

Novo PNE sem responsabilidade educacional: vamos cometer o mesmo erro?

Autor(a): Fabrício Motta

Publicado em: 27 de junho de 2024

Publicação: conjur_import

Link JurisTube: <https://juristube.com.br/colunistas/fabricio-motta/novo-pne-sem-responsabilidade-educacional-vamos-cometer-o-mesmo-erro>

Fonte original: <https://www.conjur.com.br/2024-jun-27/novo-pne-sem-responsabilidade-educacional-vamos-cometer-o-mesmo-erro>

Identificador citável: juristube.com.br/colunistas/fabricio-motta/novo-pne-sem-responsabilidade-educacional-vamos-cometer-o-mesmo-erro#ep-134d0fe2

Resumo

A percepção segundo a qual o Estado brasileiro tem pouco apreço pelo planejamento e afeição pela atuação improvisada é comum, muito embora seja visível o

Texto integral

A percepção segundo a qual o Estado brasileiro tem pouco apreço pelo planejamento e afeição pela atuação improvisada é comum, muito embora seja visível o avanço na criação jurídico-institucional de instrumentos e processos de programação e organização de ações e atividades variadas. A dimensão orçamentária é a face mais visível e organizada do planejamento estatal: as leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA) são objeto de extensa disciplina constitucional e também foco de leis esparsas, como a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/00). Entretanto, as leis orçamentárias possuem enfoque específico voltado aos reflexos fiscais — em sentido amplo — e dimensão temporal de curto prazo. A plena realização dos compromissos estatais que embasam a fundação e os objetivos da República, por outro lado, demanda encarar o planejamento como função estatal essencial e estratégica para legitimar e condicionar a ação do Estado e ainda orientar a ação dos particulares. A questão assume feições ainda mais relevantes quando se trata de direito fundamental de competência comum de todos os entes da Federação, como a educação. Com efeito, a competência comum agrega à diretriz de planejamento um componente organizacional essencial para saber quem deve fazer o quê, e de que forma, para imprimir colaboração, assegurar racionalidade e buscar efetividade, evitando sobreposição desnecessária de esforços e desperdício de recursos. A despeito do planejamento, é também interessante invocar a conhecida figura do ciclo da política pública para lembrar a importância do monitoramento e da avaliação para buscar a maior efetividade e eficácia possíveis. O PNE (Plano Nacional de Educação) é o instrumento constitucional essencial ao cumprimento dos deveres estatais ligados à educação. Trata-se de lei nacional, de duração decenal, que deve “articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração 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 das diferentes esferas federativas que conduzam a”: I – erradicação do analfabetismo; II – universalização do atendimento escolar; III – melhoria da qualidade do ensino; IV – formação para o trabalho; V – promoção humanística, científica e

tecnológica do País, VI – estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto” (art.214 CF). Existe um plano aprovado por lei, constitucionalmente prevista, com diretrizes, objetivos metas e estratégias de implementação. As metas estabelecidas no PNE são debatidas na Conferência Nacional de Educação-Conae e suas etapas subnacionais, sendo elaboradas com esteio em processo cuja densidade democrática decorre da participação social, cooperação federativa e também participação de órgãos de fiscalização e controle, como o Ministério Público Brasileiro e os Tribunais de Contas. As conferências de educação, vale o parêntese, são expressão especial de democracia, singular em todo mundo. Existe um plano, e cumpri-lo não pode ser apenas um detalhe. Efeitos negativos Incrivelmente, o final da vigência decenal do atual Plano Nacional de Educação-PNE, aprovado pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, traz consigo um cenário de desrespeito sistêmico às suas metas , sendo 86% em descumprimento e 45% em retrocesso [1] [2] , e de desatenção dos poderes na elaboração e aprovação de um novo plano no prazo esperado [3] . A inconstitucionalidade e os efeitos negativos de eventual prorrogação do PNE atual já tem sido destacadas [4] . Dentre esses efeitos negativos, a sobrevida de um plano normativamente falho e atécnico, que não conseguiu trazer instrumentos para sua eficácia, é um problema que renova a expectativa de continuidade do descumprimento de metas. O teor das metas do PNE não é o objeto desse questionamento. O problema reside não na elaboração das metas, mas no passo seguinte: a transformação do documento final da Conae em um Projeto de Lei, elaborado pelo Ministério da Educação e enviado, pelo presidente da República, ao Congresso. Um instrumento de planejamento cogente não é feito só de metas; assim é com o PNE. Superada a fase de debate das metas, no processo de elaboração da lei que aprovará o plano devem ser criados instrumentos para que o plano seja cumprido, após sua aprovação e publicação. Trata-se de instrumentos moldados por técnicas normativas indispensáveis para que o plano tenha eficácia. Em outros dizeres, sem previsão de consequências pelo seu descumprimento, a norma se autocondena à inefetividade e ineficácia, pois retira dos órgãos constitucionais responsáveis pela defesa do direito fundamental à educação os instrumentos técnicos de correção das omissões e contrariedades porventura verificáveis. A questão é agravada sobremaneira pela persistência de omissão legislativa que afronta diretamente a Constituição, passível de ADO (ação direta de inconstitucionalidade por omissão): após mais de 35 anos de promulgação da Constituição Cidadã, até a presente data não foi regulamentado o mandamento constitucional de responsabilização educacional previsto no § 2º do artigo 208 [5] . Trata-se de omissão que bem caracteriza a total falta de prioridade na concretização do direito fundamental à educação (não sem razão, previsto no primeiro inciso do artigo 6º da CF), pois todos os demais mandamentos constitucionais de responsabilização/penalização ligados aos direitos fundamentais foram regulamentados. Desta forma, a elaboração do novo Plano Nacional de Educação deve ser pautada por cuidado técnico-normativo cujos pressupostos principais, além dos regramentos legislativos básicos, são: a) respeito ao princípio do não retrocesso (não pode ser opção o definhamento de metas, mesmo diante do descumprimento generalizado do PNE 14/24); b) previsão de normas claras de acompanhamento e fiscalização, com mecanismos de análise periódica dos percentuais de adimplemento em ciclos menores de tempo, como verdadeiras metas parciais (lembremos que as gestões públicas não são decenais); e, c) criação de normas de responsabilização pelo descumprimento parcial e final de metas, especialmente diante da ausência de regulamentação em lei própria do artigo 208, § 2º da CF. Esse posicionamento foi externado pelo Ministério Público Brasileiro no verbete do Enunciado Copeduc nº 02/23 [6] . Não é o objetivo do presente artigo o aprofundamento nas modalidades de responsabilização penal, cível e/ou

