

Núcleo de Estudos e Pesquisas  
da Consultoria Legislativa



## **O PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO NO SENADO: Estágio Atual**

Fernando Mariano da Silva  
João Antonio Cabral de Monlevade  
José Edmar de Queiroz  
Tatiana Feitosa de Britto

Textos para Discussão **143**

Novembro/2013

## SENADO FEDERAL

### DIRETORIA GERAL

Antônio Helder Medeiros Rebouças – Diretor Geral

### SECRETARIA-GERAL DA MESA

Claudia Lyra Nascimento – Secretária Geral

### CONSULTORIA LEGISLATIVA

Paulo Fernando Mohn e Souza – Consultor-Geral

### NÚCLEO DE ESTUDOS E PESQUISAS

Fernando B. Meneguim – Consultor-Geral Adjunto

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, F. M.; MONLEVADE, J. A. C.; QUEIROZ, J. E.; BRITTO, T. F.. **O Plano Nacional de Educação no Senado: Estágio Atual**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, nov./2013 (Texto para Discussão nº 143). Disponível em: [www.senado.leg.br/estudos](http://www.senado.leg.br/estudos). Acesso em 4 nov. 2013.

Núcleo de Estudos e Pesquisas  
da Consultoria Legislativa



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

Contato:

[conlegestudos@senado.leg.br](mailto:conlegestudos@senado.leg.br)

URL: [www.senado.leg.br/estudos](http://www.senado.leg.br/estudos)

ISSN 1983-0645

## **O PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO NO SENADO: ESTÁGIO ATUAL**

### **RESUMO**

O novo Plano Nacional de Educação (PNE), com duração decenal, é objeto de discussão no Senado Federal na forma do Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 103, de 2012. Previsto no art. 214 da Constituição, o projeto origina-se de proposição de autoria do Poder Executivo, inspirada nas deliberações da Conferência Nacional de Educação. Foi extensamente debatido e modificado pela Câmara dos Deputados e, no Senado, teve substitutivos já aprovados pelas Comissões de Assuntos Econômicos e de Constituição, Justiça e de Cidadania. Depende, ainda, de apreciação pela Comissão de Educação, Cultura e Esporte e pelo Plenário, antes de retornar à Câmara, caso seja alterado. Estrutura-se em um texto de lei e um anexo, contendo vinte metas e diversas estratégias. Este artigo apresenta o estágio atual de discussão do PNE no Senado, a partir da análise do texto aprovado pela Câmara, das principais modificações contidas nos substitutivos aprovados pelas comissões do Senado e dos desafios presentes para a deliberação legislativa sobre a matéria. No anexo, incluímos síntese do objeto de cada uma das metas do PNE e quadro comparativo das mudanças promovidas no projeto durante o processo de tramitação no Congresso Nacional.

**PALAVRAS-CHAVE:** plano nacional de educação; planejamento educacional; PNE; educação; metas

## SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	5
2	O PROJETO DE LEI DA CÂMARA Nº 103, DE 2012.....	7
3	O SUBSTITUTIVO APROVADO PELA CAE.....	20
4	O SUBSTITUTIVO APROVADO PELA CCJ.....	23
5	CONCLUSÕES.....	27
	ANEXO I.....	28
	ANEXO II.....	29

# O PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO NO SENADO: ESTÁGIO ATUAL

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

*João Antonio Cabral de Monlevade<sup>2</sup>*

*José Edmar de Queiroz<sup>3</sup>*

*Tatiana Feitosa de Britto<sup>4</sup>*

## 1 INTRODUÇÃO

O art. 214 da Constituição Federal (CF), com a redação dada pela Emenda Constitucional (EC) nº 59, de 2009, dispõe que a República Federativa do Brasil terá, por força de lei, um plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades, por meio de ações integradas dos poderes públicos. Afirma ainda, em seis incisos, que essas ações das diferentes esferas federativas devem conduzir à erradicação do analfabetismo, à universalização do atendimento escolar, à melhoria da qualidade do ensino, à formação para o trabalho, à promoção humanística, científica e tecnológica do País, e ao estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto (PIB).

A Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001, fixou o Plano Nacional de Educação (PNE) para o período de 2001-2010. Entretanto, na visão de muitos educadores e especialistas, o primeiro PNE não passou de uma extensa carta de intenções. Suas mais de 300 metas não balizaram as políticas públicas ao longo do decênio, não tiveram monitoramento efetivo e tampouco resultaram em transformações concretas no sistema

---

<sup>1</sup> Consultor Legislativo do Senado Federal na área de Educação. Mestre em Psicologia pela Universidade Católica de Brasília.

<sup>2</sup> Consultor Legislativo aposentado do Senado Federal na área de Educação. Doutor em Educação pela Universidade Estadual de Campinas.

<sup>3</sup> Consultor Legislativo do Senado Federal na área de Educação. Mestre em Educação pela Universidade de Brasília.

<sup>4</sup> Consultora Legislativa do Senado Federal na área de Educação. Mestre em Políticas e Gestão Pública pelo Institute of Social Studies (Haia – Holanda).

educacional. Além disso, dispositivos considerados cruciais para o êxito do plano, como o da destinação de 7% do PIB para a educação, foram vetados pelo Presidente da República.

Em abril de 2010, realizou-se a Conferência Nacional de Educação (CONAE), com a participação de representantes de diversos setores da sociedade civil, dos profissionais da educação, gestores públicos federais, estaduais e municipais, entre outros atores ligados à educação. A Conae foi precedida de conferências realizadas em âmbito municipal e estadual e se dedicou à elaboração e discussão de propostas para o novo PNE.

O fim da vigência do primeiro PNE foi praticamente simultâneo ao envio ao Congresso Nacional, pelo Poder Executivo, do projeto de PNE que hoje se discute no Senado. No que tange à estrutura, a proposição encontra-se organizada em duas partes. A primeira é um texto de lei, inicialmente composto de doze artigos. A segunda é constituída por um Anexo, por sua vez formado por 20 metas, desdobradas, a princípio, em cerca de 170 estratégias. Os subsídios produzidos pela Conae inspiraram o projeto, mas nem todos foram integralmente acolhidos por ele, e parte das discussões no Congresso relaciona-se à retomada de algumas das propostas aprovadas naquela conferência.

Na Câmara dos Deputados, onde se inicia a tramitação de todos os projetos de lei de iniciativa do Executivo, a proposição foi recebida em 20 de dezembro de 2010 e protocolada como Projeto de Lei (PL) nº 8.035, de 2010. Sua apreciação coube à Comissão Especial criada com a finalidade específica de analisar todos os seus aspectos e as emendas a ele oferecidas, sob a relatoria do Deputado Ângelo Vanhoni (PT/PR).

Somente na fase inicial de tramitação, a proposição recebeu mais de três mil emendas e foi objeto de inúmeras audiências públicas. A essa análise seguiu-se a apresentação de sucessivos substitutivos e novas emendas. O texto finalmente aprovado foi enviado ao Senado Federal para revisão em 25 de outubro de 2012, quase dois anos após a recepção do projeto original pelo Poder Legislativo.

No Senado, foi protocolado como Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 103, de 2012, e distribuído à apreciação das Comissões de Assuntos Econômicos (CAE), de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) e de Educação, Cultura e Esporte (CE), para instruir sua votação em Plenário. Se a Casa revisora modificar o texto enviado pela

Câmara, deverá submetê-lo novamente à análise daquela Casa, que confirmará o texto a ser encaminhado à sanção presidencial.

