DO PNE 2014-2024 AO NOVO PNE 2026-2036: MUDANÇAS NO PLANEJAMENTO EDUCACIONAL BRASILEIRO E DESAFIOS PARA O CEARÁ

FROM THE 2014-2024 NPE TO THE NEW 2026-2036 NPE: CHANGES IN BRAZILIAN EDUCATIONAL PLANNING AND CHALLENGES FOR CEARÁ

DEL PNE 2014-2024 AL NUEVO PNE 2026-2036: CAMBIOS EN LA PLANIFICACIÓN EDUCATIVA BRASILEÑA Y DESAFÍOS PARA CEARÁ

10.56238/IICONEDUCA-079

Tricia Maria Marques do Brasil
Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas
Instituição: Universidade Federal do Ceará (UFC)
E-mail: triciafoco@gmail.com
Lattes: http://lattes.cnpq.br/0322958828101630

Francisco de Assis Neres dos Santos
Especialização em Ensino de História e Geografia

Davi Roosevelt Marques de França
Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas
Instituição: Universidade Federal do Ceará (UFC)

RESUMO

O novo Plano Nacional de Educação, aprovado pela Lei nº 15.388/2026, substitui o plano instituído pela Lei nº 13.005/2014 e dá aos estados doze meses para publicar seus planos decenais. No Ceará, o plano estadual de 2016 foi desenhado à imagem do plano nacional anterior. O artigo pergunta que mudanças de estrutura, metas, financiamento e governança separam as duas leis nacionais e que ajustes elas exigem do Plano Estadual de Educação do Ceará. A análise se apoia nas duas leis do PNE, na legislação do Fundeb e no plano cearense, interpretados com estudos sobre o ciclo anterior. A comparação mostra que o novo plano passa de 20 metas para 19 objetivos e 73 metas, eleva patamares em tempo integral, educação profissional, formação docente e educação superior, troca médias do Ideb por proporções de estudantes por nível de aprendizagem e cria objetivos de educação digital e de clima. No financiamento, mantém a meta de 10% do PIB, com meta intermediária de 7,5% no sétimo ano, e adota o Custo Aluno Qualidade, cujos valores ainda dependem de pactuação. Na governança, fixa prazos para as instâncias federativas, data para o monitoramento e planos de ações bienais com recursos por meta. O plano cearense já contempla a alfabetização até o segundo ano, a educação dos povos indígenas, quilombolas e do campo e estudos de custo por aluno. Precisa elevar patamares ou trocar indicadores em várias metas e criar metas de educação digital, clima e participação, além da instância bipartite e do plano de ações. Conclui-se que o novo PNE muda sobretudo a forma de cobrar as metas e que a adequação do Ceará depende tanto da reescrita do plano quanto da capacidade de cumprir prazos de governança curtos.

Palavras-chave: Plano Nacional de Educação. Plano Estadual de Educação do Ceará. Planejamento Educacional.

ABSTRACT
The new Brazilian National Education Plan, approved by Law 15,388/2026, replaces the plan established by Law 13,005/2014 and gives states twelve months to publish their own ten-year plans. In Ceará, the 2016 state plan was designed after the previous national plan. This article asks which changes in structure, goals, funding and governance separate the two national laws and which adjustments they require from the Ceará State Education Plan. The analysis draws on both national plan laws, on the legislation of Fundeb, the basic education fund, and on the Ceará plan, read alongside studies of the previous cycle. The comparison shows that the new plan moves from 20 goals to 19 objectives and 73 goals, raises targets for full-time schooling, vocational education, teacher training and higher education, replaces Ideb averages with shares of students by learning level, and creates objectives on digital education and climate. On funding, it keeps the target of 10% of GDP, with an intermediate target of 7.5% in the seventh year, and adopts the Cost per Student for Quality, whose values still depend on intergovernmental agreement. On governance, it sets deadlines for federative bodies, fixed dates for monitoring and biennial action plans with resources allocated to each goal. The Ceará plan already includes literacy by the end of second grade, education for Indigenous, quilombola and rural populations, and per-student cost studies. It must raise targets or change indicators for several goals and create goals on digital education, climate and participation, along with the state-municipal body and the action plan. The new plan changes mainly the way goals are enforced, and Ceará's adjustment depends both on rewriting its plan and on meeting short governance deadlines.

Keywords: National Education Plan. Ceará State Education Plan. Educational Planning.

RESUMEN
El nuevo Plan Nacional de Educación, aprobado por la Ley nº 15.388/2026, sustituye al plan instituido por la Ley nº 13.005/2014 y otorga a los estados doce meses para publicar sus planes decenales. En Ceará, el plan estatal de 2016 fue diseñado a la imagen del plan nacional anterior. El artículo pregunta qué cambios de estructura, metas, financiamiento y gobernanza separan las dos leyes nacionales y qué ajustes exigen del Plan Estatal de Educación de Ceará. El análisis se apoya en las dos leyes del PNE, en la legislación del Fundeb y en el plan cearense, interpretados con estudios sobre el ciclo anterior. La comparación muestra que el nuevo plan pasa de 20 metas a 19 objetivos y 73 metas, eleva estándares en jornada integral, educación profesional, formación docente y educación superior, reemplaza promedios del Ideb por proporciones de estudiantes por nivel de aprendizaje y crea objetivos de educación digital y de clima. En el financiamiento, mantiene la meta del 10% del PIB, con meta intermedia del 7,5% en el séptimo año, y adopta el Costo Alumno Calidad, cuyos valores aún dependen de pactuación. En la gobernanza, fija plazos para las instancias federativas, fecha para el monitoreo y planes de acciones bienales con recursos por meta. El plan cearense ya contempla la alfabetización hasta el segundo año, la educación de los pueblos indígenas, quilombolas y del campo y estudios de costo por alumno. Necesita elevar estándares o cambiar indicadores en varias metas y crear metas de educación digital, clima y participación, además de la instancia bipartita y del plan de acciones. Se concluye que el nuevo PNE cambia sobre todo la forma de exigir el cumplimiento de las metas y que la adecuación de Ceará depende tanto de la reescritura del plan como de la capacidad de cumplir plazos de gobernanza cortos.

Palabras clave: Plan Nacional de Educación. Plan Estatal de Educación de Ceará. Planificación Educativa.

1 INTRODUÇÃO

O novo Plano Nacional de Educação (PNE) foi sancionado em abril de 2026, e com ele as secretarias estaduais de educação receberam um calendário. A partir da publicação, cada estado passou a contar prazos para criar uma instância de negociação com seus municípios, reescrever o próprio plano decenal e apresentar um plano de ações com recursos vinculados a cada meta. No Ceará, esse calendário chegou a um plano estadual aprovado em 2016. O plano foi desenhado à imagem do plano nacional anterior e permaneceu em vigor por uma lei estadual que amarrou sua vigência à do plano federal (BRASIL, 2026; CEARÁ, 2016).

O plano decenal é uma exigência constitucional. A Emenda Constitucional nº 59, de 2009, deu nova redação ao art. 214 da Constituição: o plano passou a ter duração decenal, recebeu o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e ganhou entre seus fins uma meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto (PIB) (BRASIL, 2009). A Lei nº 13.005, de 2014, foi o primeiro plano aprovado sob essa redação. Ela organizou a política em 20 metas e deu a estados, Distrito Federal e municípios um ano para elaborar ou adequar seus planos (BRASIL, 2014). A obrigação teve efeito. Em 2012, apenas 12 das 27 unidades da federação tinham plano de educação. No fim de novembro de 2016, 92,6% dos estados já tinham lei de plano sancionada, e entre os municípios a proporção chegava a 99,5% (Grossi; Alcantara; Cunha, 2017).

Ter plano, porém, não bastou para cumprir as metas. Um levantamento da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, citado por Segatto, Oliveira e Silva (2024), registrou baixo progresso em cerca de 80% das metas do PNE 2014-2024 perto do fim de sua vigência, que foi prorrogada até 31 de dezembro de 2025 (Assalin, 2026). Os estudos sobre metas específicas mostram onde o plano ficou aquém. Em 2021, 15,1% dos estudantes estavam matriculados em tempo integral, contra uma meta de 25% (Coelho; Moehlecke; Silva, 2024). Em 2022, os professores com pós-graduação somavam 47,4% no país, abaixo dos 50% previstos (Rocha; Amorim; Carmo, 2024). Já o Custo Aluno-Qualidade inicial (CAQi), que deveria estar implantado em dois anos, chegou ao fim do decênio sem valores definidos (Mota, 2026).