administrativa ideais, ainda que se possa reforçar que a responsabilização deve ser subjetiva. Na ausência de regramento especial, sabe-se que a Lei da Ação Civil Pública tem sido utilizada cotidianamente pelo Ministério Público na busca de obrigações de fazer ou não fazer para cumprimento do PNE e/ou regulação do exercício da discricionariedade que desconsidera prioridades constitucionalmente determinadas [7] — é o caso da contratação, por entes específicos, de shows por milhões de reais a despeito de metas pujantemente descumpridas do PNE. Além disso, o novo Fundeb também abriu portas para uma espécie de responsabilização específica, isso pois passou a possibilitar a quantificação dos prejuízos gerados pela má-gestão diante das consequências da falta de repasses de verbas diante do descumprimento de obrigações educacionais traduzidas nas condicionalidades Vaat e Vaar (Lei 14.113/20, artigos 13 e 14). Ainda assim, falta no ordenamento regulação normativa clara para responsabilização educacional, além do estabelecimento de consequências (jurídicas, administrativas, fiscais) pelo descumprimento das metas do PNE, embaraçando sua eficácia e, também, a própria segurança jurídica. Distribuição de responsabilidades A despeito da necessidade de normas para responsabilização pessoal, é preciso aprimorar a distribuição de responsabilidades entre os entes e o acompanhamento do exercício das competências de cada qual, notadamente diante da inexistência, até o momento, do sistema nacional de educação. A questão não passou despercebida do TCU que, em auditoria para acompanhamento do PNE, recomendou ao Ministério da Educação: 9.1.2. no processo de definição das metas do Novo Plano Nacional de Educação: 9.1.2.1. especifique a responsabilidade de cada ente no cumprimento de metas cuja responsabilidade pela execução possa ser atribuída a mais de um ente ou que possam suscitar dúvida quanto a tal ônus, de forma a respeitar as atribuições descritas na Constituição Federal/1988 e na Lei 9.394/1996 (LDB); 9.1.2.2. identifique os problemas a serem enfrentados por cada meta e evite a inserção de metas que tenham finalidades semelhantes; [...] 9.1.4. no que se refere às fases de monitoramento e avaliação dos planos subnacionais: 9.1.4.1. estabeleça diretrizes mínimas para as competências das instâncias de monitoramento e avaliação dos planos subnacionais de educação no âmbito dos estados e municípios. 9.1.4.2. estabeleça uma padronização de conteúdo mínimo dos relatórios de monitoramento e de avaliação, com objetivos claros e distintos para ambas as fases, bem como um detalhamento dos procedimentos a serem seguidos [8] ; Por fim, é importante lembrar que a Constituição determina que “os órgãos e entidades da administração pública, individual ou conjuntamente, devem realizar avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados” (artigo 37, §16) e também que as leis orçamentárias observem o resultado das avaliações (artigo 165, § 6º). O reconhecimento da avaliação como uma atividade permanente realizada em todas as fases da política pública reforça sua vocação como instrumento de identificação de dificuldades e mudança de rumos, inclusive para efeito de eventual responsabilização. Os planos de educação são instrumentos normativos essenciais para a eficácia do direito fundamental e materializam-se em um conjunto de metas e estratégias que devem ser cumpridos. O cenário de grave descumprimento de metas reforça a importância da previsão de instrumentos de responsabilização e, por isso, da inconveniência de prorrogar um plano com diversas deficiências normativas, despido de instrumentos de efetividade.

