

Análise de Emendas ao PNE – Objetivo 16

Em 2023, o Ministério da Educação apresentou ao Congresso Nacional a proposta do novo Plano Nacional de Educação (PNE), com metas e estratégias para o decênio 2024–2034. A proposta foi protocolada como projeto de lei e está sendo analisada por uma **Comissão Especial da Câmara dos Deputados**, composta por parlamentares de diferentes partidos e regiões. Durante a tramitação, deputados e deputadas puderam apresentar emendas ao texto original, com o objetivo de alterar, incluir ou suprimir trechos relacionados às metas e estratégias do plano. Esse processo marca uma etapa crucial de participação legislativa na definição das diretrizes para a educação brasileira na próxima década.

Neste documento são analisadas todas as emendas protocoladas no âmbito do Projeto de Lei que incidem sobre o **Objetivo 16**, voltado à **valorização e à formação dos profissionais da educação**. Para garantir rigor e clareza na análise, foram excluídas as emendas duplicadas, preservando-se apenas uma versão representativa de cada proposição. As emendas foram organizadas segundo sua natureza — aditivas, modificativas ou supressivas — e vinculadas ao tipo de componente a que se referem: metas ou estratégias.

Cada emenda foi examinada individualmente e classificada quanto ao seu grau de impacto na agenda docente, com base em sua capacidade de promover mudanças estruturantes segundo os seguintes critérios:

Alto impacto	A emenda aborda diretamente os principais desafios da política sistêmica de professores, em temas como atratividade, formação inicial, critérios de seleção, estrutura de carreira e condições de trabalho. Além disso, apresenta formulação clara, com base em evidências, exequível e alinhada com o caráter normativo e indutivo do Plano Nacional de Educação.
Médio impacto	A emenda reforça políticas já existentes ou contribui de forma incremental para a agenda docente. Embora alinhada às diretrizes gerais do PNE, seu alcance é mais restrito ou já contemplado parcialmente em normativas e iniciativas em curso.
Baixo impacto	A emenda está desalinhada à função normativa, indutiva e sistêmica do PNE e/ou possui baixa possibilidade de efetivação - seja por limitações em sua formulação técnica, seja por abordar aspectos laterais, redundantes ou com relevância limitada para a agenda docente.

A análise técnica considerou a pertinência das propostas, sua viabilidade político-institucional e o alinhamento com evidências disponíveis, marcos legais vigentes e diretrizes da política educacional brasileira. O objetivo deste trabalho é qualificar o debate sobre a agenda docente no novo PNE, destacando as propostas com maior potencial de contribuição para uma política nacional articulada de valorização dos profissionais da educação.

1. EMENDAS ADITIVAS – METAS

1.1.

Aditiva – Meta 16.g

Meta 16.g. Implementar, até o segundo ano de vigência deste PNE, a Certificação Nacional de Docentes, Licenciados e Gestores da Educação Básica por meio Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes – ENADE, de aplicação mínima anual e que será requisito obrigatório para o exercício do magistério nas escolas públicas de educação básica a partir do quinto ano de vigência deste PNE.

Análise: A emenda que propõe a criação de uma Certificação Nacional obrigatória para o exercício do magistério nas escolas públicas é **juridicamente frágil**. Formalmente, exige alteração da LDB, já que **cria um requisito para a docência não previsto em lei**, o que torna a proposta **inconstitucional** se implementada apenas por diretriz do PNE. A mudança dependeria de alteração legal, principalmente na LDB, passando pelo crivo do STF quanto à constitucionalidade da restrição à carreira.

1.2

Aditiva – Meta 16.g

Meta 16.g. Implementar, até o final da vigência deste PNE, nas redes de ensino de cada ente federativo, políticas de valorização da atuação docente e gerencial e do desempenho da unidade escolar, de forma a prover **bônus financeiro e funcional** a professores e gestores educacionais, condicionado à presença mínima de 95% dos dias letivos por parte dos profissionais e ao desempenho satisfatório dos estudantes sob seu cuidado **conforme regulamentação própria de cada sistema municipal, estadual e distrital**.”

Impacto para a agenda docente: baixo

Análise: Embora a valorização da atuação docente e gerencial seja essencial, o uso de bonificações condicionadas a resultados é **uma estratégia cujas evidências sobre impacto são mistas**: alguns estudos apontam efeitos positivos pontuais, enquanto outros demonstram **ausência de impacto consistente sobre a aprendizagem ou efeitos colaterais negativos**, como aumento da competição, desestímulo à cooperação entre profissionais e foco excessivo em avaliações externas. Além disso, há o risco concreto de **fraudes na apuração de indicadores ou manipulação de dados**, especialmente em sistemas com baixa capacidade de monitoramento. Juridicamente, a meta está redigida de forma a respeitar a autonomia dos entes federativos, ao prever regulamentação própria por sistema, mas deve ser vista com cautela. **Políticas de valorização estruturante**, como planos de carreira, boas condições de trabalho e formação continuada institucionalizada, tendem a produzir efeitos mais sustentáveis e equitativos do que bonificações de curto prazo vinculadas a metas de desempenho.

1.3

Aditiva – Meta 16.g

Meta 16.g. Implementar, até o terceiro ano de vigência deste PNE, nas redes de ensino de cada ente federativo, com periodicidade mínima anual e contemplando todos os professores da educação básica, programas de desenvolvimento profissional para docentes envolvendo formação continuada e mentoria profissional com foco em prática docente, técnicas efetivas de ensino e aprendizagem, gestão do tempo de sala de aula e intervenção eficaz sobre as dificuldades mais frequentes dos alunos.”

Impacto para a agenda docente: médio

Análise: A Meta propõe a implementação de programas de desenvolvimento profissional envolvendo formação continuada e mentoria docente, reconhecendo corretamente o impacto significativo que essas ações têm sobre a aprendizagem dos estudantes. Evidências nacionais e internacionais demonstram que a formação realizada por meio de processos de mentoria — ou seja, o acompanhamento estruturado por pares mais experientes — é uma das estratégias mais eficazes para o desenvolvimento profissional docente, especialmente nos primeiros anos de carreira.