A Lei nº 15.388, de 2026, chega a esse quadro. Weirich, Boufleuher e Zonin (2026) compararam as duas leis em escala nacional e concluíram que o novo plano reorienta o anterior sem romper com ele: o foco passa da expansão do atendimento para qualidade, equidade, governança e monitoramento. Heidrich, Araújo e Couto (2025) examinaram o projeto de lei que deu origem ao plano e leram nele a continuidade da gestão por resultados, além de um recuo nas metas de financiamento. Mota (2026) mostrou que o Custo Aluno Qualidade (CAQ) ganhou estatuto legal, mas ainda depende de valores e

de metodologia pactuados. Esses estudos tratam do plano nacional. Para o Ceará, a literatura disponível compara o estado com o país em uma meta isolada, a de formação continuada (Rocha; Amorim; Carmo, 2024), e apresenta o estado como caso pioneiro de regime de colaboração com os municípios (Segatto; Oliveira; Silva, 2024). Nenhum desses trabalhos confronta o plano estadual cearense, dispositivo por dispositivo, com o texto da nova lei. A falta pesa porque a Lei nº 15.388/2026 dá aos estados doze meses para publicar seus novos planos (BRASIL, 2026).

A pergunta deste artigo é a seguinte: que mudanças de estrutura, metas, financiamento e governança separam a Lei nº 13.005/2014 da Lei nº 15.388/2026, e que ajustes elas exigem do Plano Estadual de Educação do Ceará?

A resposta interessa por três razões. A primeira está no próprio Ceará, que antecipou em seu plano escolhas que o novo PNE adotou depois, como alfabetizar até o fim do segundo ano do ensino fundamental. Em outras dimensões, o estado parte de patamares baixos: a taxa bruta de matrícula na educação superior era de 22,9% em 2014 (Carvalho; Amaral, 2019). A segunda razão é a experiência do ciclo anterior. Os planos estaduais foram aprovados no prazo, mas boa parte deles apenas reescreveu metas nacionais sem adaptá-las (Alves; Alves; Viegas, 2020). A terceira razão é prática: a nova lei cria prazos curtos, condicionalidades e sanções que o plano de 2016 desconhece.

O objetivo geral é comparar os dois planos nacionais nas dimensões de estrutura, metas, financiamento e governança e identificar os desafios para o Ceará adequar seu plano ao novo PNE. Os objetivos específicos são quatro: descrever a arquitetura e as metas das duas leis; comparar seus mecanismos de governança e monitoramento; comparar suas regras de financiamento; e confrontar o PEE-CE com a lei nova, separando o que o plano estadual já contempla, o que precisa ser elevado ou reescrito e o que precisa ser criado.

A contribuição do artigo é uma síntese que ainda não existe nas fontes: a comparação das metas dos dois planos nacionais, reunida na Tabela 2, o confronto entre o plano cearense e o PNE novo, apresentado na Tabela 3, e o calendário de obrigações que a Lei nº 15.388/2026 impõe ao estado, exposto na seção 6.2. O texto segue esta ordem: método; arquitetura e metas dos dois planos; governança; financiamento; o PEE-CE diante da nova lei; resultados e discussão; conclusão.

2 METODOLOGIA

O artigo adota abordagem qualitativa e combina três procedimentos: pesquisa documental comparativa entre as duas leis do PNE, análise do PEE-CE à luz da lei nova e uma revisão bibliográfica curta, usada para interpretar o que os documentos mostram. A comparação entre normas é o núcleo do método, porque a pergunta trata do que mudou no texto legal e do que esse texto passa a exigir do

estado. Os estudos entram para explicar por que certas mudanças importam, com base no que ocorreu durante a vigência do plano anterior.

O material examinado reúne seis documentos. São eles: a Lei nº 13.005/2014, em texto compilado, com o anexo de metas e estratégias; a Lei nº 15.388/2026, no corpo da lei, no Anexo I, de objetivos, metas e estratégias, e nos Anexos III e IV, que organizam o calendário; a Emenda Constitucional nº 59/2009, que fixou a redação atual do art. 214 da Constituição; a Lei nº 14.113/2020, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), na parte sobre a complementação da União e suas condicionalidades; a Lei estadual nº 16.025/2016, que instituiu o PEE-CE; e a Lei estadual nº 19.187/2025, que tratou da vigência desse plano. A legislação federal foi identificada por espécie, número e ano nos dados abertos do Senado Federal, e o texto foi lido em normas.leg.br. Os anexos da Lei nº 15.388/2026 foram lidos na edição do Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados, e as leis cearenses, na edição da Assembleia Legislativa do Ceará.

A análise aplicou quatro dimensões aos dois planos nacionais. Na estrutura, foram registradas as unidades de planejamento e contadas diretamente no texto de cada lei. Nas metas, foram registrados patamar, prazo e indicador. No financiamento, foram examinados as fontes previstas, o parâmetro de suficiência e as condicionalidades. Na governança, foram registrados as instâncias, as regras de monitoramento e os prazos impostos aos entes. O resultado dessa etapa são os quadros comparativos das seções 3 a 5. O PEE-CE foi lido em seguida, meta a meta e artigo a artigo, e cada dispositivo recebeu uma de três classificações diante da lei nova: compatível ou mais exigente; exige elevação de patamar ou troca de indicador; sem correspondente no plano estadual. Os prazos da Lei nº 15.388/2026 foram calculados a partir da publicação no Diário Oficial da União, em 15 de abril de 2026, e conferidos com o calendário do Anexo III.

O levantamento bibliográfico consultou OpenAlex, Crossref, Oasisbr, DOAJ e a Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações. O recorte temporal foi de 2016 até 1º de setembro de 2026, data de corte da coleta; nenhum ato, dado ou estudo posterior a essa data foi considerado. Os estudos foram escolhidos porque tratam do PNE 2014-2024 ou do novo PNE nas dimensões comparadas (metas, formação, gestão, financiamento e colaboração federativa), dos planos subnacionais que derivam deles ou da situação do Ceará diante dessas metas. Por esse critério, 40 estudos foram selecionados por pertinência ao tema, e uma obra de base, anterior ao recorte e citada por mais de uma das fontes, foi acrescentada para situar o primeiro PNE.

O método não incluiu entrevistas nem consulta direta às séries do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) ou do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

(IBGE). Por isso, os números sobre o Ceará vêm dos estudos citados, com os anos de referência que eles trazem.

3 DO PLANO DE METAS AO PLANO DE OBJETIVOS

3.1 ESTRUTURA E LINGUAGEM DAS DUAS LEIS

A primeira mudança está na forma do plano. A Lei nº 13.005/2014 tem 14 artigos e um anexo com 20 metas, cada uma seguida de suas estratégias. A contagem direta do anexo chega a 254 estratégias no texto original, mesmo número registrado por Carvalho (2025), e a 255 no texto compilado, que inclui a estratégia 8.7, acrescida em 2023 (BRASIL, 2014). A Lei nº 15.388/2026 tem 37 artigos distribuídos em oito capítulos. Seu art. 2º define o que são diretrizes, objetivos, metas e estratégias: os objetivos passam a designar as mudanças esperadas, e as metas tornam-se as referências que permitem verificar o alcance dessas mudanças. O Anexo I organiza 19 objetivos, 73 metas e 372 estratégias (BRASIL, 2026). A contagem confirma os números apresentados por Weirich, Boufleuher e Zonin (2026).

A troca não é só de vocabulário. No plano de 2014, cada meta concentrava vários alvos: a Meta 7, por exemplo, reunia fluxo, aprendizagem e uma tabela de médias do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). No plano de 2026, um objetivo se desdobra em metas separadas, cada uma com indicador próprio. O Objetivo 5, de aprendizagem, tem seis metas, uma delas sobre violência no ambiente escolar (BRASIL, 2026). Essa granularidade facilita o monitoramento. Em contrapartida, multiplica o número de compromissos que estados e municípios precisam transpor para seus planos.

As diretrizes também mudaram de número e de lugar. A lei de 2014 listava dez diretrizes no art. 2º. A de 2026 lista dezessete no art. 3º e determina expressamente que elas sejam observadas nos planos decenais dos estados, do Distrito Federal e dos municípios (BRASIL, 2014; 2026). Entre as novas estão o pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, o debate crítico de diferentes perspectivas, a liberdade religiosa, a articulação entre família e escola, a intersetorialidade e o uso de evidências na formulação de políticas. O texto de 2026 registra assim, em forma de diretriz, disputas que no ciclo anterior ficaram em silêncio. A palavra gênero, que constava do projeto de lei, não aparece em nenhum ponto da Lei nº 13.005/2014 (Ramalho; Vieira, 2019). Na lei nova, os grupos sociais são definidos por raça/cor, sexo, nível socioeconômico, região e localização (BRASIL, 2026).

A Tabela 1 reúne as diferenças de estrutura e de governança que as seções seguintes discutem.