No dia 27 de maio de 2013, o PLC foi aprovado na primeira comissão, por meio de emenda substitutiva do relator, Senador José Pimentel (PT/CE). Em seguida, no dia 25 de setembro, foi a vez de a CCJ aprová-lo, nos termos de novo substitutivo apresentado pelo relator, Senador Vital do Rêgo (PMDB/PB). Atualmente, a matéria encontra-se em discussão na CE, sob a relatoria do Senador Alvaro Dias (PSDB/PR), que vem promovendo diversas audiências públicas para instruí-la.

Ao final deste texto, apresentamos um resumo das principais modificações propostas pelos substitutivos da CAE e da CCJ ao PLC, sobre o qual passamos a nos deter na seção seguinte. No anexo, apresentamos uma síntese do tema abordado em cada uma das vinte metas do PNE, bem como quadro comparativo das modificações empreendidas no projeto, desde o texto original do Poder Executivo.

## **2 O PROJETO DE LEI DA CÂMARA Nº 103, DE 2012**

Na Câmara, o texto da lei do PNE foi acrescido de dois artigos, passando a contar com catorze dispositivos. A ementa do projeto também foi modificada, de modo a não se referir expressamente ao decênio 2011-2020, uma vez que a apreciação da matéria no Legislativo iniciou-se já no primeiro semestre de 2011 e adentrou o período inicialmente previsto para sua vigência.

No art. 1º, o PLC aprova o PNE, com duração decenal, em respeito ao disposto no art. 214 da Constituição Federal (CF), com a redação dada pela EC nº 59, de 2009, definindo como termo inicial a data de aprovação da lei em que pretende se converter.<sup>5</sup> Há quem questione esse lapso sob o argumento de que gera interrupção no planejamento educacional do País, o que requereria que o novo Plano tivesse sua duração ajustada, de modo a não ultrapassar o ano de 2020. Não obstante, a determinação da CF no sentido que o PNE tenha duração de dez anos é expressa. O que não invalida os argumentos dos que advogam que as metas quantitativas deveriam ser ajustadas ao intervalo menor ou maior de *tempo perdido* (sem vigência de Plano) de forma a não depreciar o alcance dos avanços pretendidos em cada uma das metas.

---

<sup>5</sup> Como mencionado, a vigência do PNE anterior encerrou-se em 2010.

No art. 2º, o projeto explicita as diretrizes do PNE, as quais correspondem, de maneira geral, a diretrizes referenciadas na Carta Magna. Uma inovação consiste na orientação atinente à superação das desigualdades educacionais de toda sorte, em redação mais detalhada do que o texto constitucional. A ênfase dessa diretriz incide na promoção da igualdade racial, regional, de gênero e de orientação sexual. Outra é a inclusão dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental.

No art. 3º, o PLC trata dos prazos das metas e estratégias e prevê seu cumprimento até o último ano do Plano. O dispositivo ressalva medidas intermediárias, importantes para o monitoramento e controle das metas e a realização de metas inadiáveis, como as que são objeto de determinação constitucional. A esse respeito, é exemplar a obrigatoriedade do ensino médio e da pré-escola, que deve ser consolidada até 2016, com apoio técnico e financeiro da União, por força da EC nº 59, de 2009.

Os arts. 4º a 10 dispõem sobre questões atinentes à operacionalização do Plano. O art. 4º arrola as fontes de informação a serem consideradas para acompanhamento das metas, nomeadamente os censos da educação básica e superior realizados pelo próprio Ministério da Educação (MEC), por meio do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), além do censo demográfico e da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), realizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Além de ter incluído o IBGE como fonte legítima, a Câmara acrescentou ao dispositivo a necessidade de mapeamento detalhado do universo de pessoas com deficiência com idade de 4 a 17 anos.

O art. 5º dispõe sobre mecanismos de controle do PNE, prevendo atribuições de monitoramento e acompanhamento para o MEC, o Conselho Nacional de Educação (CNE) e o Inep, além das Comissões de Educação da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Inicialmente, o dispositivo previa tão somente a avaliação, no quarto ano do PNE, da meta progressiva de investimento público em educação, admitida a revisão em face de comprovada necessidade, para efeito de cumprimento das demais metas. Nesse aspecto, o texto da Câmara deixou patente que a revisão da meta de investimento só poderá ser feita para maior, substituindo a expressão *ser revista* por *ser ampliada*.

Outra inovação de monta nesse dispositivo e no projeto concerne à utilização de 50% das receitas do pré-sal, nestas incluídos os *royalties*, diretamente em educação,



como medida de reforço à meta de aplicação na educação de uma parcela de recursos correspondentes a 10% do PIB do País. O § 4º inserido no art. 5º do PLC com essa finalidade está vazado nos seguintes termos:

serão utilizados 50% (cinquenta por cento) dos recursos do pré-sal, incluídos os royalties, diretamente em educação para que, ao final de 10 (dez) anos de vigência do PNE, seja atingido o percentual de 10% (dez por cento) do Produto Interno Bruto para o investimento em educação pública.

Vale ressaltar, de antemão, que, em paralelo à discussão do PNE, o Congresso Nacional deliberou sobre essa questão. Como resultado, a Lei nº 12.858, de 9 de setembro de 2013, estabeleceu os marcos para a destinação à área de educação, juntamente com a de saúde, de parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural, de forma que esse dispositivo do PLC já se encontra normatizado.

Não obstante, a redação proposta pela Câmara leva ao entendimento de que a utilização desses recursos no setor bastaria para que fosse atingida a meta proposta (10% do PIB). Conforme as diversas projeções apresentadas – mesmo as mais otimistas –, esse não seria o caso. Aportes adicionais às verbas oriundas das participações governamentais na exploração do petróleo serão requeridos para atingir a meta de investimento proposta no PNE.

Além disso, o texto do PLC para esse dispositivo reflete outras duas modificações relevantes, corroboradas na nova redação dada para a Meta 20 pela Câmara: a fixação da meta de investimento público em educação ao final do Plano em valor correspondente a 10% do PIB, em contraste com os 7% inicialmente previstos pelo Poder Executivo, que passaram à condição de meta intermediária; e o entendimento de que a meta refere-se apenas à educação pública, e não à educação de maneira geral, como constava do texto original.

Os arts. 6º e 7º complementam a governança do Plano. O primeiro legitima as conferências de educação como instâncias de avaliação e monitoramento do PNE em discussão e de orientação para o plano subsequente. Assim, o art. 6º estabelece a realização de duas conferências nacionais na vigência do PNE, com intervalo máximo de quatro anos entre elas, precedidas de conferências análogas nos entes federados. Para articular e coordenar essas conferências, além de acompanhar a execução do PNE, cria-

se, no âmbito do MEC, o Fórum Nacional de Educação (FNE), instância que já se encontra em funcionamento.

O art. 7º, por sua vez, vincula a realização das metas do Plano ao regime de colaboração entre a União e os entes federados subnacionais, prevendo ações que contemplem a diversidade e as especificidades locais, bem como medidas adicionais e mecanismos de acompanhamento a serem adotados no âmbito dos sistemas de ensino. Entre as mudanças inseridas pela Câmara, cabe destacar a que impõe aos gestores estaduais e municipais a incumbência de adotar as medidas necessárias para o alcance das metas e a criação de uma instância permanente de cooperação e negociação entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios.