No entanto, para que essa proposta se traduza em resultados concretos, é imprescindível que as redes de ensino adotem soluções estruturantes. Isso envolve a criação de equipes próprias e qualificadas de formadores, a oferta de condições adequadas de trabalho e formação contínua para esses profissionais, e a institucionalização de tempos regulares para formação. É essencial que essas ações estejam articuladas ao currículo da rede, sejam metodologicamente ativas e estejam centradas na prática pedagógica. Sem esse arranjo sistêmico, corre-se o risco de repetir ações pontuais e de baixo impacto.

1.4

Aditiva – Meta 16.h

Meta 16.h. Garantir as condições adequadas e dignas para o exercício da profissão e para a promoção de saúde aos profissionais e trabalhadores da educação.

Impacto para a agenda docente: baixo

Análise: Trata-se de uma meta excessivamente genérica, que carece de elementos fundamentais para orientar sua implementação. Não explicita uma ação concreta a serem realizada, não define prazos para seu cumprimento e tampouco apresenta indicadores mensuráveis de acompanhamento. Sua formulação aberta compromete a possibilidade de monitoramento e avaliação efetiva, limitando sua utilidade como instrumento de planejamento de políticas públicas.

2. EMENDAS ADITIVAS – ESTRATÉGIAS

2.1

Aditiva – Estratégia 16.33

"Estratégia 16.33: Estabelecer e implementar diretrizes curriculares operacionais para a formação inicial de professores que assegurem a obrigatoriedade e a qualidade de atividades de práticas pedagógicas em todos os anos e componentes curriculares da formação, exigindo o domínio do conteúdo a ser ministrado, o desenvolvimento de didáticas eficazes e a melhoria da gestão da sala de aula e do ensino-aprendizagem, com vistas a elevar a qualidade da aprendizagem dos futuros estudantes."

Impacto para a agenda docente: médio

Análise: A proposta de estabelecer diretrizes curriculares operacionais para a formação inicial de professores é positiva, pois contribui para orientar a aplicação prática das Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs). **No entanto, a estratégia carece de um prazo claro para sua implementação, o que compromete sua efetividade como instrumento de planejamento.** Ademais, é fundamental ressaltar que diretrizes operacionais não têm autonomia para definir conteúdo ou finalidades por conta própria — elas devem estar alinhadas às diretrizes normativas do CNE, atuando de forma complementar e subordinada às DCNs. A ausência dessa vinculação explícita pode gerar conflitos de orientação entre os entes federados e comprometer a coerência da política nacional de formação docente.

2.2

Aditiva – Estratégia 16.25

"Estratégia 16.25: Instituir programas de formação continuada e mecanismos de apoio técnico e administrativo para os profissionais do magistério, com foco na otimização do tempo em sala de aula, na melhoria da gestão de classe e na redução das demandas burocráticas não pedagógicas, visando maximizar o tempo efetivamente dedicado à instrução e à interação com os estudantes."

Impacto para a agenda docente: médio

Análise: A estratégia tem potencial de impacto positivo no desenvolvimento profissional dos professores e nos resultados de aprendizagem dos estudantes **desde que seja desenvolvida no âmbito de uma política de formação continuada e educacional coerente, com alinhamento entre currículo, avaliação, formação de professores e condições institucionais para o desenvolvimento profissional dos professores: tempo de formação organizando na jornada, no tempo de hora atividade , formadores qualificados, materiais de apoio etc.**

2.3

Aditiva – Estratégia 16.28

"Estratégia 16.28: Desenvolver e implementar programas de apoio à saúde física e mental e ao bem-estar dos profissionais da educação, visando reduzir o absenteísmo e garantir a presença contínua e qualificada dos docentes e gestores nas escolas, como condição para a efetividade do processo de ensino-aprendizagem.

Impacto para a agenda docente: médio

Análise: A implementação de programas estruturados de promoção da saúde física e mental e do bem-estar dos profissionais da educação constitui uma estratégia essencial para a redução do absenteísmo e para a garantia da presença contínua e qualificada de docentes e gestores nas unidades escolares. Trata-se de uma medida alinhada às evidências que apontam a correlação entre bem-estar docente, engajamento profissional e resultados educacionais, consolidando-se como política transversal de valorização da carreira e de fortalecimento das redes de ensino.

2.4

Aditiva – Estratégia 16.25

Estratégia 16.25. Estimular a criação, em regime de colaboração e respeitando a autonomia dos entes federados, de políticas de valorização dos profissionais da educação que considerem o progresso da aprendizagem dos estudantes e o desempenho da unidade escolar, garantindo critérios transparentes, equitativos, que incentivem a colaboração e o desenvolvimento profissional, e que sejam acompanhadas de condições adequadas de trabalho."

Impacto para a agenda docente: baixo

Análise: Embora respeite a autonomia federativa e valorize a colaboração entre entes, a proposta tem impacto limitado sobre os eixos estruturantes da carreira docente, como formação em serviço, condições salariais e estabilidade. Além disso, a vinculação entre remuneração e desempenho, mesmo com ênfase na equidade e colaboração, exige mecanismos sofisticados de avaliação, acompanhamento e financiamento, o que nem sempre é viável para redes com baixa capacidade técnica. Por isso, a proposta é válida como diretriz geral de indução, mas depende de regulamentações e arranjos bem desenhados para evitar distorções, injustiças e incentivos contraproducentes.

2.5

Aditiva – Estratégia 16.25

Estratégia 16.25 Instituir uma política de valorização dos profissionais da educação básica e superior pública, assegurando formação, ingresso por concurso público, planos de carreira, com financiamento específico e

estável, e em regime de colaboração entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, no prazo de três anos de vigência deste PNE.

Impacto para a agenda docente: baixo

Análise: A lei 14.817, de 16 de janeiro de 2024 já estabelece diretrizes para a valorização dos profissionais da educação escolar básica pública.

2.6

Aditiva – Estratégia XX.XX

“Estratégia 16.XX. Ampliar o tempo de hora atividade para docentes da Educação Básica e criar o regime de 40 horas com dedicação exclusiva e jornada integral em uma unidade escolar.”

Impacto para a agenda docente: médio

Análise: O PNE não cria regimes de trabalho, nem altera contratos ou vínculos laborais, que são definidos por leis específicas (como a Lei do Piso, os estatutos estaduais e municipais, ou a CLT). Além disso o regime de 40 horas com dedicação integral já existe em algumas redes (ex. Jornada Especial Integral de Formação (JEIF) da SME-SP). A estratégia precisaria fazer referência aos entes federados que seriam responsáveis pelas previsões nas leis de carreira, estimulando, por exemplo, a criação de jornadas a serem cumpridas exclusivamente em uma única escola.

