

O novo PNE dependerá da garantia de condições efetivas para sua execução

Luiz Carlos Souza¹
Olivia Maria Costa Silveira²

Resumo

O artigo analisa a aprovação do novo Plano Nacional de Educação (PNE) em 2026, destacando sua reestruturação organizacional. Os autores pontuam que, embora o texto apresente avanços na gestão pública e na clareza das diretrizes, o desafio central reside na capacidade estatal de implementação e monitoramento. A partir de um balanço do PNE anterior (2014-2024), o texto ressalta falhas na conversão de metas em resultados, especialmente em indicadores de educação infantil, universalização do ensino, alfabetização de jovens e adultos e financiamento educacional. Enfatiza-se que o sucesso do plano está condicionado à superação das desigualdades territoriais e socioeconômicas, à garantia de financiamento adequado e à coordenação interfederativa eficaz.

A aprovação do novo Plano Nacional de Educação pelo Senado Federal, em 25 de março de 2026, abre uma nova etapa para a política educacional brasileira. O texto aprovado apresenta avanços importantes na forma de organizar o planejamento da educação no país. Em lugar de uma estrutura centrada apenas em metas e estratégias, o novo plano explicita diretrizes, objetivos, metas e estratégias, e passa a se organizar em 19 objetivos, 73 metas e 372 estratégias. Essa mudança não é apenas formal. Ela indica uma tentativa de tornar o plano mais articulado, mais legível como instrumento de gestão pública e mais próximo das exigências concretas de execução, monitoramento e avaliação.

Esse redesenho é relevante porque o balanço do PNE anterior mostra que o principal problema do decênio 2014-2024 não esteve na ausência de enunciados normativos ou de compromissos gerais, mas na distância entre o que foi formulado e o que efetivamente se conseguiu executar. O PNE de 2014 a 2024 já previa monitoramento periódico, cooperação federativa, compatibilização entre planejamento e orçamento e a criação do Sistema Nacional de Educação. Ainda assim, o país concluiu o ciclo sem alcançar parte importante das metas estruturantes. Isso mostra que, na política educacional brasileira, a existência de metas e diretrizes é condição necessária, mas claramente insuficiente. O ponto decisivo está na capacidade institucional, política e financeira de transformar o plano em ação coordenada e continuada.

O novo PNE oferece elementos que indicam um aprendizado, ao menos em parte, com esse problema. O texto incorpora mecanismos mais densos de monitoramento e governança, prevê planos de ações

-
1. Doutor em Educação. Professor do Departamento de Fundamentos da Educação da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (Unirio).
 2. Doutora em Educação. Diretora Executiva da D³e. Professora do Departamento de Fundamentos da Educação da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (Unirio). Pesquisadora da Diretoria de Desenvolvimento da Gestão Pública e Políticas Educacionais da Fundação Getulio Vargas (FGV DGPE).

educacionais elaborados periodicamente pelos Executivos, reforça a publicidade das informações, amplia o uso de múltiplas bases de dados oficiais e aproxima o planejamento de médio e longo prazo da rotina administrativa do Estado. Esse esforço merece ser reconhecido. No entanto, ele também traz um desafio novo: um plano mais sofisticado exige maior capacidade estatal para sua operacionalização. Em um país marcado por fortes desigualdades entre redes educacionais e entes federativos, e no qual o regime de colaboração ainda apresenta desafios, há o risco de que a densidade técnica do novo plano produza mais exigências formais do que capacidade real de execução, sobretudo onde faltam equipes técnicas estáveis, sistemas de informação robustos e apoio continuado da União. O desafio, portanto, não é apenas ter um plano melhor desenhado, mas evitar que sua sofisticação se converta em burocratização sem efetividade.

A necessidade desse cuidado fica ainda mais evidente quando se observam os resultados do plano anterior. Na educação infantil, a meta de atender ao menos 50% das crianças de 0 a 3 anos em creche não foi alcançada: o país chegou a 37,3% em 2022. Na pré-escola, a universalização também não se completou, alcançando 93% das crianças de 4 a 5 anos no mesmo ano. Esses dados mostram que, mesmo em áreas reconhecidas como prioritárias, o país não conseguiu converter integralmente o compromisso normativo em concretização das metas. O novo plano, ao reafirmar e refinar essas agendas, precisará enfrentar não apenas o déficit de vagas, mas também os desafios relacionados à permanência e à qualidade das aprendizagens, o problema da desigualdade territorial e da insuficiência de infraestrutura, além das dificuldades de articulação entre União, estados e municípios, com responsabilidades bem definidas e ação coordenada para viabilizar as metas.

O mesmo vale para a escolarização obrigatória. Em 2023, 84,3% das pessoas de 16 anos haviam concluído o ensino fundamental, abaixo da meta de 95%. Na faixa de 15 a 17 anos, 94% estavam na escola ou haviam concluído a educação básica, sem atingir a universalização prevista. Esses números não autorizam leituras simplistas. O Brasil avançou, mas avançou menos do que precisava. O novo PNE é pertinente justamente porque recoloca no centro do debate aquilo que o ciclo anterior não resolveu plenamente: permanência, conclusão na idade adequada, enfrentamento das trajetórias de exclusão e redução das desigualdades que estruturam a experiência escolar brasileira.