O art. 8º fixa prazo – no caso, de um ano a partir da sanção da lei do PNE – para aprovação ou adequação dos planos locais de educação, os quais devem prever, ainda, medidas para garantia de atendimento à diversidade. Há um destaque para o atendimento às necessidades de populações específicas, como as formadas por moradores do campo, indígenas, quilombolas e pessoas com deficiência. O dispositivo estabelece, também, o caráter participativo do processo de elaboração desses planos.

O art. 9º original assinalava prazo de um ano para que os entes federados subnacionais aprovassem lei disciplinando a gestão democrática em suas escolas. Uma falha do dispositivo, mantida no PLC, é a omissão no tocante à recepção do ordenamento porventura existente, passível de acolhida ou adequação, a exemplo do que se prescreveu para os planos de educação no art. 8º.

O art. 10 trata da harmonização dos instrumentos de planejamento e orçamento geral dos entes federados com os respectivos planos de educação, de modo a assegurar dotações necessárias à consecução das metas na área educacional.

O art. 11 vai além da institucionalização do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) como indicador de qualidade da educação básica, que hoje é tratado apenas em normas infralegais. As modificações introduzidas pela Câmara ampliaram sensivelmente esse dispositivo, com o fito de agregar indicadores para a mensuração da qualidade na educação e disciplinar sua metodologia de cálculo e formas de divulgação, no bojo de um Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica.

O art. 12 determina que o projeto de PNE para o decênio subsequente seja enviado ao Congresso Nacional um ano antes do fim da vigência do novo Plano.

A inovação, incluída pela Câmara, visa a inibir interrupção no planejamento formal da educação, como ora ocorre. Por isso mesmo, parece-nos oportuna, embora haja questionamentos sobre sua constitucionalidade, como veremos adiante.

O art. 13 prevê a instituição, em lei específica, dois anos após a publicação do PNE, do Sistema Nacional de Educação (SNE), o qual terá caráter permanente e proporcionará a articulação dos sistemas de ensino, em regime de colaboração, com vistas à consecução das metas previstas e dos planos subsequentes. O tema integra o *caput* do citado art. 214 da CF e deverá ser objeto da conferência nacional convocada para fevereiro de 2014, sob os auspícios do FNE e do MEC.

O art. 14 constitui a cláusula de vigência do PLC, originalmente posicionada no art. 12.

Passando às metas, salientamos, de início, que a Câmara dos Deputados agregou 59 novas estratégias ao projeto original do PNE. Ademais, algumas das metas propostas pelo Poder Executivo foram significativamente reformuladas, notadamente as Metas 1, 2, 4, 5, 6, 8, 11, 12 e 20. Por isso, durante a análise a seguir, daremos destaque a elas. Para não alongar excessivamente o texto, deixamos de discutir em detalhe as estratégias propostas, embora reconheçamos que muitas delas são fundamentais para compreender o alcance das próprias metas e que outras, dado seu escopo, constituem verdadeiras *submetas*, em vez de mecanismos destinados à execução da meta a que se relacionam.

A Meta 1 prevê a universalização da pré-escola para as crianças de 4 a 5 anos de idade, até 2016; e a ampliação de vagas em creches a no mínimo 50% das crianças de até 3 anos até o prazo final do Plano. A meta para a pré-escola foi objeto de nova redação na Câmara, uma vez que o PL referia-se, diferentemente, a crianças de 4 e 5 anos. A mudança suscita a compreensão de que as crianças com 5 anos completos poderão frequentar o ensino fundamental.<sup>6</sup>

Em todo caso, a alteração guarda conformidade com a recente modificação introduzida na Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, Lei de Diretrizes e Bases da educação nacional (LDB), por meio da Lei nº 12.796, de 4 de abril deste ano. Essa lei define a educação infantil como a etapa que atende a crianças de até 5 anos e a pré-escola como o segmento destinado a crianças de 4 a 5 anos.

---

<sup>6</sup> O tema é polêmico e ainda sujeito a interpretações divergentes entre as autoridades educacionais nos sistemas de ensino, o Ministério Público e o Poder Judiciário.

Vale dizer que a efetivação da Meta 1 deve-se basear no censo escolar do início de 2016, comparado com os dados demográficos daquele mesmo ano.

No que tange particularmente à expansão das vagas em creches, há, pelo menos, três desafios a serem considerados para a execução da meta. O primeiro relaciona-se com a alta demanda reprimida. O segundo envolve o custo elevado de oferta, especialmente em tempo integral, modalidade cuja demanda é acentuadamente maior. Por fim, o segmento constitui incumbência dos entes federados que conformam o elo mais sensível da Federação: os municípios.

A Meta 2 trata da universalização do ensino fundamental de nove anos para a população de 6 a 14 anos. Os censos escolares mais recentes indicam 98% de atendimento escolar nesse segmento etário. Em números de hoje, a realização imediata da meta implicaria cobertura adicional para menos de um milhão de crianças e adolescentes que atualmente se encontram fora da escola. Todavia, é preciso aprofundar o conhecimento sobre o perfil dessas crianças e adolescentes e os impedimentos que têm enfrentado para estar na escola, a fim de especificar o tipo de atendimento de que precisarão.

A Câmara acrescentou à Meta 2 a previsão da garantia de que 95% dos alunos concluam o ensino fundamental na idade considerada adequada, ou seja, até os 15 anos. Tal medida qualifica a meta e amplia o desafio para cumpri-la, além de contar com o reforço de outras metas como as que preveem a alfabetização plena das crianças aos 8 anos de idade (Meta 5 original) e a oferta de educação em tempo integral (Meta 6).

A Meta 3, uma das poucas praticamente inalteradas pela Câmara, consiste em universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 a 17 anos, com elevação da taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85%. Hoje, com mais de oito milhões de alunos matriculados e um público alvo superior a dez milhões de jovens, o ensino médio atende muitos adultos que retornaram à escola e jovens que concluem tardiamente o ensino fundamental, de modo que, apesar de a taxa bruta de matrícula na etapa se aproximar de 84%, a líquida não chega a 52%.

A universalização da etapa até 2016 é objeto de determinação constitucional, nos termos da Emenda Constitucional nº 59, de 2009. Sua consecução depende da melhoria do fluxo escolar no ensino fundamental e da oferta adicional de vagas para um grande número de jovens que hoje não frequentam a escola. Por isso mesmo, a meta encerra

desafio de magnitude considerável para muitos estados. Como se sabe, esses entes federados são os maiores responsáveis pela oferta do ensino médio, inclusive na modalidade técnico-profissional pública. Daí a pertinência do art. 6º da referida emenda, que prevê explicitamente assistência técnica e financeira da União para a universalização do ensino médio.

Adicionalmente, o ensino médio tem sido apontado como um dos maiores gargalos educacionais do País, por sua estrutura curricular enciclopédica e descolada dos interesses dos jovens e necessidades da vida cotidiana. Por muito tempo voltado para a preparação para o vestibular – da qual apenas uma pequena parcela dos adolescentes se beneficiava – o modelo do ensino médio atual precisa se reinventar para que a meta seja efetivamente alcançada.

A Meta 4 pretende universalizar o atendimento escolar para a população de 4 a 17 anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, com opção *preferencial* pela matrícula na rede regular de ensino e a garantia de atendimento educacional especializado de caráter complementar ou suplementar nas redes públicas ou conveniadas. A proposta inicial configurava a concepção estrita da educação inclusiva, em que somente o atendimento complementar ou suplementar especializado é que poderia ter lugar fora da rede regular. Com a mudança promovida pela Câmara, a meta passou a admitir a manutenção das escolas e classes especiais exclusivas.