2.7

Aditiva – Estratégia 16.25

Estratégia 16.25 Promover a valorização dos/as educadores tradicionais, dos povos indígenas e quilombolas nos processos de formação de professores/as, gestores/as e demais estudantes indígenas e quilombolas.

Impacto para a agenda docente: baixo

Análise: O tema já se encontra contemplado no Art. 79 da LDB, com detalhamento mais aprofundado do que está proposta na estratégia.

2.8

Aditiva – Estratégia 16.XX

“Estratégia 16.XX. Garantir a realização de concursos públicos para os cargos da educação pública, estabelecendo o fim da terceirização na educação no prazo de até três anos após a aprovação deste PNE.”

Impacto para a agenda docente: baixo – proposta não compete ao PNE

Análise: o Plano Nacional de Educação não pode obrigar Estados e Municípios a realizarem concursos, pois isso violaria a autonomia administrativa e orçamentária dos entes federativos, prevista no artigo 18 da Constituição Federal. Além disso, impor um prazo para “o fim da terceirização” configura uma interferência direta na gestão local dos sistemas de ensino, o que não é papel do PNE. Além disso, a Lei 14.817/2024 já aborda essas questões.

2.9

Aditiva – Estratégia 16.XX

“Estratégia 16.XX. Prever, nos planos de carreira dos profissionais da educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, licenças remuneradas e incentivos para qualificação profissional, inclusive em nível de pós-graduação stricto sensu.”

Impacto para a agenda docente: baixo

Análise: É importante destacar que não há evidências consistentes formações em nível de pós-graduação impactem positivamente a prática docente na educação básica. A formação que demonstra maior efetividade sobre a aprendizagem dos estudantes é a formação em serviço, realizada de forma contínua, colaborativa e vinculada ao cotidiano da escola.

2.10

Aditiva – Estratégia 16.XX

“Estratégia 16.XX. Excluir dos limites de gastos da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, o somatório de despesas com pessoal da área de educação, pagas com dotações financeiras advindas de MDE e do Fundeb.”

Impacto para a agenda docente: baixo

Análise: A proposta de excluir despesas com pessoal da educação dos limites da **Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal)** trata-se de uma **modificação legal de natureza fiscal**, que só pode ser feita por meio de projeto de lei complementar específico, com tramitação própria no Congresso Nacional. O PNE, por sua natureza de planejamento estratégico, **não pode revogar ou modificar legislação complementar vigente**.

2.11

Aditiva – Estratégia 16.XX

“Estratégia 16.XX. Garantir aos dirigentes sindicais a liberação de 100% da carga horária de trabalho para o exercício de mandato sindical, sem prejuízo para a carreira profissional e a contagem do tempo de contribuição para a aposentadoria.”

Impacto para a agenda docente: baixo

Análise: A legislação já prevê mecanismos adequados de liberação sindical, tornando a medida redundante e desnecessária, além de alheia ao propósito do PNE.

2.12

Aditiva – Estratégia 16.XX

“Estratégia 16.XX. Desenvolver programas de proteção de profissionais da educação no exercício do seu ofício, garantindo o respeito à sua dignidade, aos direitos humanos, à liberdade de ensinar, aprender, pesquisar e divulgar a cultura, o pensamento, a arte e o saber (LDB, Art 2o, II), tendo como base as normativas curriculares nacionais e a valorização de conhecimentos científicos.”

Impacto para a agenda docente: médio

Análise: Embora a LDB já preveja a liberdade de ensinar, a emenda reforça a importância da liberdade para o exercício da função tendo como base as **normativas curriculares nacionais** e a valorização de conhecimentos científicos.

2.13

Aditiva – Meta 16.g

“Meta 16.g. Assegurar, no prazo de até 2 (dois) anos de vigência deste PNE, a regulamentação do piso salarial para os funcionários da educação, nos termos do art. 206, VIII da Constituição Federal, e até o quinto ano de vigência, a instituição de planos de carreira para esses profissionais em todas as redes públicas de ensino.”

Impacto para a agenda docente: baixo

Análise: A implementação simultânea e obrigatória dessas medidas em todas as redes, em prazos rígidos, desconsidera as disparidades fiscais e estruturais entre os entes, comprometendo a efetividade da medida. Além disso, o termo “funcionários da educação” não aparece na legislação, carecendo de definição.

2.14

Aditiva – Estratégia 16.XX

“Estratégia 16.XX. Realizar, em regime de colaboração, o planejamento estratégico para dimensionamento da demanda por profissionalização dos funcionários da educação, em nível médio e superior, nos termos do art. 62- A da Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996, articulando a respectiva oferta por parte das instituições públicas dos sistemas federal e estaduais de educação, de forma orgânica e articulada às políticas de formação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.”

Impacto para a agenda docente: baixo

Análise: O termo “funcionários da educação” não aparece na legislação, carecendo de definição. Também merece análise a restrição da oferta às universidades federais e estaduais, excluindo públicas e confessionais.

2.15

Aditiva – Estratégia 16.XX

“Estratégia 16.XX. Condicionar os repasses de transferências voluntárias da União aos entes que cumprirem integralmente os preceitos da legislação que rege o piso salarial profissional nacional da categoria, bem como aos que instituírem planos de carreira à luz das diretrizes nacionais (Lei no 14.817/2024).”

Impacto para a agenda docente: baixo

Análise: Em termos legais, o **condicionamento de repasses de transferências voluntárias da União** aos entes federativos exige **previsão em legislação específica**, aprovada pelo Congresso Nacional, e deve respeitar os princípios constitucionais do pacto federativo e da autonomia dos entes (art. 18 da CF). **O PNE não tem competência para estabelecer condicionantes legais para transferências de recursos**, pois não é um instrumento normativo vinculante nesse sentido. Além disso, a proposta **pode gerar conflito com o princípio da equidade**, especialmente se aplicada de forma punitiva a entes com menor capacidade fiscal, que enfrentam dificuldades reais para cumprir os dispositivos da Lei nº 14.817/2024. O papel do PNE deve ser o de **induzir e apoiar a implementação das políticas previstas na lei**, por meio de estratégias de cooperação federativa, assistência técnica e incentivos — e não mediante a **restrição de recursos**, que pode comprometer ainda mais a qualidade da educação em redes já fragilizadas.

