sejam computadas como sendo de manutenção e desenvolvimento do ensino.

P.S: Para que essas e outras demandas sejam plenamente atendidas, faz-se necessário aprofundar o debate sobre o financiamento público e o CAQ, buscando priorizar as verbas públicas para a educação pública e estabelecendo o correto percentual de investimento do PIB na educação, à luz dos indicadores de custo aluno previstos no objetivo 19 do substitutivo (CAQ e equivalência com PIB *per capita* da OCDE).

A CNTE finaliza essa primeira análise do substitutivo da Comissão Especial da Câmara dos Deputados destacando outras preocupações, para além das que constam neste documento, e que merecem mais diálogo e debate entre os parlamentares. Entre elas:

- a. A alfabetização de crianças até o segundo ano do ensino fundamental, sendo que a Conae indicou até o terceiro ano.
- b. A ausência de prazo intermediário para implementação do CAQ.
- c. A necessidade de reduzir o prazo para equiparar a remuneração média do magistério da educação básica pública frente a outros profissionais com nível de escolaridade (nível superior).
- d. Ampliação das políticas de valorização profissional para Funcionários da Educação.
- e. Atualização dos custos *per capita* do FUNDEB (VAAF e VAAT) nos termos do art. 10 da Lei nº 14.113/2020, levando-se em consideração:
I - o nível socioeconômico dos educandos;
II - os indicadores de disponibilidade de recursos vinculados à educação de cada ente federado; e
III - os indicadores de utilização do potencial de arrecadação tributária de cada ente federado.
São critérios que dialogam com a implementação do CAQ e que precisam ser aprofundados com urgência.

A CNTE manterá diálogo com os parlamentares da Comissão Especial do PNE para reafirmar suas emendas e as do conjunto da sociedade civil representada na 4ª Conae, as quais não foram acolhidas neste primeiro substitutivo do relator. Esperamos, assim, contribuir para aperfeiçoar a proposta dessa legislação que é a mais importante para orientar os investimentos e as ações na educação pública brasileira nos próximos 10 anos.

Brasília, 16 de outubro de 2025
Diretoria da CNTE

Emendas da CNTE ao PL nº 2.614/2024, disponíveis em:

https://assets.cut.org.br/system/uploads/ck/cnte-cut/caderno_de_emendas_da_cnte_ao_pne_v01.pdf