É de salientar, contudo, que o atendimento segregado substitutivo à educação escolar na rede regular não encontra amparo na Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo. Essa convenção, celebrada em Nova York, em 30 de março de 2007, foi aprovada pelo Decreto Legislativo nº 186, de 9 de julho de 2008, e promulgada por meio do Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009, gozando, no ordenamento pátrio, do *status* de emenda constitucional.

Recentemente, amparada nessa Convenção, a Presidenta da República vetou, na Lei nº 12.764, de 27 de dezembro de 2012, que institui a Política Nacional de Proteção dos Direitos da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista, dispositivos que ressalvavam casos de impossibilidade de atendimento na rede regular, de modo a justificar a oferta especial. À ocasião, o MEC se manifestou no sentido de que o reconhecimento da *possibilidade de exclusão de estudantes com transtorno do*

*espectro autista da rede regular de ensino* contrariava a aludida Convenção, além de não se coadunar com as diretrizes que orientam o poder público a adotar sistema educacional inclusivo.

A Meta 5 consiste em alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do terceiro ano do ensino fundamental. A meta original proposta pelo Poder Executivo adotava como marco para o processo de alfabetização de todas as crianças a idade de 8 anos, sem fazer referência ao ano de escolarização.

A Meta 6 envolve o oferecimento de educação em tempo integral, entendida como jornada escolar mínima de sete horas diárias, em 50% das escolas públicas de educação básica, com atendimento de 25% do total de alunos desse nível de educação. O percentual de atendimento de alunos constitui inovação acrescida pela Câmara dos Deputados para aprimorar a meta, que, nos termos do projeto original, poderia ser alcançada com menor esforço e atendimento inexpressivo de alunos, uma vez que, estatisticamente, uma única sala de aula atendida poderia ser tomada em lugar de uma escola.

A Meta 7 visa a fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, para atingir um índice de proficiência compatível com referenciais internacionais, calculado a partir do Ideb. No PL nº 8.035, de 2010, previa-se o alcance das seguintes médias nacionais para o Ideb ao longo da vigência do Plano:

<b>IDEB</b>	<b>2011</b>	<b>2013</b>	<b>2015</b>	<b>2017</b>	<b>2019</b>	<b>2021</b>
Ensino Fundamental – Anos Iniciais	4,6	4,9	5,2	5,5	5,7	6,0
Ensino Fundamental – Anos Finais	3,9	4,4	4,7	5,0	5,2	5,5
Ensino Médio	3,7	3,9	4,3	4,7	5,0	5,2

Em vista da impossibilidade de aprovação imediata do projeto, a Câmara optou por um calendário alternativo e adaptável a qualquer ano em que o PNE comece a ser implantado. Com efeito, a Meta 7 foi reformulada com escores médios no Ideb a serem alcançados ao longo da vigência do PNE, nos termos do seguinte quadro:

<b>IDEB</b>	<b>1º ano</b>	<b>3º ano</b>	<b>5º ano</b>	<b>7º ano</b>	<b>10º ano</b>
Ensino Fundamental – Anos Iniciais	4,9	5,2	5,5	5,7	6,0
Ensino Fundamental – Anos Finais	4,4	4,7	5,0	5,2	5,5
Ensino Médio	3,9	4,3	4,7	5,0	5,2

Essa reformulação apresenta problemas visíveis, sem mencionar a simplificação contida na correspondência imediata entre médias de Ideb e qualidade da educação. Em primeiro lugar, a mudança não considera o caráter pouco desafiador das metas, as quais foram estabelecidas no âmbito do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), que se encontra em execução desde 2007. Em segundo lugar, embora aproximadamente 40% dos municípios tenham apresentado em 2011 Ideb abaixo da meta fixada para os anos finais do ensino fundamental, o calendário proposto pela Câmara contempla metas iniciais inferiores a resultados já atingidos. De fato, se o PNE fosse aprovado ainda em 2013 pelo Congresso Nacional, a meta inicialmente fixada para 2021 seria *empurrada* para 2023. Comprova-se aqui um exemplo do que foi antes pontuado, em relação ao cronograma de vigência do PNE.

A Meta 8 busca a redução da desigualdade educacional, por meio da elevação da escolaridade média da população de 18 a 29 anos, com a ambição de alcançar o mínimo de doze anos de estudos para as populações do campo, da região de menor escolaridade no País e dos 25% mais pobres. É propósito da meta, ainda, igualar a escolaridade média de todas as etnias.

À parte o enfoque em segmentos sociais e étnico-raciais com maior dificuldade de acesso à educação, a meta original, voltada aos jovens de 18 a 24 anos, mostrava-se tímida, dadas as perspectivas de universalização do ensino fundamental e a determinação constitucional de universalização do ensino médio em 2016. Assim, a ampliação de faixa etária promovida pela Câmara qualifica a meta com o desafio de atender parte da população que hoje se encontra fora da escola.

A Meta 9 intenta elevar a taxa de alfabetização da população com 15 anos ou mais para 93,5% até 2015; e, até o final da vigência do PNE, erradicar o analfabetismo absoluto e reduzir o analfabetismo funcional à metade. De certo modo, a meta acelera o processo de redução do analfabetismo que se vem observando no País nos últimos anos. Para a sua consecução, há de considerar a dificuldade atinente à população-alvo da meta, cuja idade média é da ordem de 57 anos. Além disso, é preciso materializar o que se entende por *analfabetismo funcional*, onde residem a maior população-alvo e o maior desafio dessa meta.

A Meta 10 reserva 25% das matrículas de educação de jovens e adultos (EJA), no mínimo, à modalidade integrada à educação profissional, nos ensinos fundamental e médio. Essa meta poderia ter sido aglutinada à Meta 8 como estratégia, em face da

contribuição que enseja para a permanência no sistema educacional e, por conseguinte, para a elevação dos anos de estudos da população com menor escolaridade. De todo modo, ganha relevo a instituição de uma meta voltada para o segmento da EJA, que tem sido relativamente negligenciado nas políticas educacionais. A par da importância intrínseca da escolarização desse público, diversos estudos mostram a influência da escolaridade das mães, em particular, no sucesso escolar dos filhos. Assim, a EJA deve ser considerada também uma avenida importante para pavimentar a escolaridade das crianças e adolescentes.

A Meta 11 estipula que as matrículas em educação profissional técnica de nível médio sejam triplicadas até o fim do Plano, com a condição adicional de que 50% dessa expansão ocorra no segmento público. A meta proposta pelo Poder Executivo consistia em duplicar essas matrículas e não havia indicação de meta específica para o setor público. Em números de hoje, o acréscimo aprovado na Câmara demanda a criação de dois milhões de novas oportunidades de profissionalização técnica no ensino médio, das quais um milhão deve ter lugar em instituições públicas. Chama a atenção nesta meta a estratégia 11.6, que consiste em ampliar o financiamento estudantil de vagas de educação profissional técnica de nível médio em *instituições de educação superior* privadas – medida que renunciava inovações em gestão no Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC).<sup>7</sup>

Acresça-se a essa observação o dado novo de que o Pronatec vem proporcionando, desde o final de 2011, significativos incrementos na matrícula em cursos profissionais de nível médio, especialmente na forma subsequente e na modalidade a distância, independentemente da aprovação do PNE. Em outras palavras, *triplicar* a matrícula, com base na cobertura atual, em números absolutos pode significar quadruplicá-la ou até quintuplicá-la em relação à situação vigente quando da discussão da meta na Câmara dos Deputados.