2.16

Aditiva – Estratégia 16.9

Instituir Políticas e Programas específicos para formação continuada de profissionais da educação para a educação do campo e de comunidades indígenas e quilombolas, para a educação especial inclusiva, para a educação bilíngue de surdos e para educação de jovens e adultos.

Impacto para a agenda docente: médio

Análise: Políticas e programas específicos são importantes para atender às demandas formativas particulares desses contextos educacionais, garantindo equidade, respeito às diversidades e efetividade das práticas pedagógicas.

2.17

Aditiva – Estratégia 16.XX

“Estratégia 16.XX. Fomentar incentivo ao ingresso de docentes da educação básica em programas de mestrado e doutorado, preferencialmente profissionais das áreas de ensino e educação, com bolsas de estudos, e inserção dos ganhos salariais da formação em nível de pós-graduação nos planos de carreiras municipais.”

Impacto para a agenda docente: baixo

Análise: Embora a formação continuada seja essencial para a valorização docente, não há evidências robustas de que a titulação stricto sensu, por si só, melhore a prática pedagógica ou a aprendizagem dos estudantes da educação básica. Os impactos mais consistentes sobre a qualidade do ensino estão associados à formação em serviço, contextualizada e articulada ao cotidiano da escola. Além disso, a vinculação automática entre titulação acadêmica e progressão salarial pode gerar distorções nos planos de carreira, especialmente se desvinculada de funções técnico-pedagógicas específicas ou da efetiva contribuição para a prática docente. Além disso, a Lei 14.817/2024 já aborda essas questões.

2.18

Aditiva – Estratégia 16.6

Instituir vedação legal à terceirização da educação, da gestão e do trabalho dos/das profissionais da educação pública pelos entes federados, em qualquer nível, etapa e modalidade.

Impacto para a agenda docente: baixo

Análise: O PNE é um instrumento de planejamento de longo prazo, que estabelece metas e estratégias orientadoras de políticas públicas, com foco em diretrizes nacionais, coordenação federativa, financiamento, formação e qualidade da educação. A inclusão de uma vedação legal à terceirização configura uma norma restritiva de caráter jurídico e administrativo, que extrapola a função de planejamento do PNE e invade a competência de outras instâncias legislativas, como a Constituição Federal e a legislação trabalhista. Além disso, a Lei 14.817/2024 já aborda essas questões.

3. EMENDAS SUPRESSIVAS - ESTRATÉGIAS

3.1

Supressiva – Estratégia 16.13

Justificativa: Esta estratégia 16.13 ficou parcialmente prejudicada pelo advento da Lei nº 14.914, de 3/7/2024 (seis dias após a apresentação do PL 2614/2024), a qual instituiu a Política Nacional de Assistência Estudantil (PNAES).

Impacto para a agenda docente: médio

Análise: A supressão da Estratégia 16.13 está justificada, uma vez que sua matéria foi absorvida pela Lei nº 14.914/2024, que instituiu a Política Nacional de Assistência Estudantil (PNAES).

4. EMENDAS MODIFICATIVAS - OBJETIVOS E METAS

4.1

Modificativa – Objetivo 16

Texto original: Garantir formação e condições de trabalho adequadas aos profissionais da educação básica
“Objetivo 16: Garantir formação, **valorização** e condições de trabalho adequadas aos profissionais da educação básica.”

Impacto para a agenda docente: médio

Análise: Qualificação do texto.

4.2

Modificativa – Meta 16.b

Texto original: Valorizar os profissionais do magistério de nível superior das redes públicas de educação básica, com vistas a **equiparar seu rendimento médio** ao dos trabalhadores das demais ocupações com requisito de escolaridade equivalente.

“Meta 16.b. Valorizar os profissionais do magistério de nível superior das redes públicas de educação básica, com vistas a equiparar, **no mínimo**, seu rendimento médio ao dos trabalhadores das demais ocupações com requisito de escolaridade equivalente **a um Salário-Mínimo Necessário calculado pelo Dieese, até o quinto ano deste PNE.**”

Impacto para a agenda docente: baixo

Análise: Embora a valorização salarial seja fundamental para a atratividade e a permanência na carreira docente — e esteja prevista no art. 206, inciso VIII da Constituição —, o uso do indicador do DIEESE **não é juridicamente apropriado como referência oficial de política pública**, uma vez que não é um parâmetro reconhecido legalmente ou utilizado pelo governo para definir remuneração no setor público.

4.3

Modificativa – Meta 16.c

Texto original: Garantir a **existência de planos de carreira** para todos os profissionais da educação básica e, para os profissionais do magistério, **tornar como referência o piso salarial nacional profissional e o limite máximo de 2/3 (dois terços) da carga horária para atividades de interação com os educandos.**

“Meta 16.c. Garantir a existência de planos de carreira para todos os profissionais da educação básica e, para os profissionais do magistério, tornar como referência o piso salarial nacional profissional e garantir a

obrigatoriedade de uso de 1/3 (um terço) da carga horária para ações coletivas de planejamento e formação continuada com foco na ampliação do repertório de conhecimentos e práticas sobre os processos de ensino e aprendizagem.”

Impacto para a agenda docente: alto

Análise: A proposta consolida pilares essenciais para a valorização e o desenvolvimento profissional dos educadores. Ao garantir planos de carreira para todos os profissionais da educação básica e adotar o piso salarial nacional como referência para o magistério, promove-se equidade e atratividade para a carreira docente. Além disso, a obrigatoriedade do uso de 1/3 da jornada para atividades extraclasse — como planejamento coletivo e formação continuada — está plenamente alinhada às evidências que apontam a importância da formação em serviço, articulada com a prática, como estratégia eficaz para melhorar a qualidade do ensino e da aprendizagem. Trata-se de uma medida estruturante e estratégica, com forte potencial de impacto positivo sobre os resultados de aprendizagem.