Tabela 1. Estrutura e governança nos dois planos nacionais

Dimensão	**Lei nº 13.005/2014**	**Lei nº 15.388/2026**
Corpo da lei	14 artigos	37 artigos em 8 capítulos
Anexo de planejamento	20 metas e 254 estratégias (255 no texto compilado)	19 objetivos, 73 metas e 372 estratégias
Diretrizes	10 incisos (art. 2º)	17 incisos, a observar nos planos subnacionais (art. 3º)
Planos subnacionais	elaborar ou adequar em 1 ano (art. 8º)	publicar em 12 meses (estados) e 15 meses (municípios) (art. 34)
Instância União-entes	instância permanente a ser criada, sem prazo (art. 7º, § 5º)	instância tripartite em até 120 dias (art. 7º, § 3º; art. 31)
Instância estado-municípios	instâncias permanentes em cada estado, sem prazo (art. 7º, § 6º)	instância bipartite em até 120 dias (art. 7º, § 5º; art. 32)
Monitoramento pelo Inep	estudos a cada 2 anos (art. 5º, § 2º)	publicação bienal até 31 de março, por unidade da federação (art. 11)
Plano de ações	não previsto	bienal, com recursos em valores nominais e percentuais por meta (art. 13)
Revisão	meta de investimento avaliada no 4º ano (art. 5º, § 3º)	metas revisáveis em até 5 anos (art. 29)
Fórum Nacional de Educação	instituído pela própria lei (art. 6º)	instância consultiva permanente (art. 10)
Sanção por descumprimento	não prevista	suspensão de novos repasses do Programa Nacional de Infraestrutura Escolar (art. 26)

Fonte: elaborado com base em BRASIL (2014) e BRASIL (2026).

O quadro mostra que a lei nova ganhou artigos principalmente nas regras de execução: prazos, instrumentos de planejamento bienal e uma sanção. O conteúdo substantivo, que estava todo no anexo em 2014, continua no anexo em 2026, mas agora vem acompanhado de um corpo de lei que diz como ele será cobrado.

3.2 O QUE MUDOU NAS METAS

A comparação das metas mostra três movimentos. O primeiro eleva patamares de atendimento. O segundo troca indicadores de cobertura por indicadores de aprendizagem. O terceiro inclui metas de equidade expressas como razão entre grupos sociais. A Tabela 2 reúne as metas comparáveis.

Tabela 2. Metas selecionadas nos dois planos nacionais

Tema	PNE 2014-2024	PNE 2026-2036
Creche	no mínimo 50% das crianças de até 3 anos (Meta 1)	100% da demanda manifesta e no mínimo 60% (Meta 1.a)
Pré-escola	universalizar até 2016 (Meta 1)	universalizar até o 2º ano de vigência (Meta 1.c)
Alfabetização	todas as crianças até o fim do 3º ano (Meta 5)	ao fim do 2º ano: 80% até o 5º ano de vigência e todas até o fim (Meta 3.a); o mesmo para matemática (Meta 3.b)
Ensino fundamental	95% concluem na idade recomendada (Meta 2)	todos concluem o 5º ano e 95% o 9º ano na idade regular (Metas 4.b e 4.c)
Ensino médio	taxa líquida de matrícula de 85% (Meta 3)	90% concluem na idade regular (Meta 4.d)
Aprendizagem	médias do Ideb, 6,0 nos anos iniciais em 2021 (Meta 7)	anos iniciais: 100% no nível básico e 70% no adequado até o 5º ano; 90% no adequado ao fim (Meta 5.a)
Tempo integral	50% das escolas e 25% dos alunos (Meta 6)	50% das escolas e 35% dos alunos até o 5º ano; 65% e 50% ao fim (Meta 6.a)
Educação profissional técnica	triplicar matrículas, com 50% da expansão no setor público (Meta 11)	atingir 50% dos estudantes do ensino médio (Meta 12.a)
Educação de jovens e adultos integrada	25% das matrículas (Meta 10)	25% até o 5º ano; 50% ao fim (Meta 12.c)
Educação superior	taxa bruta de 50%, líquida de 33%, 40% das novas matrículas no setor público (Meta 12)	taxa bruta de 60% (Meta 14.d); 2 milhões de titulações anuais, 400 mil no setor público (Meta 14.c)
Pós-graduação stricto sensu	60 mil mestres e 25 mil doutores por ano (Meta 14)	60 mestres e 20 doutores por 100 mil habitantes (Meta 16.a)
Docentes com pós-graduação	50% (Meta 16)	70% em cursos relacionados à área de atuação (Meta 17.f)
Gestão escolar	em 2 anos, mérito e desempenho com consulta à comunidade (Meta 19)	todos os diretores por seleção técnica seguida de escuta da comunidade (Meta 18.a)
Investimento público	7% do PIB no 5º ano, 10% ao fim (Meta 20)	7,5% do PIB no 7º ano, 10% ao fim (Meta 19.a)
Educação digital e clima	sem meta	Objetivos 7 e 8

Fonte: elaborado com base em BRASIL (2014) e BRASIL (2026).

A elevação de patamares é mais nítida no tempo integral, na educação profissional e na formação docente. A meta de alunos em tempo integral dobra, de 25% para 50%, mesmo depois de o país ter terminado 2021 com 15,1% dos estudantes nessa jornada e uma variação negativa de 2,5 pontos percentuais desde 2014 (Coelho; Moehlecke; Silva, 2024). A meta de docentes com pós-graduação sobe de 50% para 70%, embora a de 50% tenha ficado por cumprir: o país chegou a 44,7% em 2021 (Flores *et al.*, 2026) e a 47,4% em 2022 (Rocha; Amorim; Carmo, 2024). Em ambos os casos, o novo plano não ajusta a meta ao desempenho passado. Ele mantém a ambição e reforça os instrumentos de cobrança descritos na seção 4.

A troca de indicadores aparece na aprendizagem. O plano de 2014 fixava médias do Ideb para 2015 a 2021. O de 2026 fixa proporções de estudantes nos níveis básico e adequado ao fim de cada

etapa (BRASIL, 2014; 2026). A mudança muda o tipo de pergunta. Uma média alta convive com uma parcela de alunos abaixo do básico; a meta de que 100% alcancem o nível básico não aceita essa convivência. É também nesse ponto que se concentra a crítica de Heidrich, Araújo e Couto (2025): o plano reforça avaliações externas e a Base Nacional Comum Curricular (BNCC) como medida de qualidade, numa leitura que os autores chamam de tecnicista. Weirich, Boufleuher e Zonin (2026) leem a mesma mudança como deslocamento do foco quantitativo para a qualidade e a equidade. As duas leituras descrevem o mesmo dispositivo e divergem quanto ao seu sentido.

As metas de equidade são novidade de redação. As Metas 3.c, 5.c e 5.e determinam que, ao fim do decênio, a razão entre os resultados dos grupos definidos por raça/cor, sexo, nível socioeconômico, região e localização seja igual ou superior a 90% (BRASIL, 2026). O plano anterior falava em superar desigualdades como diretriz e fixava metas de equidade em poucos pontos, como a diferença de frequência à creche entre quintis de renda (estratégia 1.2) e a escolaridade média entre negros e não negros (Meta 8). A lei nova transforma a equidade em critério de cumprimento de metas de aprendizagem.

Há também metas sem antecedente. Os Objetivos 7 e 8 tratam de conectividade, educação digital e sustentabilidade socioambiental. A Meta 7.a pede internet de alta velocidade em 50% das escolas públicas até o segundo ano e em todas ao fim do decênio; a Meta 8.a pede que todas as redes de ensino tenham planos de prevenção, mitigação e adaptação às mudanças do clima (BRASIL, 2026). Na Lei nº 13.005/2014, a expressão mudanças do clima não aparece. A única menção ao tema está nas condições climáticas da região, citadas na estratégia 2.7 a propósito do calendário escolar (BRASIL, 2014). No plano anterior, segundo Weirich, Boufleuher e Zonin (2026), a sustentabilidade era tratada de forma transversal e pouco sistematizada. Agora, ela é objetivo com metas mensuráveis.

Duas mudanças reduzem compromissos quantitativos em vez de ampliá-los. A primeira é a da pós-graduação: a meta deixa de ser um número absoluto de titulados e passa a ser uma taxa por habitante, com 20 doutores por 100 mil habitantes no lugar dos 25 mil doutores anuais. A segunda é a do investimento: a meta intermediária passa de 7% do PIB no quinto ano para 7,5% no sétimo ano. Heidrich, Araújo e Couto (2025) analisaram o projeto de lei, que previa 7% no sexto ano. O texto aprovado elevou o percentual e adiou o prazo em mais um ano. Esse ponto é retomado na seção 5.