A Meta 12 prevê a elevação das taxas bruta e líquida de matrícula na educação superior para 50% e 33% respectivamente, com a condição de que 40% das novas vagas sejam criadas no setor público. A previsão de meta específica para as instituições públicas foi igualmente acrescentada ao projeto pela Câmara e retoma proposta que já constou do PNE anterior, mas foi objeto de veto pelo Presidente da República.

---

<sup>7</sup> Tal medida foi recentemente contemplada pela Lei nº 12.816, de 5 de junho de 2013.



O atendimento da meta demandaria, hoje, a criação de cerca de cinco milhões de novas vagas, das quais dois milhões apenas nas instituições públicas. Mantido o ritmo de crescimento experimentado nos últimos anos e a ênfase dada a políticas de democratização do acesso via instituições privadas, como o Programa Universidade para Todos (PROUNI) e o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), é de se esperar alguma dificuldade para o cumprimento da meta do setor público, caso sejam consideradas apenas as matrículas nas instituições estatais.

A Meta 13 objetiva elevar a qualidade da educação superior por meio da ampliação do número de professores com título de mestre ou doutor em exercício nas atividades de docência nesse nível de ensino. A proposta concreta é de que, no agregado, a educação superior alcance quadro em que 75% dos docentes sejam mestres ou doutores, e 35%, no mínimo, doutores.

Essa meta foi acolhida pela Câmara com uma mudança de redação que mantém, na prática, o entendimento do texto do Executivo de que a qualificação da educação superior vem pela titulação dos professores, embora dependa, na prática, de uma infinidade de fatores. Parte deles, como os que concernem às condições mais amplas de oferta do ensino superior, estão contemplados nas estratégias da meta.

A Meta 14 prevê a titulação anual de 60 mil mestres e 25 mil doutores no País. Essa foi uma das metas mais consensuais durante a análise do projeto na Câmara, no sentido de que tal quantitativo atende às necessidades do País. Ademais, as estratégias inseridas na meta envolvem preocupação com áreas de conhecimento relevantes e imprescindíveis ao desenvolvimento socioeconômico.

As Metas 15 a 18, discutidas a seguir, versam sobre questões alusivas aos profissionais da educação, em todos os níveis de ensino. Trata-se de parte crucial do Plano, pois a realização de muitas das medidas do PNE depende da atuação e do envolvimento desses profissionais nas salas de aula.

A Meta 15 busca assegurar, em um ano, em regime de colaboração interfederativa, política nacional de formação e valorização dos profissionais da educação (docentes e não docentes), e garantir licenciatura na área de conhecimento em que atuam para todos os docentes da educação básica. Inicialmente, a meta se referia apenas à garantia de formação específica de nível superior, em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam, aos professores da educação básica. Dos cerca de

dois milhões de professores das redes públicas, mais de 500 mil não têm formação em nível superior. O enfoque exclusivo em soluções mais baratas de educação a distância (EAD) pode contornar o desafio sem, todavia, oferecer a qualificação desejada para os professores.

A Meta 16 visa a garantir, que, ao final da vigência do Plano, 50% dos professores da educação básica tenham concluído cursos de pós-graduação, além de assegurar para todos formação continuada em sua área de atuação, conforme as *necessidades, demandas e contextualizações dos sistemas de ensino*. A meta original tinha redação ligeiramente distinta, impondo a formação de 50% dos professores da educação básica em nível de pós-graduação *lato e stricto sensu*, garantindo, ainda, formação continuada na respectiva área de atuação a todos os professores.

A Meta 17 consiste em equiparar o rendimento médio dos profissionais do magistério ao dos demais profissionais com escolaridade equivalente, até o final do sexto ano da vigência do PNE. Essa meta também constitui inovação positiva introduzida pela Câmara, uma vez que a proposta do Executivo era de aproximar, a renda média dos professores com mais de onze anos de escolaridade à de outros profissionais com nível de escolaridade equivalente, sem estabelecer prazo nem parâmetro para essa aproximação. Em parte, a diversidade de capacidade de desembolso dos entes subnacionais sugere que o cumprimento da meta dependerá do apoio financeiro da União. As estimativas são de que um professor da educação básica, formado em nível superior, ganha em média 62% do rendimento médio dos demais profissionais com nível superior no País.

A Meta 18, no texto original do Poder Executivo, buscava assegurar, em dois anos após a aprovação do Plano, a entrada em vigor de planos de carreira para o magistério da educação pública de todos os sistemas de ensino. No substitutivo da Câmara, explicitou-se que esses planos de carreira deverão alcançar os profissionais da educação básica e superior pública de todos os sistemas de ensino (incluindo não docentes) e que, para os da educação básica, deve ser tomado como referência o piso salarial profissional nacional, a ser definido em lei federal, nos termos do inciso VIII do art. 206 da Constituição da República.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> A Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008, instituiu o piso salarial profissional do magistério público, mas carece de regulamentação o piso das demais categorias de profissionais da educação não docentes.

A Meta 19 prevê a dotação de condições para que a gestão democrática da educação seja efetivada no prazo de dois anos, com apoio técnico da União. Na redação estipulada pelo Poder Executivo, a meta visava a garantir, mediante lei específica aprovada no âmbito dos entes subnacionais, a nomeação comissionada de diretores de escola vinculada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à participação da comunidade escolar. Esse aspecto foi mantido no texto da Câmara, com a previsão específica de consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas.

A Meta 20 estabelece a ampliação progressiva do investimento público em educação pública, com um índice de 7% do PIB fixado como meta para o quinto ano de vigência do PNE e de 10% para o último ano. Como já mencionado, trata-se da inovação de maior monta oferecida pela Câmara dos Deputados ao projeto – e, de fato, esse foi o ponto de maior polêmica para a aprovação da matéria naquela Casa –, uma vez que o Poder Executivo havia proposto um patamar de 7% do PIB para toda a educação e, ainda assim, para o final do decênio.

Em números de hoje, quando se estima o investimento direto em educação em cerca de 5,3% do PIB, conforme dados divulgados pelo Inep, a consecução da meta exigiria aporte adicional superior a R\$ 207 bilhões. Conforme já mencionamos, as medidas oferecidas para o aumento de recursos, como a vinculação de receitas de *royalties* e participações especiais decorrentes da exploração de hidrocarbonetos, não se mostram, de acordo com os estudos prospectivos, suficientes para tanto.

Além disso, a meta não aborda a repartição de responsabilidades financeiras entre os entes federados para sua consecução. A esse respeito, os indicadores mais atuais, calculados a partir dos números divulgados pelo Inep, acerca da participação dos entes federados no gasto público global em educação, são de 2009 e apontam que a União responde por apenas 20%, estados e Distrito Federal por 41%, e municípios por 39% desse gasto. Nesse cenário, a despeito da perspectiva consolidada de que a participação mais efetiva da União na educação básica é indispensável, até pelo seu percentual de apropriação da arrecadação tributária, seria pouco realista esperar que a quase duplicação do investimento em educação, nos termos da Meta 20 do PLC, fosse inteiramente atingida apenas pela ampliação das verbas federais.