4.4

Modificativa – Meta 16.d

Texto original: Assegurar que, no mínimo, 70% (setenta por cento) dos profissionais do magistério em cada rede pública de ensino tenham **vínculo estável por meio de concurso público** até o fim da vigência deste PNE, em consonância com o que estabelece o art.206, inciso V, da Constituição.

Assegurar que, no mínimo, **90% (noventa por cento) dos profissionais do magistério e 50% dos profissionais da educação**, em cada rede pública de ensino tenham vínculo estável por meio de concurso público até o fim da vigência deste PNE, em consonância com o que estabelece o art.206, inciso V, da Constituição.

Impacto para a agenda docente: baixo

Análise: A modificação que eleva para 90% o percentual mínimo de profissionais do magistério com vínculo estável por concurso público, e que estabelece 50% para os demais profissionais da educação, é **inexequível na prática** e desconsidera a complexidade da gestão de pessoal nas redes públicas. Embora o concurso público deva ser a forma principal de ingresso e estabilidade na carreira, **os contratos temporários cumprem função estratégica na garantia da continuidade do atendimento escolar**, especialmente diante de **altos índices de absenteísmo, licenças, vacâncias temporárias e dificuldades de provimento em determinadas regiões ou áreas disciplinares**. Além disso, a composição ideal da força de trabalho **varia entre redes**, devendo considerar fatores como a **transição demográfica, projeções de aposentadoria, crescimento ou queda da matrícula e restrições fiscais locais**. Fixar um patamar tão elevado e uniforme ignora essas realidades e pode comprometer a agilidade e a sustentabilidade da gestão de pessoal. Uma meta nacional deve induzir boas práticas e ampliar a estabilidade, mas **com margem para adaptação conforme as necessidades e capacidades de cada rede**.

4.5

Modificativa – Estratégia 16.23

Incentivar a instituição de carreiras únicas para cada Estado e seus Municípios, e Distrito Federal, com o objetivo de equalizar as condições de trabalho no mesmo território, tomando como referência os aspectos dos distintos planos de carreira que melhor representam a valorização do magistério da educação básica do respectivo estado e, progressivamente, migrar para um plano nacional de carreira, similar àquele dos docentes da educação básica da rede federal de ensino, ao qual todos os professores poderão ter acesso mediante concurso nacional.

Impacto para a agenda docente: baixo

Análise: A proposta de instituir carreiras únicas para estados e seus municípios, com posterior migração para um plano nacional, parte de uma intenção legítima de equalizar condições de trabalho e valorização docente, mas apresenta **riscos significativos, violando a autonomia federativa dos entes** e se distanciando do que preconiza o PNE a respeito da cooperação entre os entes, estímulo de melhoria nas leis de carreira etc. Uma carreira única engessa a gestão local, dificulta respostas a contextos específicos e pode aprofundar desigualdades caso não venha acompanhada de mecanismos robustos de financiamento e cooperação federativa. Em vez de impor uniformidade, seria mais adequado incentivar a convergência progressiva por meio de parâmetros nacionais de referência, preservando a flexibilidade necessária à gestão educacional descentralizada.

4.6

Modificativa – Meta 16.a

Texto original: Assegurar que todos os docentes da educação básica possuam **formação específica em nível superior**, obtida em curso de pedagogia, e licenciatura nas áreas de conhecimento e modalidades em que atuam

“Meta 16.a. Assegurar, **até o terceiro ano de vigência do PNE**, que todos os docentes da educação básica possuam formação específica em nível superior, obtida em curso de pedagogia, e licenciatura nas áreas de conhecimento e modalidades em que atuam.”

Impacto para a agenda docente: médio

Análise: Emenda qualifica a proposta.

4.7

Modificativa – Meta 16.f

Texto original: **Formar, em nível de pós-graduação, 70% (setenta por cento) dos docentes da educação básica** em cursos reconhecidos e avaliados em níveis adequados pelo Ministério da Educação, até o último ano de vigência deste PNE.

“Meta 16.f. Formar, em nível de pós-graduação, 70% (setenta por cento) dos docentes da educação básica em cursos reconhecidos e avaliados em níveis adequados pelo Ministério da Educação **ofertados por IFES e IES públicas estaduais ou municipais**, até o último ano de vigência deste PNE.”

Impacto para a agenda docente: baixo

Análise: **Não há evidências consistentes de que a titulação em cursos de pós-graduação lato ou stricto sensu, por si só, melhore a prática pedagógica e a aprendizagem dos estudantes na educação básica.** Diversos estudos apontam que os impactos mais relevantes na qualidade do ensino estão associados à **formação em serviço, contínua, colaborativa, e articulada ao cotidiano escolar.** Assim, a meta proposta, apesar de valorizar a qualificação acadêmica, **não endereça diretamente os desafios centrais da prática docente,** e pode desviar o foco e os recursos de políticas formativas mais eficazes e contextualizadas.

.....

5. EMENDAS MODIFICATIVAS - ESTRATÉGIAS

5.1

Modificativa – Estratégia 16.1

Texto original: Instituir planejamento nacional, articulado com os entes federativos, para fins de mapeamento da demanda e da oferta de vagas nos cursos de licenciatura nas instituições de educação superior, priorizada a modalidade presencial e atendidos os padrões de qualidade de oferta, com o objetivo de alcançar o equilíbrio regional entre a oferta e a demanda de profissionais da educação básica.

“Estratégia 16.1. Instituir planejamento nacional, articulado com os entes federativos, para fins de mapeamento da demanda e da oferta de vagas nos cursos de licenciatura nas instituições públicas de educação superior, priorizada a modalidade presencial e **atendido o padrão nacional mínimo de qualidade em âmbito nacional, utilizando-se de parâmetros de qualidade de referência estabelecidos nacionalmente, a partir de insumos, conforme o CAQi/CAQ**, com o objetivo de alcançar o equilíbrio regional entre a oferta e a demanda de profissionais da educação básica.”

Impacto para a agenda docente: baixa

Análise: A estratégia propõe a criação de um planejamento nacional articulado entre os entes federativos para o mapeamento da demanda e da oferta de vagas em cursos de licenciatura, com vistas à formação inicial de professores. No entanto, ao inserir a referência ao CAQi/CAQ — mecanismos voltados ao financiamento e à garantia de padrões mínimos de infraestrutura e insumos nas etapas da educação básica —, o texto incorre em um desvio de escopo. O CAQi/CAQ não possui relação direta com a organização da formação docente superior, tampouco oferece parâmetros aplicáveis à regulação da oferta de cursos de licenciatura. A sobreposição de temas distintos — formação de professores e financiamento da educação básica — compromete a clareza, a objetividade e a eficácia da proposta, exigindo reformulação para que se mantenha aderente à finalidade original de planejamento da formação inicial docente.