4 GOVERNANÇA E MONITORAMENTO: DA INSTÂNCIA PROMETIDA À INSTÂNCIA COM PRAZO

O PNE 2014-2024 previa a cooperação federativa, mas não fixou prazo para criar os órgãos que a organizariam. O art. 7º determinava que União, estados, Distrito Federal e municípios atuassem

em regime de colaboração. Seu § 5º previa uma instância permanente de negociação e cooperação entre os entes, e o § 6º previa instâncias de pactuação em cada estado. O art. 13 dava dois anos para instituir, em lei específica, o Sistema Nacional de Educação (SNE) (BRASIL, 2014). Segatto, Oliveira e Silva (2024) mostram o que aconteceu: a regulamentação do regime de colaboração não veio, a única arena federativa em funcionamento foi a Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade, e a política educacional se caracterizou mais por relações verticais entre o governo federal e os governos subnacionais do que por pactuação. O SNE só foi instituído pela Lei Complementar nº 220/2025, a que o novo plano remete (Mota, 2026).

A Lei nº 15.388/2026 resolve parte desse problema por meio de prazos. A instância tripartite, no Ministério da Educação, e a instância bipartite, em cada estado, passam a ser subcomissões da Comissão Intergestores Tripartite da Educação (Cite) e das Comissões Intergestores Bipartites da Educação (Cibes) do SNE (art. 7º, § 9º). Ambas devem ser criadas em até 120 dias da publicação da lei (arts. 31 e 32). Os governos estaduais devem ainda editar atos sobre a governança e o monitoramento de seus planos (art. 7º, § 4º; art. 8º, § 2º) e oferecer apoio técnico aos planos municipais (art. 7º, § 7º). A União volta a coordenar uma rede de assistência técnica (art. 15) (BRASIL, 2026). Esse último dispositivo retoma uma experiência do ciclo anterior: a rede de 310 avaliadores educacionais que apoiou a elaboração dos planos subnacionais entre 2014 e 2017. Ela foi composta por pessoas indicadas pelo Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) e pela União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) em cada estado (Grossi; Alcantara; Cunha, 2017). Os autores que relataram essa experiência tiraram dela uma lição sobre o limite da norma: “Isto demonstra que apenas o preceito legal não é suficiente para motivar e mobilizar os entes federativos para elaborarem seus planos de educação” (Grossi; Alcantara; Cunha, 2017).

O monitoramento também ficou mais detalhado. Em 2014, o Inep deveria publicar estudos a cada dois anos, com informações organizadas por ente federado (art. 5º, § 2º). Em 2026, a publicação é bienal, até 31 de março, com notas metodológicas e índices organizados por unidade da federação (art. 11). A primeira publicação sai depois de dezoito meses de vigência (art. 30), e as séries históricas não podem ser comprometidas por mudanças nos instrumentos de coleta (art. 11, § 3º) (BRASIL, 2026). O Inep tem ainda 180 dias para definir os indicadores das metas e projetá-las por ente federativo (art. 28). Os planos estaduais e municipais devem ser orientados por essas projeções (art. 6º, § 2º).

O instrumento mais novo é o plano de ações educacionais. A cada dois anos, os Poderes Executivos da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios devem publicar um plano que vincule políticas, programas e recursos a cada objetivo e meta, em valores nominais e em percentual do total disponível (art. 13, § 1º). A partir da segunda edição, o plano precisa justificar o que não foi

cumprido e explicar as mudanças de orientação (art. 13, § 2º). O primeiro deve ser formalizado em até seis meses da publicação do plano decenal de cada ente (art. 33) (BRASIL, 2026). O instrumento liga a meta ao orçamento de forma verificável, algo que o art. 10 da lei de 2014 pedia em termos gerais quando exigia que os planos plurianuais e os orçamentos fossem compatíveis com o PNE (BRASIL, 2014). Weirich, Boufleuher e Zonin (2026) leem essa exigência como ampliação da responsabilização.

A lei nova também tem sanção. Os entes que não elaborarem os planos de ações no prazo têm suspensos os novos repasses do Programa Nacional de Infraestrutura Escolar (art. 26). O acesso ao programa, por sua vez, depende de adesão e de pactuação de uma trajetória de cumprimento das metas (art. 25) (BRASIL, 2026). A cobrança passa a ter consequência financeira, ainda que limitada a um programa.

A participação social seguiu outro caminho. Assalin (2026) mostra que a descontinuidade do Fórum Nacional de Educação depois da aprovação do plano de 2014 deixou um vazio no monitoramento social, e defende a reinstalação do fórum com caráter deliberativo. A Lei nº 15.388/2026 manteve o fórum como instância consultiva permanente, com composição e funcionamento definidos por ato do Ministério da Educação (art. 10). Em compensação, transformou os fóruns em meta: todos os entes devem ter fóruns de educação instituídos por lei e em funcionamento (Meta 18.c), e todas as escolas públicas devem ter conselhos escolares em pleno funcionamento (Meta 18.b) (BRASIL, 2026). A lei não atendeu ao pedido de caráter deliberativo, mas a existência dos colegiados passou a ser cobrada como resultado.

5 FINANCIAMENTO: DO PERCENTUAL DO PIB AO CUSTO ALUNO QUALIDADE

No PNE 2014-2024, o financiamento se apoiava em uma meta de proporção do PIB e em um parâmetro de qualidade com prazo. A Meta 20 previa 7% do PIB no quinto ano e 10% ao fim do decênio. A estratégia 20.6 mandava implantar o CAQi em dois anos, a 20.8 mandava definir o CAQ em três anos e a 20.10 atribuía à União a complementação para os entes que não atingissem esses valores. O art. 5º, § 4º, adotava um conceito amplo de investimento público em educação, que incluía incentivos e isenções fiscais, bolsas e subsídios a programas de financiamento estudantil (BRASIL, 2014). O CAQi entrou na lei contra a preferência do Poder Executivo federal, por incidência da Conferência Nacional de Educação de 2010 (Vick; Gurza Lavalle, 2021). Melo e Moura (2017) criticaram o conceito amplo de investimento por permitir que recursos do Programa Universidade para Todos (Prouni) e do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) fossem computados na meta de 10% do PIB.

O parâmetro de qualidade não chegou a operar, e o percentual do PIB ficou longe da meta. Os estudos registram três fatores. O primeiro é a insuficiência das fontes existentes, já apontada no início do decênio: com os recursos disponíveis, segundo França (2016), não se alcançaria o patamar de 10%. O segundo é o regime fiscal instituído pela Emenda Constitucional nº 95/2016. Martins (2018) projetou que ele faria o piso federal da educação deslizar como proporção das receitas. Carvalho e Amaral (2019) o descreveram como uma revogação indireta das metas, e Amaral (2017) mostrou que o orçamento do Ministério da Educação na lei orçamentária de 2017 cresceu 1,23% sobre o de 2016, diante de uma inflação de 6,29%. O terceiro fator é a retração da União: segundo dados reunidos por Mota (2026), a participação federal nas despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino caiu de 25,77% em 2016 para 17,89% em 2021. O mesmo autor registra que, em 2021, o país investiu 5,1% do PIB em educação. Heidrich, Araújo e Couto (2025) registram o mesmo percentual para 2024.

A Lei nº 15.388/2026 reorganiza o financiamento em quatro frentes. A primeira é um capítulo próprio no corpo da lei. O art. 16 define que o plano será financiado com os recursos vinculados dos entes e com os fundos constitucionais e legais. O art. 17 lista os princípios do financiamento da educação básica, entre eles a equidade na capacidade de financiamento, os padrões nacionais de qualidade e o CAQ previsto no art. 211, § 7º, da Constituição. O art. 18 destina a parcela dos recursos do petróleo e do gás natural à educação, com prioridade para a infraestrutura da educação básica. O art. 20 manda o Ministério da Educação editar um marco referencial de equidade para orientar a assistência técnica e financeira (BRASIL, 2026). A segunda frente é a Meta 19.a, que fixa 7,5% do PIB no sétimo ano e 10% ao fim do decênio. A terceira é a Meta 19.b, que cria um indicador novo: investimento por aluno da educação básica, como percentual do PIB per capita, equivalente à média dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) até o quinto ano. Ao fim do decênio, o patamar de referência passa a ser o CAQ. A quarta frente é o Programa Nacional de Infraestrutura Escolar (arts. 21 a 27), financiado pelo excedente de arrecadação de receitas do petróleo e por dotações da União, com pelo menos 85% dos recursos destinados à educação básica.

A lei nova também tem um silêncio relevante. Nenhum dispositivo do corpo da Lei nº 15.388/2026 reproduz o conceito amplo de investimento do art. 5º, § 4º, da lei anterior. Ao mesmo tempo, as estratégias 12.14, 14.8 e 14.9 continuam a prever financiamento estudantil em instituições privadas e a ampliação do Prouni e do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies) (BRASIL, 2026). O que conta como investimento público para medir a Meta 19.a será decidido no indicador que o Inep deve publicar em 180 dias (art. 28). A disputa que Melo e Moura (2017) identificaram em 2014 foi deslocada da lei para a nota metodológica.