Há, nesse ponto, uma mudança importante no novo plano: a equidade deixa de ser apenas princípio geral e passa a aparecer de forma mais transversal e mais exigente na formulação das metas. Isso é um avanço substancial. O monitoramento do PNE 2014-2024 mostrou que os indicadores médios nacionais convivem com desigualdades profundas entre regiões, grupos raciais, territórios urbanos e rurais e níveis socioeconômicos. Em 2023, por exemplo, a conclusão do ensino fundamental aos 16 anos era de 90,4% no Sudeste, mas de 73,7% no Norte. Na Meta 8, a escolaridade média da população de 18 a 29 anos chegou a 11,8 anos, ainda ligeiramente abaixo da meta de 12 anos, com Norte e Nordeste permanecendo ainda mais distantes com 11,3 anos. Diante disso, o acerto do novo plano está em reconhecer que não basta elevar médias nacionais; é preciso alterar a distribuição desigual das oportunidades educacionais. Mas isso só ocorrerá se a equidade for tratada como critério de alocação de recursos, de apoio técnico e de prioridade política, e não apenas como linguagem presente no texto legal.

Outro ponto que precisa ser enfrentado com mais nitidez é o da educação de jovens, adultos e idosos. O encerramento do PNE 2014-2024 mostra que o país não conseguiu reduzir o analfabetismo funcional ao patamar previsto: em 2023, ele permanecia em 12,3%, acima da meta de 8,9%. Trata-se de um dado que revela a persistência de exclusões educacionais históricas que afetam principalmente a população mais vulnerabilizada e determinados territórios do país. Nesse campo, a lição do decênio anterior é clara: não

bastam metas genéricas de superação do analfabetismo. É preciso oferta adequada, busca ativa, articulação intersetorial, financiamento e desenho institucional compatíveis com a complexidade do público atendido. O novo PNE avança nesse sentido ao ampliar nominalmente a abrangência do direito à educação e do público-alvo, além de introduzir em seu objetivo específico (objetivo 11) com metas e estratégias próprias para esse público, elementos como a universalização do acesso, a chamada pública, a garantia de condições de permanência, a busca ativa, a compatibilização com trabalho e a continuidade da escolarização.

O tema do financiamento, por sua vez, continua sendo uma linha de teste decisiva para qualquer juízo sobre a viabilidade do novo plano. O PNE anterior previa ampliação progressiva do investimento público em educação, mas o Relatório do 5º Ciclo mostra que o gasto público em educação pública permaneceu em torno de 5% do PIB entre 2015 e 2022, distante da meta intermediária de 7% e também da meta final de 10%. Esse dado é central porque revela que o país não falhou apenas em metas específicas de acesso ou aprendizagem; falhou também em criar a base fiscal e orçamentária compatível com o padrão de expansão e qualidade que anunciou. O novo PNE acerta ao voltar a articular financiamento, padrão de qualidade, infraestrutura e equidade. Mas sua exequibilidade dependerá da capacidade de proteger o investimento educacional de discontinuidades políticas, restrições fiscais e assimetrias federativas que, no ciclo anterior, limitaram fortemente o cumprimento das metas. Tratar o PNE efetivamente como plano de Estado e não de Governo é crucial.

O novo plano também amplia o peso atribuído à gestão democrática, à participação social e ao controle público. Esse é um movimento que recoloca a democracia participativa como dimensão estruturante do planejamento educacional. Contudo, mais uma vez, o decênio anterior impõe realismo: em 2023, apenas 10,5% das escolas públicas selecionavam diretores por processo seletivo qualificado combinado com eleição e participação da comunidade escolar, enquanto 46,6% ainda adotavam a indicação pela administração. A distância entre norma e prática é, portanto, expressiva.

O novo Plano Nacional de Educação representa um avanço importante, mas seu mérito maior ainda precisará ser comprovado na execução. O texto é mais robusto, mais atento à equidade, mais articulado em termos de monitoramento e mais comprometido, ao menos em sua formulação, com a vinculação entre metas, planejamento e ação pública. Ainda assim, o balanço do PNE 2014-2024 mostra que o Brasil não pode se contentar com um plano melhor escrito. O país chega ao novo decênio com déficits acumulados de aprendizagem, desigualdades persistentes e trajetórias escolares fragilizadas, especialmente entre os estudantes mais pobres, negros e moradores de territórios historicamente menos atendidos. Metas ambiciosas são desejáveis, mas não podem ser dissociadas das condições concretas de sua realização.

O país precisa de um plano mais executável. A exequibilidade das novas metas dependerá menos de sua formulação abstrata e mais da capacidade de sustentar políticas de recomposição das aprendizagens; garantir apoio pedagógico, valorização e formação docente; fortalecer a gestão escolar; promover indução federativa consistente, com coordenação interfederativa concreta e participação social efetiva; assegurar o envolvimento direto dos profissionais da educação não apenas na execução, mas também na formulação e nos processos decisórios das políticas públicas; oferecer apoio técnico permanente e financiamento adequado e continuado aos entes subnacionais; e estabelecer prioridade política real para os territórios e grupos sociais mais vulnerabilizados. Sem isso, o risco é transformar os objetivos, metas e estratégias formulados em padrões declaratórios de difícil tradução na vida real das redes e das escolas, repetindo um padrão conhecido: alta ambição normativa e baixa realização concreta. O desafio do próximo decênio é romper esse ciclo.