5.2

Modificativa – Estratégia 16.2

Texto original: Fomentar, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, as Diretrizes Curriculares Nacionais dos Cursos de Licenciatura, com vistas à melhoria da formação inicial e continuada, das práticas de ensino e dos estágios para o efetivo exercício da docência, em especial no que se refere à relação entre a teoria e a prática pedagógica.

“Estratégia 16.2. Fomentar, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, as Diretrizes Curriculares Nacionais dos Cursos de Licenciatura, com vistas à melhoria da formação inicial e continuada, das práticas de ensino e dos estágios para o efetivo exercício da docência, em especial no que se refere à relação entre a teoria e a prática pedagógica **e ao reconhecimento, para fins de progressão na carreira, do trabalho do professor supervisor de estágios nas escolas públicas.**”

Impacto para a agenda docente: baixa

Análise: A nova redação mistura dois temas distintos: de um lado, o fomento à qualidade da formação docente nas instituições de ensino superior; de outro, uma diretriz de gestão de carreira docente nas redes públicas de educação básica. Essa adição, portanto, não guarda relação direta com o objetivo central da estratégia e enfraquece sua coerência interna. Seria mais adequado tratar do reconhecimento ao professor supervisor em estratégia específica sobre valorização profissional ou gestão de carreira.

5.3

Modificativa – Estratégia 16.3

Texto original: Fortalecer as políticas de avaliação, de regulação e de supervisão dos cursos de formação docente, com base na instituição de padrões de qualidade de oferta e de mecanismos de monitoramento específicos, com o objetivo de assegurar a qualidade das licenciaturas, inclusive aquelas ofertadas na modalidade de ensino a distância.

“Estratégia 16.3. Fortalecer as políticas de avaliação, de regulação e de supervisão dos cursos de formação docente, **com base nos Princípios de Abidjan** e na instituição de padrão de qualidade de oferta e de mecanismos de monitoramento específicos, com o objetivo de assegurar a qualidade das licenciaturas, inclusive aquelas ofertadas na modalidade de ensino à distância.”

Impacto para a agenda docente: baixa

Análise: A inclusão de referência explícita aos Princípios de Abidjan, insere no texto do PNE um marco internacional que, embora voltado à regulação da oferta privada na educação, **não possui normatividade vinculante no ordenamento jurídico brasileiro**. Embora esses princípios tenham relevância no debate sobre a regulação da educação superior, sua menção direta pode **gerar insegurança interpretativa**, dada a ausência de incorporação formal nos marcos nacionais de avaliação e regulação dos cursos de licenciatura. Além disso, a inclusão específica de um documento externo **pode engessar o texto legal**, desnecessariamente limitando sua aplicação a referenciais que podem não ser consensuais nem atualizados ao longo da vigência do plano. Em termos de mérito, a estratégia original já contempla de forma suficiente a necessidade de padrões de qualidade e mecanismos de supervisão, e a modificação proposta **não agrega valor substantivo, podendo até fragilizar sua clareza e aplicabilidade normativa**.

5.4

Modificativa – Estratégia 16.6

Texto original: Fomentar que os cursos de licenciatura e de formação continuada contemplem, de forma sistemática e permanente, as áreas de educação integral, de educação ambiental, de educação em direitos humanos, de educação para as relações étnico-raciais e de educação anticapacitista, e os marcos legais de proteção à infância e à adolescência, aos idosos, aos povos indígenas e às pessoas com deficiência.

“Estratégia 16.6. Fomentar que os cursos de licenciatura e de formação continuada contemplem, de forma sistemática e permanente, as áreas de educação integral, **de cidadania e democracia**, de educação ambiental, **agroecologia**, de educação em direitos humanos, de educação para as relações étnico-raciais, **para a igualdade de gênero e de educação sexual integral**, de educação anticapacitista, e os marcos legais de proteção à infância e à adolescência, aos idosos, aos povos indígenas e às pessoas com deficiência.”

Impacto para a agenda docente: médio

Análise: Qualificação e reforço da proposta.

.....
5.5

Modificativa – Estratégia 16.7

“Estratégia 16.7. Incentivar a formação específica, inicial e continuada, com vistas a atender as particularidades da educação profissional e tecnológica, educação de jovens e adultos, educação do campo, educação escolar indígena, educação escolar quilombola, educação especial **na perspectiva inclusiva** e educação bilíngue de surdos.”

Impacto para a agenda docente: médio

Análise: Qualificação e reforço da proposta.

.....
5,6

Modificativa – Estratégia 16.10

Texto original: Ampliar e fortalecer a iniciação à docência, com o propósito de qualificar a formação de estudantes das licenciaturas nas instituições de educação superior.

“Estratégia 16.10. Ampliar e fortalecer a iniciação à docência, **preferencialmente por meio de programas como o PIBID-CAPES**, com o propósito de qualificar a formação de estudantes das licenciaturas nas instituições de educação superior.”

Impacto para a agenda docente: baixa

Análise: A proposta de modificação da Estratégia 16.10, ao incluir a menção explícita ao PIBID-CAPES como meio preferencial para a iniciação à docência, torna o texto **mais restritivo** do que o original, que era mais amplo e aberto a diferentes modelos de política pública. Embora o PIBID seja uma iniciativa relevante, **não há avaliações sistemáticas publicadas nos últimos dez anos que permitam afirmar sua efetividade em larga escala**, o que fragiliza sua posição como referência exclusiva. Vincular a estratégia de forma preferencial a um único programa específico, sem evidência recente de impacto, pode **limitar a inovação e a adaptação a diferentes contextos institucionais**, quando o mais desejável seria manter a diretriz aberta a múltiplas abordagens eficazes de iniciação à docência.