O CAQ ganhou estatuto legal, mas ainda não ganhou valor. Mota (2026) mostra que a Lei Complementar nº 220/2025 fixou o CAQ como referência de investimento por aluno, mas delegou seus valores e sua metodologia à pactuação na Cite. O cálculo ficou subordinado ao regime de finanças públicas, e a lei não fixou prazo para o primeiro valor. Segundo simulações reunidas pelo autor, atingir padrões mínimos de qualidade exigiria elevar o valor aluno-ano em cerca de 19,8%, e viabilizar o CAQi em 2024 exigiria uma complementação adicional da União de R$ 49,9 bilhões. O autor resume o risco: "Sem valores monetizados, metodologia pactuada e complementação federal vinculada a padrões de qualidade, o direito à educação de qualidade seguirá como letra morta, e o PNE 2026-2036 repetirá o destino dos planos que o antecederam" (Mota, 2026).

O Fundeb é o canal pelo qual boa parte dessas regras chega aos estados. A Lei nº 14.113/2020 fixa a complementação da União em no mínimo 23% dos recursos dos fundos, divididos em três modalidades: 10 pontos percentuais pelo valor anual por aluno (VAAF), 10,5 pontos pelo valor anual total por aluno (VAAT) e 2,5 pontos pelo valor anual por aluno por resultados (VAAR) (art. 5º). O VAAR só chega às redes que cumprem condicionalidades. Duas delas pesam na comparação: a escolha de gestores escolares por critérios técnicos de mérito e desempenho, ou por escolha da comunidade entre candidatos previamente aprovados, e a existência de regime de colaboração entre estado e municípios formalizado em lei estadual e em execução (art. 14, § 1º, incisos I e IV) (BRASIL, 2020). O novo PNE dialoga com as duas. A Meta 18.a exige seleção técnica de todos os diretores seguida de escuta da comunidade, e a estratégia 19.20 pede a avaliação e a revisão do instrumento estadual de colaboração previsto naquele inciso IV (BRASIL, 2026). Heidrich, Araújo e Couto (2025) alertam que vincular recursos a indicadores de desempenho tende a favorecer redes com melhores condições estruturais. Assalin (2026) e Hora (2024) criticam a associação entre gestão democrática e critérios de mérito, presente desde a Meta 19 do plano anterior.

6 O PLANO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO DO CEARÁ DIANTE DO NOVO PNE

6.1 O QUE O PLANO CEARENSE ANTECIPOU

O PEE-CE foi instituído pela Lei nº 16.025, de 30 de maio de 2016, com metas para o período de 2016 a 2024. Seu art. 2º declara conformidade com o PNE aprovado pela Lei nº 13.005/2014. O anexo tem 21 metas: as 20 do plano nacional, adaptadas, e uma meta própria sobre a educação indígena, quilombola e do campo (CEARÁ, 2016). Em março de 2025, a Lei estadual nº 19.187 vinculou a vigência do plano à do PNE em vigor, com efeitos desde 1º de janeiro de 2025. Sua ementa fala em prorrogação até 31 de dezembro de 2025, data que as fontes registram como o fim da prorrogação do plano nacional (Assalin, 2026). A Lei nº 15.388/2026 foi publicada em 15 de abril de 2026, e o material

examinado não traz norma que cubra o intervalo entre as duas datas. A redação do art. 1º da lei cearense, lida literalmente, vincula o plano estadual ao plano nacional que estiver em vigor, o que hoje significaria o plano de 2026. Essa leitura choca-se com o art. 34 da lei nacional, que exige um novo plano estadual em doze meses. A saída coerente com a lei federal é tratar o PEE-CE de 2016 como plano de transição até a publicação do novo.

Ao lado do texto nacional, o plano cearense mostra adaptações próprias. A mais visível é a da alfabetização. Enquanto o PNE 2014-2024 pedia alfabetização até o fim do terceiro ano, o PEE-CE fixou o fim do segundo ano (Meta 5) e apoiou a meta no Programa Alfabetização na Idade Certa (PAIC), cujas estruturas estaduais, regionais e municipais a estratégia 5.1 manda fortalecer. A estratégia 3.2 previa ainda estender o programa até o nono ano (CEARÁ, 2016). Segatto, Oliveira e Silva (2024) situam esse arranjo no modelo cearense de colaboração com os municípios, iniciado em 2007. O modelo combina o programa de alfabetização, a distribuição da cota-parte do imposto sobre circulação de mercadorias segundo resultados educacionais, a premiação de escolas, bolsas a servidores municipais e o fortalecimento da avaliação. O novo PNE adotou o fim do segundo ano como marco da alfabetização (Meta 3.a). O material examinado não registra a origem dessa escolha, e a coincidência não basta para afirmar influência do caso cearense sobre o texto federal.

Outras antecipações aparecem no financiamento e na diversidade. A estratégia 20.6 encarrega o Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (Ipece) de acompanhar regularmente o custo por aluno. A 20.8 manda estimar o impacto de levar o custo efetivo do aluno da rede estadual ao valor do CAQ. A 20.15 prevê um grupo de trabalho para definir a metodologia do CAQ, com participação do fórum e do conselho estaduais, de estudantes, pais, professores e da Campanha Nacional pelo Direito à Educação (CEARÁ, 2016). São instrumentos que o novo PNE pressupõe e que o estado já previa em lei. No campo fiscal, Martins (2018) registra que a emenda constitucional estadual de 2016 que limitou as despesas primárias do Ceará excluiu as despesas com educação da base de cálculo. A Meta 21, sobre educação indígena, quilombola e do campo, antecipa o Objetivo 9 do novo PNE: prevê a criação das categorias de professor indígena, quilombola e do campo (estratégia 21.5) e uma coordenadoria específica na secretaria (estratégia 21.6), duas ações que o plano nacional de 2026 passou a pedir nas estratégias 9.5 e 9.18 (BRASIL, 2026; CEARÁ, 2016).

O plano cearense também foi além da cópia em uma meta que outros estados apenas transcreveram. Alves, Alves e Viegas (2020) concluíram, sobre os planos estaduais e municipais: "A situação em tela revelou que mesmo sendo prevista a construção dos PEEs e PMEs pelos estados e municípios, considerando as suas singularidades locais, eles não a realizaram no que se refere à gestão democrática." O PEE-CE repete o núcleo da Meta 19 nacional, mas encurta o prazo de dois anos para

um, especifica a seleção pública com provas de títulos (estratégia 19.1), prevê seleção unificada das equipes técnicas regionais (estratégia 19.12) e inclui o projeto Professor Diretor de Turma como instrumento de gestão democrática (estratégia 19.13) (CEARÁ, 2016). Trata-se de uma adaptação parcial, que confirma o padrão descrito pelos autores e, ao mesmo tempo, mostra escolhas locais.

6.2 O QUE O PLANO CEARENSE PRECISA AJUSTAR

O confronto meta a meta separa três situações. A Tabela 3 resume a classificação.

Tabela 3. PEE-CE e PNE 2026-2036: metas comparadas e situação do plano estadual

Tema	**PEE-CE (Lei nº 16.025/2016)**	**PNE 2026-2036**	**Situação do PEE-CE**
Alfabetização	todas até o fim do 2º ano (Meta 5)	80% e depois todas ao fim do 2º ano; matemática; razão de equidade (Metas 3.a a 3.c)	marco mantido; faltam matemática e equidade
Creche	50% de 0 a 3 anos, 25% da oferta em tempo integral (Meta 1)	100% da demanda e 60% (Meta 1.a)	elevar patamar
Ensino médio	taxa líquida de 85% (Meta 3); 50% das matrículas em tempo integral (estratégia 3.3)	90% concluem na idade regular (Meta 4.d)	trocar indicador
Tempo integral	50% das escolas e 25% dos estudantes (Meta 6)	50% e 35% no 5º ano; 65% e 50% ao fim (Meta 6.a)	elevar patamar
Educação profissional	30% das matrículas do ensino médio articuladas (Meta 11)	50% (Meta 12.a)	elevar patamar
Analfabetismo	elevar a taxa, sem valor fixado (Meta 9)	97% no 5º ano; superar ao fim (Meta 11.a)	fixar patamar
Educação superior	taxa bruta de 50%; 60% das novas matrículas no setor público (Meta 12)	taxa bruta de 60% (Meta 14.d)	elevar taxa bruta; recorte público já exigente
Pós-graduação stricto sensu	1.700 mestres e 650 doutores por ano (Meta 14)	60 mestres e 20 doutores por 100 mil habitantes (Meta 16.a)	converter em taxa por habitante
Docentes com pós-graduação	50% (Meta 16)	70% (Meta 17.f)	elevar patamar
Valorização docente	equiparação até o 5º ano (Meta 17)	equiparação por etapa (Meta 17.b); até 30% sem cargo efetivo (Meta 17.d)	criar limite para vínculos temporários
Gestão democrática	seleção com mérito, títulos e comunidade, em 1 ano (Meta 19)	seleção técnica com escuta; conselhos em todas as escolas; fóruns por lei (Metas 18.a a 18.c)	seleção compatível; criar metas de conselhos e fóruns
Financiamento	colaborar para 7% e 10% do PIB; CAQ por grupo de trabalho (Meta 20)	7,5% e 10% do PIB; CAQ; gasto por aluno da OCDE (Metas 19.a e 19.b)	atualizar parâmetros
Povos indígenas, quilombolas e do campo	Meta 21	Objetivo 9	já previsto
Educação digital	banda larga até o 5º ano (estratégia 7.10)	conectividade e níveis de aprendizagem digital (Metas 7.a e 7.b)	criar meta

Tema	PEE-CE (Lei nº 16.025/2016)	PNE 2026-2036	Situação do PEE-CE
Clima e sustentabilidade	coleta seletiva e conscientização (estratégia 7.45)	planos climáticos, conforto térmico, educação ambiental (Metas 8.a a 8.c)	criar meta

Fonte: elaborado com base em CEARÁ (2016) e BRASIL (2026).