### 3 O SUBSTITUTIVO APROVADO PELA CAE

Durante a fase de instrução do projeto na CAE, foram realizadas duas audiências públicas conjuntas com a CE, ambas no dia 29 de novembro de 2012. As audiências contaram com a participação do Ministro da Educação Aloizio Mercadante e de representantes da União Nacional dos Dirigentes Municipais da Educação (UNDIME), dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, da União Nacional dos Estudantes (UNE), da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, e da Comissão de Educação da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará.

O projeto recebeu, ainda naquele colegiado, 83 emendas, dos Senadores Sérgio Souza (Emenda nº 1), Inácio Arruda (Emendas nºs 2, 38 e 83), Cristovam Buarque (Emendas nºs 39 a 70), Aloysio Nunes Ferreira (Emenda nº 71) e Randolfe Rodrigues (Emendas nºs 72 a 80 e 82).

As Emendas nºs 1, 42, 45, 47, 49, 55, 58, 65, 66, 67, 69, 71, 72 e 75 a 80, 82 e 83 foram parcialmente acolhidas no parecer da CAE, onde a matéria foi aprovada, no dia 27 de maio de 2013, nos termos de substitutivo. O texto da CAE congrega alterações importantes em relação ao PLC, entre as quais destacamos:

- a inserção no texto do projeto, especificamente no § 3º do art. 5º, dos valores previstos para a meta de investimento em educação, não mais restrita ao setor público, incluindo a meta intermediária de 7% do PIB no quinto ano de vigência do Plano;
- a inclusão de dispositivo (§ 5º), também no citado art. 5º, com a finalidade de arrolar os investimentos em educação que serão computados para efeito de apuração do percentual do PIB aplicado em educação, para além do dispêndio total em educação pública (recursos aplicados na forma do art. 213 da Constituição, nos programas de expansão da educação profissional e superior, incluindo incentivos e isenções fiscais, bolsas de estudos no Brasil e no exterior, e subsídios concedidos em programas de financiamento estudantil);
- a inserção de dois novos dispositivos (arts. 14 e 15) destinando à educação recursos de *royalties* e participações especiais, em moldes similares, mas ampliados, aos do Projeto de Lei nº 5.500, de 2013, que deu origem à Lei nº 12.858, de 2013;
- a modificação, por meio do art. 16 do substitutivo, do art. 71 da LDB, para vedar o cômputo de despesas com inativos na apuração dos recursos aplicados em manutenção e desenvolvimento do ensino;
- a supressão de normas acessórias e detalhadas, com feitiço de regulamento, das disposições do PNE que tratam da instituição e aplicação do Ideb;

- o restabelecimento do texto original da Meta 4 do PL nº 8.035, de 2010, de modo a reafirmar o caráter inclusivo da educação especial. Em paralelo a essa mudança, foi inserida estratégia específica (4.10) para contemplar a preocupação com casos de difícil inclusão nas escolas e classes comuns e estipulado prazo até 2016 para o cômputo no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) das matrículas em instituições especializadas conveniadas com o poder público atuantes de maneira substitutiva à escola regular (estratégia 4.1);
- a inserção de escalonamento na Meta 5, em razão de negociação havida durante a apreciação da medida provisória que deu origem ao Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (Lei nº 12.801, de 24 de abril de 2013). Com a modificação, a meta de alfabetização plena aos 8 anos será observada nos primeiros cinco anos de vigência do PNE. A partir do sexto ano, a meta é fixada para os 7 anos de idade, e, no último ano em que vigorar o Plano, será aferida ao final dos 6 anos de idade;
- a supressão da menção à dispensa de terminalidade no atendimento escolar de pessoas com deficiência, para restabelecer o caráter intencional do processo de ensino-aprendizagem que constitui o cerne das instituições educativas (estratégia 5.7);
- a inclusão de estratégia na Meta 6 (6.2) voltada para a instituição, em regime de colaboração, de programa de construção de escolas com padrão arquitetônico e de mobiliário adequado para atendimento em tempo integral, prioritariamente em comunidades vulneráveis;
- a inserção de estratégia na Meta 7 (7.10) para a realização de estudos complementares aos processos avaliativos de larga escala, de modo a contemplar fatores contextuais que possam interferir no desempenho escolar dos estudantes da educação básica;
- a adequação da Meta 7 às metas do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, que tem prazo até o ano de 2022 (bicentenário da Independência). Essa mudança foi necessária para corrigir distorções decorrentes da mobilidade que a Câmara criou para a meta, a qual postergaria indefinidamente, a depender do início da vigência do Plano, projeções já atingidas pelas escolas e sistemas de ensino;
- a substituição da condição de oferta **pública** pela oferta **gratuita** na Meta 11, no tocante à reserva de 50% da expansão da educação profissional técnica de nível médio, o que sinaliza para a importância de parcerias com instituições privadas e o Sistema S. A meta foi ainda acrescida da estratégia 11.10, para a ampliação da oferta de educação profissional técnica de nível médio para as pessoas com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação;
- na Meta 12, a supressão do aumento da matrícula específica para o setor público correspondente a 40% do total. Ainda nessa meta, foi promovida a ampliação do alcance da estratégia 12.19, destinada a apoiar programas de reestruturação de instituições estaduais e municipais de educação superior. Por

sua vez, a estratégia que estabelecia prazo para a decisão em processos de autorização, reconhecimento e credenciamento ou reconhecimento de cursos e instituições de ensino superior foi modificada com a previsão de que, em dois anos, sejam realizados estudos para a melhoria desses procedimentos;

- na Meta 15, a admissão de que a formação inicial docente se dê nos termos da legislação, admitindo, portanto, a formação em nível médio, na modalidade normal, para os professores da educação infantil e das séries iniciais do ensino fundamental;<sup>9</sup>
- o restabelecimento, na Meta 16, da redação inicial do Executivo, que previa a formação de 50% dos professores da educação básica em nível de pós-graduação até o fim do Plano, com a garantia de educação continuada para todos;
- na Meta 17, a inserção de estratégia (17.5) destinada a prorrogar o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), com aperfeiçoamentos que aprofundem o regime de colaboração e a participação financeira da União;
- na Meta 18, a previsão de que até o início do terceiro ano de vigência do PNE, pelo menos 50% dos profissionais da educação não docentes sejam efetivos (18.1) e a oferta de curso de aprofundamento de estudos a ser oferecido aos professores iniciantes em estágio probatório (18.2). Ainda nessa meta, foi estabelecida periodicidade bienal, a partir do segundo ano de vigência do Plano, da realização de prova nacional, de iniciativa do MEC, para subsidiar estados e municípios em seus concursos para contratação de professor (18.3);
- na Meta 19, a menção expressa à prevalência de decisões colegiadas nos órgãos dos sistemas de ensino e nas instituições de educação, bem como a observância dos preceitos da autonomia federativa e universitária na gestão democrática da educação pública;
- na Meta 20, a substituição do conceito de **investimento público direto**, previsto no PLC, pelo de **investimento público total** em educação, que contempla a aplicação de recursos fora do sistema público de ensino, conforme detalhamento explicitado no novo § 5º do art. 5º. Ainda nessa meta foi retirado o prazo de um ano para a aprovação de Lei de Responsabilidade Educacional (estratégia 20.10) e suprimidas as estratégias relativas à implementação do Custo-Aluno-Qualidade inicial (CAQi) e Custo-Aluno-Qualidade (CAQ), em favor da definição desses conceitos, no prazo de dois anos (20.6) e da formulação de sua metodologia de cálculo (20.7).