5.7

Modificativa – Estratégia 16.15

Texto original: Instituir política intersetorial com o objetivo de promover a prevenção, a atenção e o atendimento à saúde e à integridade física, mental e emocional dos profissionais da educação nas questões de adoecimento, de violência e de enfrentamento às diferentes formas de assédio e preconceito

“Estratégia 16.15. Instituir política intersetorial com o objetivo de promover a prevenção, a atenção e o atendimento à saúde **plena e laboral** e à integridade física, mental e emocional dos profissionais da educação nas questões de adoecimento, de violência e de enfrentamento às diferentes formas de assédio e **discriminações, entre outros.**”

Impacto para a agenda docente: média

Análise: Qualificação e reforço da proposta.

5.8

Modificativa – Estratégia 16.16

Texto original: Instituir incentivos para valorizar a permanência dos profissionais do magistério em sala de aula de escolas localizadas em contextos vulneráveis, em locais de difícil acesso, no atendimento educacional especializado e nas modalidades de educação de jovens e adultos, educação do campo, educação quilombola, educação escolar indígena e educação bilíngue de surdos, com o objetivo de garantir os direitos de aprendizagem e desenvolvimento dos estudantes.

“Estratégia 16.16. Instituir incentivos para valorizar a permanência dos profissionais do magistério em sala de aula de escolas localizadas em contextos vulneráveis, em locais de difícil acesso, no atendimento educacional especializado, no atendimento socioeducativo e nas modalidades de educação de jovens e adultos, educação do campo, educação quilombola, educação escolar indígena e educação bilíngue de surdos, com o objetivo de garantir **o direito à educação e o desenvolvimento dos estudantes, assim como condições dignas de trabalho para estes profissionais.**”

Impacto para a agenda docente: baixa

Análise: Embora ambos os acréscimos sejam legítimos do ponto de vista normativo e ético, eles **não alteram substancialmente o sentido ou o alcance da estratégia original**, que já contempla a valorização de profissionais em contextos adversos com foco na garantia do direito à aprendizagem. Ademais, a referência a condições dignas de trabalho, embora importante, é um princípio **universal e transversal** à atuação docente, não sendo exclusivo dos contextos listados. Por isso, o impacto da modificação para a agenda docente é **baixo**, pois trata-se de um reforço retórico, sem efeitos práticos claros em termos de formulação ou implementação de política pública.

5.9

Modificativa – Estratégia 16.19

Texto original: Pactuar, no âmbito das instâncias permanentes de participação e cooperação entre os entes federativos e com a participação de entidades representativas, proposta de referenciais nacionais para carreiras dos profissionais do magistério, com os objetivos de induzir a melhoria dos planos de carreira e garantir condições adequadas de trabalho e atração e retenção desses profissionais.

“Estratégia 16.19. Pactuar, no âmbito das instâncias permanentes de participação e cooperação entre os entes federativos e com a participação de entidades representativas, proposta de referenciais nacionais para carreiras dos **profissionais da educação** com os objetivos de induzir a melhoria dos planos de carreira e garantir condições adequadas de trabalho e atração e retenção desses profissionais.”

Impacto para a agenda docente: baixa

Análise: A generalização do conceito inclui categorias que, apesar de exercerem funções relevantes para o cotidiano escolar, não estão diretamente associadas aos processos de ensino e aprendizagem — o que pode comprometer a prioridade e a efetividade das políticas voltadas à valorização docente. Além disso, essa ampliação pode resultar, ainda que de forma não intencional, na dispersão dos recursos e esforços originalmente destinados à melhoria das condições de trabalho e de carreira dos professores. Por essas razões, recomenda-se a manutenção do texto original, com ênfase na valorização dos profissionais do magistério como eixo estruturante da política educacional.

5.10

Modificativa – Estratégia 16.23

Texto original: Implementar prova nacional com a finalidade de cooperar com os sistemas públicos de ensino nos processos de seleção e de ingresso nas carreiras do magistério da educação básica pública, com vistas à melhoria da qualidade e da adequação da formação docente à área lecionada.

“Estratégia 16.23. Implementar prova nacional com a finalidade de cooperar com os sistemas públicos de ensino nos processos de seleção e de ingresso nas carreiras **da educação básica** pública, com vistas à melhoria da qualidade e da adequação **da profissional nas respectivas áreas de atuação**”

Impacto para a agenda docente: baixa

Análise: A **Prova Nacional Docente foi concebida especificamente para o magistério**, como instrumento de cooperação federativa na **seleção de professores** para redes públicas, com foco na adequação entre formação inicial e área de atuação docente. A alteração proposta **desloca o foco da estratégia**, afastando-se de sua finalidade original e comprometendo sua coerência com a política de valorização e seleção qualificada de

professores. A nova redação sugere um desvio de escopo sem respaldo na concepção técnica do instrumento em questão.

5.11

Modificativa – Estratégia 16.24

Texto original: Aprimorar censo da educação, de forma a coletar informações sobre os profissionais da educação básica e gerar subsídios para a melhoria das políticas de formação, de valorização e de carreira.

“Estratégia 16.24. - Aprimorar o censo da educação, de forma a coletar informações sobre os profissionais da educação básica e gerar subsídios para a melhoria das políticas de formação, de valorização e de carreira, **por meio da criação de um Observatório da Condição de Trabalho do Magistério da Educação Básica, para organizar e analisar dados relativos aos planos de carreira e sua implementação nas redes de ensino.**”

Impacto para a agenda docente: alta

Análise: Trata-se de uma ação **estrutural e necessária**, considerando que a formulação de políticas eficazes de formação, valorização e carreira depende de diagnósticos precisos, atualizados e territorialmente desagregados. Atualmente, há lacunas importantes nas informações disponíveis sobre vínculos, jornada, condições de trabalho e efetividade dos planos de carreira. A criação de um observatório com essa finalidade ampliaria a capacidade do Estado de **monitorar desigualdades, avaliar impactos de políticas e apoiar os entes federativos com evidências qualificadas**. Para alcançar sua efetividade, deve ser articulada com o INEP, com as secretarias de educação e com os conselhos de acompanhamento das políticas docentes.

5.12

Modificativa – Estratégia 16.20

Texto original: Manter fórum permanente, com representação da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos trabalhadores da educação, para acompanhamento da política de valorização dos profissionais do magistério público da educação básica.

“Estratégia 16.20. Manter fórum permanente, com representação da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos trabalhadores da educação, para acompanhamento da política de valorização dos **profissionais da educação básica** da rede pública.”