O primeiro grupo reúne o que o estado já contempla. Nele estão o marco da alfabetização no segundo ano, a meta para os povos indígenas, quilombolas e do campo e o recorte público da educação superior. Neste último caso, os 60% das novas matrículas no setor público superavam os 40% do plano nacional anterior, e o novo PNE não fixa percentual de expansão pública na graduação, apenas 400 mil titulações anuais no setor público (Meta 14.c). Mesmo nesse grupo há trabalho a fazer. A alfabetização precisa ganhar a meta de matemática e a razão de equidade de 90% entre grupos sociais, que o plano cearense não tem.

O segundo grupo pede elevação de patamar ou troca de indicador e reúne a maior parte das metas. A Tabela 4 reúne os números do estado disponíveis nos estudos examinados e os compara com os patamares da lei nova.

Tabela 4. Indicadores do Ceará e do Brasil nos estudos examinados e patamares do PNE 2026-2036

Indicador	Ceará	Brasil	Ano	Patamar no PNE 2026-2036
Professores da educação básica com pós-graduação	46,9%	47,4%	2022	70% (Meta 17.f)
Professores em formação continuada na área de atuação	51,2%	40,9%	2022	sem meta percentual equivalente
Taxa bruta de matrícula na educação superior	22,9%	32,7%	2014	60% (Meta 14.d)
Participação das universidades estaduais nas matrículas públicas	49,9%	27,8%	2014	sem meta equivalente

Fonte: elaborado com base em Rocha; Amorim; Carmo (2024), Carvalho; Amaral (2019) e BRASIL (2026).

A formação docente mostra a distância com mais clareza. O Ceará partiu de 24% de professores com pós-graduação em 2013 e chegou a 46,9% em 2022, um crescimento mais rápido que o nacional (Rocha; Amorim; Carmo, 2024). Mesmo assim, faltam 23,1 pontos percentuais para os 70% da Meta 17.f, e a nova meta exige pós-graduação relacionada à área de atuação. Na formação continuada, o estado superou em 2022 a meta de 50% do indicador nacional, com 51,2%. Os autores atribuem parte desse resultado a ações estaduais, sem demonstração causal. O plano cearense manteve a meta de pós-graduação idêntica à nacional, em 50% (Rocha; Amorim; Carmo, 2024), enquanto Santa Catarina, por exemplo, elevou a sua para 75% (Brandt; Werner; Silva, 2019). A experiência de Ilhéus, na Bahia, mostra outro cuidado: a meta foi atingida com predomínio de especializações, porque o plano de carreira remunerava certificados de especialização e não estimulava mestrado e doutorado (Souza;

Mororó, 2026). A Meta 17.f, ao exigir cursos ligados à área de atuação, e a estratégia 17.23, ao tratar a formação continuada como parte do plano de carreira, tocam esse ponto (BRASIL, 2026).

A educação superior é o maior desafio de patamar. Em 2014, o Ceará tinha 258.103 matrículas e taxa bruta de 22,9%. Suas universidades estaduais respondiam por 49,9% das matrículas públicas do estado, e seria preciso crescer 134,7% nessas instituições até 2024 apenas para que elas contribuíssem com a meta de 50% (Carvalho; Amaral, 2019). A nova meta é de 60%. As desigualdades regionais pesam: em 2020, a taxa bruta do Nordeste estava entre as mais distantes da meta nacional (Duarte; Rocha; Lima, 2022). Os dados disponíveis sobre o Ceará são de 2014, e a evolução posterior do estado não está nas fontes examinadas.

A educação profissional precisa passar de 30% para 50% das matrículas do ensino médio. Na 9ª Coordenadoria Regional de Desenvolvimento da Educação (Crede), dois dos seis municípios não tinham escola estadual de educação profissional, o que impunha uma barreira geográfica ao acesso (Magalhães Júnior; Gomes; Monteiro, 2025). Elevar o patamar estadual sem enfrentar essa distribuição territorial reproduziria a desigualdade que os autores descrevem.

Outras metas precisam de patamar numérico ou de troca de indicador. A Meta 9 do PEE-CE fala em elevar a taxa de alfabetização da população com 15 anos ou mais sem fixar valor; a lei nova pede 97% até o quinto ano. A Meta 3 usa a taxa líquida de matrícula no ensino médio; a lei nova mede a conclusão na idade regular. A Meta 7 fala em melhorar as médias no Exame Nacional do Ensino Médio, no Ideb e no Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (Pisa); a lei nova mede proporções de estudantes por nível de aprendizagem. A Meta 14 fixa números absolutos de titulados, que precisarão ser convertidos em taxa por habitante. Essa conversão depende da população do estado e das projeções por ente que o Inep deve publicar (art. 28).

O terceiro grupo reúne o que precisa ser criado. As metas de conectividade e de educação digital (Objetivo 7) e de clima (Objetivo 8) têm no PEE-CE apenas estratégias isoladas: banda larga até o quinto ano (estratégia 7.10), coleta seletiva (estratégia 7.45) e, para as escolas do campo, um plano de abastecimento de água e internet (estratégia 21.11). Na valorização docente, o plano estadual previa concursos periódicos (estratégia 18.2), mas não um limite para professores sem cargo efetivo como o da Meta 17.d. Na gestão democrática, faltam as metas de conselhos escolares em todas as escolas e de fórum instituído por lei.

A governança exige ajustes no corpo da lei estadual. O PEE-CE já prevê o essencial do que a lei nova pede: monitoramento por oito instâncias, incluindo a Secretaria da Educação, a Comissão de Educação da Assembleia, o Conselho e o Fórum Estaduais de Educação (art. 4º); uma instância permanente de pactuação com os municípios (art. 7º); a atualização do Sistema Estadual de Educação

(art. 11); orçamentos compatíveis com o plano (art. 12); e monitoramento bienal (estratégia 20.12) (CEARÁ, 2016). Faltam três peças. A primeira é converter a instância estado-municípios na subcomissão bipartite vinculada à Cibe, cujo prazo de 120 dias venceu em meados de agosto de 2026. O material examinado não traz ato estadual sobre o tema, e por isso não é possível afirmar se o prazo foi cumprido. A segunda é o plano de ações bienal, com valores por meta, exigido em até seis meses da publicação do novo plano estadual. A terceira são os atos de governança e de monitoramento previstos nos arts. 7º, § 4º, e 8º, § 2º, da lei nacional. O calendário fecha com a publicação do novo PEE, até abril de 2027 (art. 34), e com as projeções do Inep, previstas para meados de outubro de 2026 (art. 28). O estado precisará escrever seu plano com essas projeções ainda recentes.

Há ainda as diretrizes. O PEE-CE veda a inserção de corrente ideológica única ou de doutrina amplamente controversa (art. 2º, parágrafo único) e impede a utilização de ideologia de gênero na educação estadual (art. 3º, inciso XV) (CEARÁ, 2016). A lei nacional de 2026 determina que os planos decenais observem o pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, a garantia de debate crítico de diferentes perspectivas e a promoção do respeito à diversidade (art. 3º, incisos II a IV) (BRASIL, 2026). A reescrita do plano estadual terá de ler esses dispositivos em conjunto. O debate em torno do termo gênero, que levou à sua retirada do texto de 2014 (Ramalho; Vieira, 2019), tende a reaparecer nessa leitura.

7 RESULTADOS E DISCUSSÃO

A pergunta deste artigo foi que mudanças separam as duas leis do PNE e que ajustes elas exigem do plano cearense. A resposta tem duas partes.