Como se vê, em que pese a competência da CAE para apreciar o projeto no tocante aos seus aspectos econômicos, o substitutivo aprovado adentrou questões de mérito educacional.

---

<sup>9</sup> Nessa direção, foi aprovada recentemente a Lei nº 12.863, de 24 de setembro de 2013, que abre a possibilidade de oferecimento de cursos de formação de professores em nível médio na modalidade normal no âmbito do Pronatec.

Em adição, a retirada das estratégias de implantação do CAQi e do CAQ, que seriam cruciais para uma inflexão no modelo de distribuição de recursos vinculados à educação, incluídas pela Câmara dos Deputados em conformidade com o que havia sido aprovado pela Conae, mitiga sensivelmente as inovações concebidas pelo Plano para a ampliação de cobertura e a melhoria da qualidade do ensino no País.

#### **4 O SUBSTITUTIVO APROVADO PELA CCJ**

Na CCJ, o PLC nº 103, de 2012, foi objeto de 44 emendas (Emendas nº 2-6, do Senador Antonio Carlos Valadares; Emenda nº 7, do Senador Francisco Dornelles; Emendas nº 8-10 e 15, do Senador Sérgio Souza; Emenda nº 11, do Senador José Pimentel; Emenda nº 12, da Senadora Ângela Portela; Emenda nº 13, do Senador Rodrigo Rollemberg; Emenda nº 14, do Senador Paulo Bauer; Emenda nº 16, do Senador Cyro Miranda; Emendas nº 17-23, da Senadora Lúcia Vânia; Emendas nº 24-46, do Senador Randolfe Rodrigues). Boa parte das emendas apresentadas versou sobre a Meta 4, com o fim de retomar o texto aprovado na Câmara dos Deputados, mais favorável à atuação de instituições especializadas no atendimento educacional dos alunos com deficiência e transtornos globais do desenvolvimento do que o substitutivo que havia sido aprovado pela CAE.

A CCJ aprovou, no dia 25 de setembro de 2013, relatório do Senador Vital do Rêgo, que concluiu pela apresentação de substitutivo ao PLC nº 103, de 2013, acolhendo parcialmente as Emendas nºs 3, 6, 7, 9, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23 e 24, e integralmente as Emendas nºs 2, 4, 5, 10 e 38. O novo texto difere do substitutivo da CAE e do PLC original em diversos pontos, que passamos a comentar em seguida.

As mudanças mais substanciais ocorreram no texto legal. Logo no art. 5º foi acrescentado o inciso IV para acrescentar o Fórum Nacional de Educação entre as instâncias de fiscalização do cumprimento das metas do PNE. Trata-se de inovação coerente com a necessidade de ampliação do controle social sobre a implementação das políticas públicas. O § 2º do mesmo artigo traz inovação ao referenciar os estudos a serem publicados pelo Inep na Pnad e no Censo Escolar. Cabe lembrar, contudo, que nenhuma dessas pesquisas contempla dados relativos aos investimentos públicos em educação de que trata a Meta 20.

O § 5º do citado art. 5º passou a fazer referência também ao financiamento de creches, de pré-escolas e de educação especial na forma do art. 213 da Constituição Federal, como investimentos a serem contabilizados para o cálculo do percentual do PIB investido em educação. Assim, esse dispositivo reafirmou o entendimento, esposado pela CAE, de que o investimento público em educação objeto da Meta 20 refere-se ao chamado *investimento público total*. O conceito abrange, como já mencionado, recursos aplicados na expansão da educação superior e profissional (Prouni e Pronatec), inclusive isenções fiscais, bolsas de estudo, subsídios ao financiamento estudantil (Fies) e financiamento de creches, pré-escolas e instituições de educação especial conveniadas, diferenciando-se, portanto, do chamado *investimento público direto*, nas redes públicas.

O § 6º, por sua vez, determina que seja aplicada em educação a parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural, na forma de lei específica. Como já argumentamos, esse assunto se encontra regulado pela Lei nº 12.858, de 2013, tornando desnecessários os arts. 14 e 15 que haviam sido propostos pela CAE, daí sua supressão na CCJ.

O art. 6º suprimiu a obrigação de realização de conferências municipais e estaduais, precedendo as conferências nacionais, sob o argumento de que sua eventual não realização em alguns entes federados não poderia ser pretexto para impedir que fossem promovidos, subsequentemente, os eventos de caráter nacional. Além disso, a retirada da menção às conferências subnacionais visou, segundo o relator, a evitar que ao Fórum Nacional de Educação, instância criada no âmbito do MEC, fosse dado o poder de coordenar e articular conferências locais, tipicamente inseridas nas competências dos entes subnacionais. Ao mesmo tempo, os §§ 3º e 4º incluídos no texto da CCJ dispõem sobre a realização das referidas conferências estaduais e municipais para fornecer insumos e subsidiar o PNE subsequente.

O § 4º do art. 7º também sofreu modificação, substituindo-se a referência a *territórios étnico-educacionais* por *identidades territoriais*, uma vez que o conceito de território está ligado à soberania do Estado e, por isso mesmo, a Constituição Federal não utiliza esse termo – e, sim, *terras* – quando trata de indígenas ou de comunidades remanescentes de quilombos.

Ainda no texto da lei, o substitutivo da CCJ suprimiu o prazo de um ano para instituição de planos estaduais e municipais de educação, constante do art. 8º do PLC, e



o prazo de dois anos para aprovação de leis estaduais e municipais sobre gestão democrática, que constava do art. 9º. Nos dois casos o argumento principal é o do respeito ao pacto federativo, no que concerne à autonomia e às responsabilidades dos entes subnacionais.

A alteração do art. 12, por sua vez, buscou retirar a obrigação imposta ao Poder Executivo de encaminhar a proposta de PNE ao Congresso Nacional. Conforme o relator, não haveria impedimentos para que o projeto de PNE fosse de iniciativa parlamentar e a fixação de prazo para que outro Poder adote medida de sua competência mitiga o princípio da independência dos Poderes. Esse foi o mesmo argumento para a supressão do prazo de dois anos para a instituição em lei específica do Sistema Nacional de Educação, constante do art. 13 do PLC.

Por fim, merece destaque, nessa parte da proposição, a supressão do art. 16 do substitutivo da CAE, que impedia a contabilização como recurso de manutenção e desenvolvimento do ensino dos gastos com pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em situação de inatividade, em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e o desenvolvimento do ensino, sob o argumento de que, ao deixar de prever fontes para arcar com essas despesas, o dispositivo afrontava a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

No anexo de metas e estratégias, merecem referência as alterações introduzidas pela CCJ nos seguintes dispositivos:

- na Meta 4, foi proposta nova redação para o *caput*, que prevê a universalização da educação básica à população de 4 a 17 anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, com a garantia de atendimento educacional especializado, preferencialmente na rede regular de ensino, e referência aos dispositivos legais que fundamentam a educação inclusiva. Essa redação buscou superar o impasse que se havia delineado sobre a Meta 4, mencionando a opção preferencial pelo ensino regular, vinculada ao atendimento educacional especializado, conforme os termos adotados pela Constituição. Na estratégia 4.1, foi retomado o texto do PLC, suprimindo o prazo para o cômputo de matrículas da educação especial exclusiva no Fundeb. Nas estratégias 4.5 e 4.10, foram expressamente mencionados os alunos com altas habilidades e superdotação. Na estratégia 4.6, determinou-se o atendimento dos surdos *em escolas e classes bilíngues* e não *em escolas e classes bilíngues inclusivas*, como estabelecia o parecer da CAE. Da estratégia 4.7, por sua vez, foi suprimida a referência a limite de idade para atendimento na educação especial. A nova estratégia 4.15 dispôs sobre a inclusão nos cursos de formação de professores de conteúdos sobre processos de ensino-aprendizagem relacionados ao atendimento educacional de alunos com

deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação. Por fim, as novas estratégias 4.16, 4.17 e 4.18 determinaram a realização de parcerias com instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos, conveniadas com o poder público, para oferecer formação, elaboração de material didático e ampliar o atendimento na área da educação especial, além de ampliar a participação da família e da sociedade na construção da escola inclusiva;

- na Meta 12, foi incluída nova estratégia (12.8) para permitir que a prestação de serviço voluntário possa ser utilizada para cumprimento de créditos curriculares de graduação;
- na Meta 18, a nova redação dada à estratégia 18.4 visa a permitir que a monitoria realizada em instituição de educação básica seja considerada em prova de títulos para concurso público de ingresso na carreira do magistério público;
- na Meta 20, foi acrescida referência ao detalhamento previsto no § 5º do art. 5º, que especifica o que entra no cômputo do investimento público em educação. Na estratégia 20.3, explicitou-se que os recursos das participações governamentais relativos à exploração de petróleo destinam-se à manutenção e desenvolvimento do ensino, na forma da lei específica, em acréscimo ao previsto no art. 212 da Constituição. Observe-se que essa estratégia tem redação semelhante à do § 6º do art. 5º do texto legal que institui o PNE, conforme mostramos mais acima. O texto da CCJ, no entanto, retirou a referência que havia sido incluída na CAE a compensações financeiras pelo resultado da exploração de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de recursos minerais, mantendo apenas a referência genérica aos recursos do petróleo e outros recursos. Também foram modificadas as estratégias relativas ao CAQ. A estratégia 20.6 traz o CAQ como indicador *prioritário* para o financiamento da educação básica. A estratégia 20.7, recupera os parâmetros que devem ser considerados no seu cálculo, que constavam do texto da Câmara, e prevê o acompanhamento da matéria pelo FNE. A estratégia 20.8 trata da definição do conceito do CAQi, no prazo de dois anos, e da implementação do CAQ até o oitavo ano de vigência do Plano. Ao suprimir a estratégia 20.8 que constava originalmente dos textos da Câmara e da CAE, relativa à complementação federal para os entes subnacionais que não atingirem o CAQ, o substitutivo da CCJ incorreu no risco de tornar sem efeito prático esse conceito.

De fato, nas estratégias relacionadas ao CAQ encontra-se um dos pontos de discordância mais importantes sobre o substitutivo da CCJ por parte de diversas entidades da sociedade civil que advogam pelo direito à educação.

Outra crítica que vem sendo reiteradamente apresentada ao texto da CCJ, por enfraquecer a implementação do Plano, refere-se à supressão da menção a prazos para incumbências do Poder Executivo, dos entes subnacionais e para a aprovação de lei relativa ao Sistema Nacional de Educação. Especificamente no caso desses dispositivos,

os princípios constitucionais da autonomia federativa e da independência e harmonia entre os Poderes foram as razões que levaram à modificação feita por aquela Comissão.

## 5 CONCLUSÕES

O processo de tramitação do PNE no Congresso Nacional e, em particular, no Senado Federal, tem sido apontado por alguns como excessivamente moroso. De fato, já se passaram quase três anos desde a chegada do projeto ao Poder Legislativo. Entretanto, a complexidade do processo legislativo e a necessidade de construir um texto legal sólido, coerente e viável requerem a construção de consensos, a participação da sociedade, o debate político.

No Senado, o PLC nº 103, de 2012, ainda será apreciado pela comissão de mérito, a CE,<sup>10</sup> e, após, pelo Plenário. Em seguida, retornará à Câmara dos Deputados, que terá a palavra final sobre seu conteúdo.

A tarefa do Senado, nesse contexto, é fundamentalmente de aperfeiçoamento do texto. Caso contrário, pode-se chegar a uma situação em que todo o processo deliberativo da revisão da matéria resulte inútil, com a pressão da sociedade civil recaindo sobre a aprovação do texto final da Câmara dos Deputados, em detrimento das discussões realizadas no Senado Federal.

Esse é o desafio que agora se impõe aos Senadores: a busca de um texto aglutinador de consensos e norteador de estratégias e metas verdadeiramente capazes de impulsionar a educação brasileira rumo à melhoria necessária para o avanço do País, que induza efetivamente os estados, o Distrito Federal e os municípios a elaborar e fazer aprovar seus respectivos Planos, uma vez que o conjunto dos entes federados se responsabiliza pela esmagadora maioria das matrículas na educação básica e superior públicas no Brasil.

---

<sup>10</sup> Conforme o art. 300, inciso XIV, do Regimento Interno do Senado Federal, caso seja aprovado substitutivo na CE, ele terá precedência na votação em Plenário.

## **ANEXO I**

### **Síntese das Metas**

- Meta 1 – Educação infantil (expansão da creche e universalização da pré-escola)
- Meta 2 – Ensino fundamental (universalização do acesso e conclusão na idade certa)
- Meta 3 – Ensino médio (universalização do acesso e matrícula na idade certa)
- Meta 4 – Educação especial (universalização do acesso e atendimento educacional especializado para alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação)
- Meta 5 – Alfabetização na idade certa (8 anos, 7 anos e, ao final do plano, 6 anos)
- Meta 6 – Educação em tempo integral (50% das escolas e 25% dos alunos da educação básica)
- Meta 7 – Qualidade da educação básica (melhoria do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB)
- Meta 8 – Elevação da escolaridade de jovens de 18 a 29 anos e diminuição da desigualdade educacional (rural, Norte/Nordeste, 25% mais pobres)
- Meta 9 – Erradicação do analfabetismo e redução do analfabetismo funcional (50%)
- Meta 10 – Educação de jovens e adultos integrada à educação profissional (25% das matrículas do ensino fundamental e médio)
- Meta 11 – Educação profissional de nível médio (triplicar matrículas e assegurar 50% de vagas gratuitas)
- Meta 12 – Educação superior (expansão do acesso, especialmente população 18-24 anos)
- Meta 13 – Qualidade da educação superior e titulação do corpo docente (75% mestres e doutores, sendo 35% doutores)
- Meta 14 – Expansão da pós-graduação (60 mil mestres e 25 mil doutores por ano)
- Meta 15 – Formação de profissionais da educação (inicial e continuada)
- Meta 16 – Formação de professores da educação básica (formação continuada e pós-graduação)
- Meta 17 – Valorização dos profissionais do magistério público (remuneração equiparada a demais profissionais)
- Meta 18 – Carreira dos profissionais da educação básica e superior (planos e piso salarial)
- Meta 19 – Gestão democrática do ensino público (básico e superior)
- Meta 20 – Investimento público em educação (10% do PIB)

## **ANEXO II**

### Quadro Comparativo – Projeto de Lei

<https://www12.senado.gov.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-143-anexo-ii-quadro-comparativo-lei>

### Quadro Comparativo – Metas e Estratégias

<https://www12.senado.gov.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-143-anexo-ii-quadro-comparativo-metas-e-estrategias>