[1] <https://www12.senado.leg.br/noticias/infomaterias/2023/02/plano-nacional-de-educacao-entra-na-reta-final-sem-cumprir-maioria-das-metas#:~:text=De%20acordo%20com%20a%20Campanha,possibilitar%20seu%20alcance%20at%C3%A9%202024> [2] https://media.campanha.org.br/acervo/documentos/PPT_Balanco2023PNE_2023_06_20_AudienciaPublica_Senado_AndressaPellanda_FINAL_revisado.pdf [3] Há no Congresso Nacional, inclusive e diante da

incerteza de um novo PNE, uma coordenação para a aprovação da prorrogação do Plano Nacional em curso: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2024/05/28/prorrogacao-do-plano-nacional-de-educacao-passa-na-ce-e-segue-a-camara> [4] <https://www.conjur.com.br/2024-fev-08/tentativa-de-extincao-da-vigencia-decenal-do-pne-cria-preocupacoes/> [5] Art.208. [...]§ 2º O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente. [6] https://cnpg.org.br/images/arquivos/gndh/documentos/enunciados/2023/Enunciado_02_COPEDUC.pdf [7] A inversão de prioridades tem sido reiteradamente denunciada por Élidea Graziane Pinto: “que as metas e estratégias do PNE perfazem obrigações legais de fazer que devem orientar substantivamente o conteúdo do dever de gasto mínimo em educação e a aplicação dos recursos do Fundeb (artigo 10 da Lei 13.005/2014). Como tal, não deveriam ser preteridas por despesas discricionárias alheias ao planejamento educacional.Tal dever de motivação é necessário, para que seja possível evidenciar o custo de oportunidade da execução orçamentária educacional quando são realizados, por exemplo, gastos em subfunções alheias à atribuição municipal, como ensino médio e superior; aquisição de material apostilado, a despeito da gratuidade do Programa Nacional do Livro Didático; contratação de servidores comissionados e temporários computados na folha da educação, mas cedidos a outros entes políticos etc.”. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-mai-28/atual-pne-tende-a-ser-prorrogado-porque-foi-quase-totalmente-descumprido/> [8] Acórdão TCU nº 969/2024 Plenário, Rel. Min. Vital do Rego

Como citar este documento

As citações abaixo seguem os padrões ABNT NBR 6023:2018, APA 7ª edição, Chicago Author-Date (17ª ed.) e BibTeX (LaTeX). Copie o formato exigido pelo periódico ou gerenciador bibliográfico (Zotero, Mendeley, EndNote).

ABNT (NBR 6023:2018)

MOTTA, Fabrício. Novo PNE sem responsabilidade educacional: vamos cometer o mesmo erro?. conjur_import, 27 jun. 2024. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-jun-27/novo-pne-sem-responsabilidade-educacional-vamos-cometer-o-mesmo-erro>. Acesso via: JurisTube — Acervo Digital de Direito. Disponível em: <https://juristube.com.br/colonistas/fabricio-motta/novo-pne-sem-responsabilidade-educacional-vamos-cometer-o-mesmo-erro>. Acesso em: 26 ago. 2026.

APA 7ª edição

Motta, F. (2024, June 27). Novo PNE sem responsabilidade educacional: vamos cometer o mesmo erro?. *conjur_import*. <https://www.conjur.com.br/2024-jun-27/novo-pne-sem-responsabilidade-educacional-vamos-cometer-o-mesmo-erro>

Chicago Author-Date (17ª ed.)

MOTTA, Fabrício. 2024. “Novo PNE sem responsabilidade educacional: vamos cometer o mesmo erro?.” *conjur_import*, June 27. <https://www.conjur.com.br/2024-jun-27/novo-pne-sem-responsabilidade-educacional-vamos-cometer-o-mesmo-erro>

BibTeX

```
@article{fabr-cio-motta-novo-pne-sem-responsabilidade-educacional-2024,
  author = {Motta, Fabrício},
  title = {Novo PNE sem responsabilidade educacional: vamos cometer o mesmo erro?},
  journal = {conjur_import},
  year = {2024},
  url = {https://www.conjur.com.br/2024-jun-27/novo-pne-sem-responsabilidade-educacional-vamos-cometer-o-mesmo-erro},
  urldate = {2024-06-27}
}
```



Licença de Uso — CC BY-NC-SA 4.0

Este conteúdo está licenciado sob a licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-CompartilhaIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0). O uso para fins acadêmicos e educacionais é permitido, desde que citada a fonte original (JurisTube) conforme as normas técnicas indicadas neste documento.

Termos completos:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.pt-br>

JurisTube — Acervo Digital de Direito

<https://juristube.com.br/colonistas/fabricio-motta/novo-pne-sem-responsabilidade-educacional-vamos-cometer-o-mesmo-erro>
PDF gerado em 2026-08-26 18:42 UTC