Nas quatro dimensões comparadas, o novo PNE muda mais a forma de cobrar do que o conteúdo das metas. Na estrutura, o plano passa de 20 metas para 19 objetivos e 73 metas, com 372 estratégias, e o corpo da lei cresce de 14 para 37 artigos. Nas metas, há elevação de patamares em tempo integral, educação profissional, formação docente e educação superior; troca da média do Ideb por proporções de estudantes por nível de aprendizagem; metas de equidade expressas como razão entre grupos; e dois objetivos novos, de educação digital e de clima. No financiamento, o percentual do PIB continua, com meta intermediária de 7,5% no sétimo ano, ao lado de um indicador de gasto por aluno e do CAQ como parâmetro, cujos valores dependem de pactuação ainda não concluída. Na governança, as instâncias federativas previstas sem prazo em 2014 ganham prazo de 120 dias, o monitoramento ganha data fixa e o plano de ações bienal liga metas a valores orçamentários, com sanção para quem não o elaborar. Esses resultados confirmam a leitura de Weirich, Boufleuher e Zonin

(2026) de que o novo plano reorienta o anterior sem romper com ele, e acrescentam o detalhe dos dispositivos e prazos em que essa reorientação aparece.

Para o Ceará, o confronto produziu três grupos. O plano estadual já contempla o marco da alfabetização no segundo ano, a educação indígena, quilombola e do campo, a exigência de expansão pública da educação superior e os instrumentos preparatórios do CAQ. Precisa elevar patamares ou trocar indicadores em creche, ensino médio, tempo integral, educação profissional, analfabetismo, educação superior, pós-graduação e formação docente. Precisa criar metas de educação digital, clima, conselhos escolares, fóruns e limite de vínculos temporários, além de três peças de governança: a subcomissão bipartite, o plano de ações bienal e os atos de monitoramento. O objetivo do artigo foi cumprido na comparação normativa. Na medida da distância entre o estado e as novas metas, foi cumprido em parte, porque os números do Ceará disponíveis nas fontes cobrem poucos indicadores e datam de 2014 e 2022.

Duas fontes próximas limitam a leitura otimista desses resultados. A primeira é Heidrich, Araújo e Couto (2025), para quem o projeto do novo plano representou retrocesso em relação ao PNE 2014-2024, por reforçar a regulação por resultados e reduzir as metas de financiamento. A comparação da seção 5 confirma parte do diagnóstico, já que o texto aprovado adiou a meta intermediária de investimento para o sétimo ano, e relativiza outra parte, já que o percentual subiu de 7% para 7,5% e o CAQ ganhou estatuto de princípio do financiamento. A segunda é Segatto, Oliveira e Silva (2024), que advertem sobre o modelo cearense de colaboração: “Isso pode trazer limitações, dado que o modelo do Ceará pode não responder adequadamente aos problemas e contextos de outros estados e que não se articula com a pactuação de metas nacionais.” A advertência vale também para o próprio Ceará. O desenho estadual foi construído em torno da alfabetização e de incentivos por resultado, enquanto o novo PNE exige pactuar trajetórias em dezenove objetivos dentro de uma subcomissão do SNE. A vantagem acumulada pelo estado na colaboração com os municípios é real, mas cobre um recorte menor que o exigido pela lei nova.

A experiência do ciclo anterior orienta a leitura dos novos instrumentos. Weirich, Boufleuher e Zonin (2026) concluem: “Assim, os avanços normativos observados constituem uma condição necessária, mas não suficiente, para a efetivação do direito à educação de qualidade no Brasil.” Assalin (2026) chega a conclusão semelhante sobre a gestão democrática: “A mera previsão normativa não foi suficiente para reverter padrões autoritários e excludentes de organização escolar.” O que os estudos registraram foi a distância entre norma e execução durante a vigência da Lei nº 13.005/2014, com a instância federativa nunca criada, o CAQi sem valor e as metas com baixo progresso. A leitura deste

artigo é que os prazos, o plano de ações e a sanção do art. 26 respondem a esse histórico com cobrança mais concreta. Se a resposta funcionará é algo que só o monitoramento do decênio vai mostrar.

Da análise decorrem três consequências. A primeira é que o novo plano cearense não se resolve com a atualização dos números do plano de 2016: a troca de indicadores na aprendizagem, no ensino médio e na pós-graduação exige reescrever metas, e as projeções do Inep por ente passam a ser o ponto de partida obrigatório. A segunda é que o plano de ações bienal transfere o centro do planejamento para o orçamento. O PEE-CE já previa estudos de custo por aluno pelo Ipece e um grupo de trabalho para o CAQ, e esses instrumentos ganham função imediata, porque o estado terá de declarar, em valores nominais e percentuais, quanto destina a cada meta. A terceira é que o calendário aperta mais a governança do que as metas: o prazo da instância bipartite já venceu, o do novo plano termina em abril de 2027 e o do primeiro plano de ações vem seis meses depois, de modo que a capacidade técnica da secretaria e a articulação com os municípios passam a definir o ritmo da adequação.

8 CONCLUSÃO

O artigo comparou a Lei nº 13.005/2014 e a Lei nº 15.388/2026 em estrutura, metas, financiamento e governança e confrontou o plano estadual do Ceará com a lei nova. O argumento central é que o novo PNE mantém a ambição do anterior, eleva patamares e troca indicadores, mas muda sobretudo a forma de cobrança: instâncias federativas com prazo, monitoramento com data, planos de ações com valores e sanção para quem não os elaborar. O CAQ ganhou estatuto legal, mas ainda depende de valores pactuados, e esse é o ponto em que a execução do plano mais depende de decisões ainda não tomadas.

Para o Ceará, a adequação combina três movimentos. O estado conserva o que antecipou, como a alfabetização no segundo ano, a educação dos povos indígenas, quilombolas e do campo e os estudos de custo por aluno. Eleva patamares em que parte de pontos distantes, com destaque para a educação superior, a educação profissional e a formação docente. E cria o que não tinha: metas de educação digital, de clima e de participação, além das peças de governança que a lei nova exige em prazos curtos.

O estudo tem limites próprios. A análise é normativa e não acompanhou atos do governo cearense posteriores à publicação da lei nacional, de modo que não afirma se os primeiros prazos foram cumpridos. Os números do estado vêm de estudos com referências de 2014 e 2022, sem consulta direta às séries do Inep e do IBGE, e parte dos estudos foi consultada pelo resumo. A classificação das metas do PEE-CE indica a direção do ajuste, mas não o seu custo. Falta ainda medir esse custo meta a meta, com base nas projeções que o Inep publicará por ente federativo.

A contribuição do artigo está em dois movimentos. O primeiro é a comparação entre o PNE 2014-2024 e o PNE 2026-2036 em estrutura, metas, financiamento e governança. O segundo é a classificação das metas do PEE-CE diante da lei nova, que mostra o que o Ceará mantém, eleva e cria, ao lado das obrigações e prazos que o estado precisa cumprir para adequar seu plano ao novo decênio.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Márcia. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões para reflexão. Educação & Sociedade, v. 31, n. 112, p. 707-727, 2010. DOI: 10.1590/s0101-73302010000300004. Disponível em: https://doi.org/10.1590/s0101-73302010000300004. Acesso em: 1 set. 2026.

ALVES, Andréia Vicência Vitor; ALVES, Andrêssa Gomes de Rezende; VIEGAS, Elis Regina dos Santos. Educational management in education plans: from national to municipal. Revista Iberoamericana de Estudios en Educación, v. 15, p. 719-734, 2020. DOI: 10.21723/riaee.v15iesp.1.13345. Disponível em: https://doi.org/10.21723/riaee.v15iesp.1.13345. Acesso em: 1 set. 2026.

AMARAL, Nelson Cardoso. O "novo" ensino médio e o PNE: haverá recursos para essa política? Retratos da Escola, v. 11, n. 20, p. 91, 2017. DOI: 10.22420/rde.v11i20.759. Disponível em: https://doi.org/10.22420/rde.v11i20.759. Acesso em: 1 set. 2026.

ASSALIN, Ester. A Gestão Democrática no PNE 2014-2024: disputas e desafios para o novo Plano de Educação. Horizontes - Revista de Educação, v. 13, n. 21, 2026. DOI: 10.30612/hre.v13i21.21243. Disponível em: https://doi.org/10.30612/hre.v13i21.21243. Acesso em: 1 set. 2026.

BRANDT, Andressa Graziele; WERNER, Bruna; SILVA, Filomena Lucia Gossler Rodrigues da. The National Education Plan and continuing teacher training for basic education: analysis and monitoring about Goal 16. Revista Educação e Políticas em Debate, v. 8, n. 2, p. 221-232, 2019. DOI: 10.14393/repod-v8n2a2019-50655. Disponível em: https://doi.org/10.14393/repod-v8n2a2019-50655. Acesso em: 1 set. 2026.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. Diário Oficial da União, 12 nov. 2009, p. 8. Disponível em: https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:emenda.constitucional:2009-11-11;59. Acesso em: 1 set. 2026.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Diário Oficial da União, Edição Extra, n. 120-A, p. 1, 26 jun. 2014. Disponível em: https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:lei:2014-06-25;13005. Acesso em: 1 set. 2026.