Impacto para a agenda docente: baixo

Análise: A generalização do conceito inclui categorias que, apesar de exercerem funções relevantes para o cotidiano escolar, não estão diretamente associadas aos processos de ensino e aprendizagem — o que pode comprometer a prioridade e a efetividade das políticas voltadas à valorização docente. Além disso, essa

ampliação pode resultar, ainda que de forma não intencional, na dispersão dos recursos e esforços originalmente destinados à melhoria das condições de trabalho e de carreira dos professores. Por essas razões, recomenda-se a manutenção do texto original, com ênfase na valorização dos profissionais do magistério como eixo estruturante da política educacional.

5.13

Modificativa – Estratégia 16.20

Texto original: Valorizar e reconhecer a formação continuada, ofertada por instituições de ensino reconhecidas, como integrante do plano de carreira dos profissionais do magistério da educação básica.

“Estratégia 16.21. Valorizar e reconhecer a formação continuada, ofertada por instituições de ensino reconhecidas, como integrante do plano de carreira dos **profissionais da educação básica pública**”.

Impacto para a agenda docente: baixo

Análise: A generalização do conceito inclui categorias que, apesar de exercerem funções relevantes para o cotidiano escolar, não estão diretamente associadas aos processos de ensino e aprendizagem — o que pode comprometer a prioridade e a efetividade das políticas voltadas à valorização docente. Além disso, essa ampliação pode resultar, ainda que de forma não intencional, na dispersão dos recursos e esforços originalmente destinados à melhoria das condições de trabalho e de carreira dos professores. Por essas razões, recomenda-se a manutenção do texto original, com ênfase na valorização dos profissionais do magistério como eixo estruturante da política educacional.

Considerações Finais – Pontos de atenção

A análise das emendas apresentadas à Meta 16 do novo Plano Nacional de Educação revela **importantes pontos de atenção** para a agenda de valorização docente e para a sustentabilidade da gestão educacional no país. Embora algumas propostas partam de intenções legítimas, seus termos e direcionamentos, se aprovados como estão, podem produzir efeitos contrários aos objetivos de fortalecimento da carreira docente e da melhoria da qualidade do ensino:

- A proposta de **instituição de planos de carreira e planos formativos para “funcionários da educação”** ignora as profundas desigualdades entre redes em termos de capacidade fiscal, estrutura de pessoal e estágios distintos de desenvolvimento institucional. Além disso, a expressão utilizada carece de definição legal precisa, gerando margem para interpretações que podem fragilizar o foco das metas e estratégias originalmente voltadas ao magistério. A generalização do conceito inclui categorias que, apesar de exercerem funções relevantes para o cotidiano escolar, não estão diretamente associadas aos processos de ensino e aprendizagem — o que pode comprometer a prioridade e a efetividade das políticas voltadas à valorização docente. Além disso, essa ampliação pode resultar, ainda que de forma não intencional, na dispersão dos recursos e esforços originalmente destinados à melhoria das condições de trabalho e de carreira dos professores.
- Já a proposta de **elevar o percentual de profissionais do magistério com vínculo efetivo para 90% e 50% para os demais profissionais da educação**, é inexequível na prática e desconsidera a complexidade da gestão de pessoal nas redes públicas. Embora o concurso público deva ser a forma principal de ingresso e estabilidade na carreira, os contratos temporários cumprem função estratégica na garantia da continuidade do atendimento escolar, especialmente diante de altos índices de absenteísmo, licenças, vacâncias temporárias e dificuldades de provimento em determinadas regiões ou áreas disciplinares. Além disso, a composição ideal da força de trabalho varia entre redes, devendo considerar fatores como a transição demográfica, projeções de aposentadoria, crescimento ou queda da matrícula e restrições fiscais locais. Fixar um patamar tão elevado e uniforme ignora essas realidades e pode comprometer a agilidade e a sustentabilidade da gestão de pessoal. Uma meta nacional deve induzir boas práticas e ampliar a estabilidade, mas com margem para adaptação conforme as necessidades e capacidades de cada rede.
- A proposta que busca **instituir carreiras únicas em cada estado e, futuramente, uma carreira nacional**, embora motivada pela busca de equidade, apresenta riscos elevados, violando a autonomia federativa dos entes e se distanciando do que preconiza o PNE a respeito da cooperação entre os entes, estímulo de melhoria nas leis de carreira etc. Uma carreira única engessa a gestão local, dificulta respostas a contextos específicos e pode aprofundar desigualdades caso não venha acompanhada de mecanismos robustos de financiamento e cooperação federativa. Em vez de impor uniformidade, seria mais adequado incentivar a convergência progressiva por meio de parâmetros nacionais de referência, preservando a flexibilidade necessária à gestão educacional descentralizada.
- Por fim, cumpre destacar a tramitação de uma emenda modificativa que propõe a regulamentação e inclusão de profissionais de apoio – **notadamente auxiliares de educação infantil – na carreira do magistério**, embora não esteja inserida diretamente no Objetivo 16, ainda assim, é uma proposta que demanda atenção. É importante reforçar que, embora os auxiliares desempenhem papel relevante no cotidiano escolar, a equiparação automática a professores desconsidera as exigências formativas e as

atribuições pedagógicas específicas da docência, além de representar um possível risco à sustentabilidade fiscal dos entes federativos. Caso não seja possível suprimir totalmente a proposta, uma alternativa mais coerente seria reconhecer a importância dos auxiliares, prevendo, como exigência mínima, a formação em magistério em nível médio.

Diante do exposto, é fundamental que as emendas à Meta 16 do novo Plano Nacional de Educação sejam analisadas com cautela, de modo a assegurar que eventuais alterações fortaleçam, e não fragilizem, a valorização da carreira docente e a qualidade da gestão educacional no país. A adoção de metas e estratégias deve considerar as profundas desigualdades entre redes de ensino, respeitar a autonomia federativa e garantir a viabilidade técnica e fiscal das propostas. Ao invés de caminhos que imponham uniformidades ou desconsiderarem os desafios concretos da gestão pública, é preciso construir diretrizes realistas, sustentáveis e orientadas por evidências, que promovam avanços concretos na valorização dos profissionais da educação e na oferta de uma educação de qualidade para todos.