BRASIL. Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007; e dá outras providências. Diário Oficial da União, Edição Extra, n. 246-C, p. 1, 25 dez. 2020. Disponível em: https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:lei:2020-12-25;14113. Acesso em: 1 set. 2026.

BRASIL. Lei nº 15.388, de 14 de abril de 2026. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE). Diário Oficial da União, 15 abr. 2026, p. 1. Disponível em: https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:lei:2026-04-14;15388. Acesso em: 1 set. 2026.

CARVALHO, Janete Magalhães. O Plano Nacional de Educação (PNE, 2014-2024) e as políticas de currículo e formação de professores para a Educação Básica no Brasil. Revista Educação e Políticas em Debate, p. 1-16, 2025. DOI: 10.14393/repod-v14n2a2025-76910. Disponível em: https://doi.org/10.14393/repod-v14n2a2025-76910. Acesso em: 1 set. 2026.

CARVALHO, Renata Ramos da Silva; AMARAL, Nelson Cardoso. As universidades estaduais brasileiras e as metas do PNE (2014-2024) para a educação superior: desafios de expansão e financiamento. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação, v. 35, n. 1, p. 181-205, 2019. DOI: 10.21573/vol1n12019.86825. Disponível em: https://doi.org/10.21573/vol1n12019.86825. Acesso em: 1 set. 2026.

CEARÁ. Lei nº 16.025, de 30 de maio de 2016. Dispõe sobre o Plano Estadual de Educação (2016/2024). Diário Oficial do Estado, Fortaleza, 1 jun. 2016. Acesso em: 1 set. 2026.

COELHO, Ligia Martha C. C.; MOEHLECKE, Sabrina; SILVA, Bruno Adriano Rodrigues da. PNE 2014-2024: uma análise da Meta 6 para a construção do novo PNE. Estudos em Avaliação Educacional, v. 35, e10492, 2024. DOI: 10.18222/eae.v35.10492. Disponível em: https://doi.org/10.18222/eae.v35.10492. Acesso em: 1 set. 2026.

DUARTE, Michelle Matilde Semiguen Lima Trombini; ROCHA, Monica Aparecida da; LIMA, Fernando Silva. The National Education Plan (PNE) and higher education between brazilian regions. Desenvolvimento em Questão, v. 20, n. 58, e13068, 2022. DOI: 10.21527/2237-6453.2022.58.13068. Disponível em: https://doi.org/10.21527/2237-6453.2022.58.13068. Acesso em: 1 set. 2026.

FLORES, Niltônio Carrijo; SOUZA, Rita Rodrigues de; MOREIRA, Eveline da S. Gontijo; ALVES, Eulália Cristina R. Ficks. Formação, valorização e reconhecimento social docente: uma análise do PNE 2014-2024. Frontiers of Law Journal, v. 2, n. 3, p. 1-34, 2026. DOI: 10.70579/rfd.v2i3.247. Disponível em: https://doi.org/10.70579/rfd.v2i3.247. Acesso em: 1 set. 2026.

FRANÇA, Magna. Financiamento da educação - limites e avanços do Plano Nacional de Educação (2014-2024). HOLOS, v. 6, p. 188-198, 2016. DOI: 10.15628/holos.2016.4999. Disponível em: https://doi.org/10.15628/holos.2016.4999. Acesso em: 1 set. 2026.

GROSSI, Geraldo; ALCANTARA, Ronara de Castro Azevedo; CUNHA, Stela Fontes Ferreira da. O processo de elaboração e adequação dos planos de educação dos planos de educação e a rede de assistência técnica da SASE/MEC. Revista Exitus, v. 8, n. 1, p. 171-196, 2017. DOI: 10.24065/2237-9460.2018v8n1id394. Disponível em: https://doi.org/10.24065/2237-9460.2018v8n1id394. Acesso em: 1 set. 2026.

HEIDRICH, Maria Jaqueline Giovanini; ARAÚJO, Renan Bandeirante; COUTO, Caline do Carmo. Qualidade da Aprendizagem e Financiamento da Educação no Novo PNE. Retratos da Escola, v. 19, n. 44, p. 429-448, 2025. DOI: 10.22420/rde.v19i44.2492. Disponível em: https://doi.org/10.22420/rde.v19i44.2492. Acesso em: 1 set. 2026.

HORA, Dinair Leal da. Estado, democracia e políticas educacionais: desafios da gestão escolar e construção do novo PNE no contexto Amazônico. Revista Exitus, v. 14, e024049, 2024. DOI:

10.24065/re.v14i1.2733. Disponível em: https://doi.org/10.24065/re.v14i1.2733. Acesso em: 1 set. 2026.

MAGALHÃES JÚNIOR, Antônio Germano; GOMES, Francimarcos Peixoto; MONTEIRO, Karoline Matos. Educação profissional: avanços da meta 11 na 9ª CREDE-Ceará. Práticas Educativas Memórias e Oralidades - Rev Pemo, v. 7, e16452, 2025. DOI: 10.47149/pemo.v7.e16452. Disponível em: https://doi.org/10.47149/pemo.v7.e16452. Acesso em: 1 set. 2026.

MARTINS, Paulo Sena. Pior a emenda que o soneto: os reflexos da EC 95/2016. Retratos da Escola, v. 12, n. 23, p. 227, 2018. DOI: 10.22420/rde.v12i23.869. Disponível em: https://doi.org/10.22420/rde.v12i23.869. Acesso em: 1 set. 2026.

MELO, Ticiane Gonçalves Sousa de; MOURA, Dante Henrique. PNE (2001-2010), PNE (2014-2024): orientações para a Educação Profissional no Brasil. HOLOS, v. 3, p. 3-15, 2017. DOI: 10.15628/holos.2017.5766. Disponível em: https://doi.org/10.15628/holos.2017.5766. Acesso em: 1 set. 2026.

MOTA, Luis Henrique Matos. Quem paga a qualidade? O Custo Aluno Qualidade (CAQ) como calcanhar de Aquiles do PNE 2026-2036. Revista Tópicos, v. 4, n. 35, p. 1-64, 2026. DOI: 10.70773/revistatopicos/784066649. Disponível em: https://doi.org/10.70773/revistatopicos/784066649. Acesso em: 1 set. 2026.

RAMALHO, Carla Chagas; VIEIRA, José Jairo. Do Projeto de Lei 8.035/2010 à Lei 13.005/2014: a inviabilização da temática gênero. TEXTURA - Revista de Educação e Letras, v. 21, n. 48, 2019. DOI: 10.17648/textura-2358-0801-21-48-5254. Disponível em: https://doi.org/10.17648/textura-2358-0801-21-48-5254. Acesso em: 1 set. 2026.

ROCHA, Mônika Alencar; AMORIM, Simone Silveira; CARMO, Claudiuscia Mendes do. A formação continuada no contexto do PNE (2014-2024): uma análise de resultados e de projeções entre Brasil e Ceará. Colloquium humanarum, v. 21, n. 1, p. 1-16, 2024. DOI: 10.5747/ch.2024.v20.h609. Disponível em: https://doi.org/10.5747/ch.2024.v20.h609. Acesso em: 1 set. 2026.

SEGATTO, Catarina Ianni; OLIVEIRA, Karoline de; SILVA, André Luís Nogueira da. Os limites do PNE (2014-2024) no regime de colaboração. Estudos em Avaliação Educacional, v. 35, e10549, 2024. DOI: 10.18222/eae.v35.10549. Disponível em: https://doi.org/10.18222/eae.v35.10549. Acesso em: 1 set. 2026.

SOUZA, Elaine Cristina de; MORORÓ, Leila Pio. A meta 16 do PNE: política avançada e práticas retrógradas? Horizontes, v. 44, n. 1, e023269, 2026. DOI: 10.24933/horizontes.v44i1.2211. Disponível em: https://doi.org/10.24933/horizontes.v44i1.2211. Acesso em: 1 set. 2026.

VICK, Fernanda; GURZA LAVALLE, Adrian. É a política… A efetividade das conferências e seus mecanismos causais. Opinião Pública, v. 26, n. 3, p. 556-586, 2021. DOI: 10.1590/1807-01912020263556. Disponível em: https://doi.org/10.1590/1807-01912020263556. Acesso em: 1 set. 2026.

WEIRICH, Samuel Felipe; BOUFLEUHER, Davi José Nicaretta; ZONIN, Wilson João. A implementação do novo plano nacional de educação e seus impactos na qualidade da educação brasileira. Revista edUCA - Revista Multidisciplinar da Faculdade Católica Paulista, v. 9, n. 3, e450, 2026. DOI: 10.54901/educa.v9-450. Disponível em: https://doi.org/10.54901/educa.v9-450. Acesso em: 1 set. 2026.