



# O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO PNE (2014-2024) NO CONTEXTO DO PÓS GOLPE DE 2016: balanço crítico

*Nelson Cardoso Amaral<sup>1</sup>*

*João Ferreira de Oliveira<sup>2</sup>*

## RESUMO

As metas e estratégias estabelecidas no Plano Nacional de Educação (PNE) para o período 2014-2024 dependem fundamentalmente da Meta 20 que estabeleceu como deveria se efetivar o financiamento da educação brasileira nesse período. Para que as metas fossem cumpridas, estudos indicaram que seria necessário a aplicação de um volume de recursos financeiros equivalentes a 10% do PIB até o final do decênio. Este artigo examina como vem se efetivando o financiamento do PNE, discutindo inicialmente as crises econômicas, políticas, sociais e ideológicas que ocorreram no Brasil a partir da eleição de Dilma Rousseff para o segundo mandato, destacando que o governo de Michel Temer (2016-2018) adotou uma política de austeridade fiscal que provocou cortes orçamentários e redução dos gastos públicos, em nome de uma “regeneração do estado”. O governo de Jair Bolsonaro (2019-2022) intensificou esta política de inspiração hiperneoliberal, associando-a a ações de perspectiva conservadora e autoritária de extrema direita, em que permanentemente se ataca a democracia, a liberdade de ensino e o pluralismo de ideias e concepções pedagógicas. Observa-se que há uma desconstrução das políticas educacionais que estavam em andamento, resultando na quase impossibilidade de se cumprir a Meta 20 e, como consequência, comprometer o cumprimento da quase totalidade das metas do Plano, com sérias consequências para a qualidade social e pedagógica da educação brasileira.

**Palavras-chave:** Financiamento da educação. Plano Nacional de Educação. Políticas de Educação.

## EDUCATION FUNDING IN PNE (2014-2024) IN THE CONTEXT OF THE FISCAL AUSTERITY POLICY: a critical balance

## ABSTRACT

The goals and strategies established in the National Education Plan (PNE) for the period 2014-2024, fundamentally depend on Goal 20, which set how the financing of Brazilian education should be carried out in this period. To meet the targets, studies indicated that it would be necessary to invest a volume of financial resources

---

<sup>1</sup> Doutor em Educação pela Universidade Metodista de Piracicaba (UNIMEP). Professor da Universidade Federal de Goiás, Goiânia, Goiás, Brasil. Orcid iD: <https://orcid.org/0000-0002-3593-9582>. E-mail: [nelsoncardosoamaral@gmail.com](mailto:nelsoncardosoamaral@gmail.com)

<sup>2</sup> Doutor em Educação pela Universidade de São Paulo (USP). Professor da Universidade Federal de Goiás, Goiânia, Goiás, Brasil. Orcid iD: <https://orcid.org/0000-0002-4135-6340>. E-mail: [joao.jferreira@gmail.com](mailto:joao.jferreira@gmail.com)

equivalent to 10% of GDP by the end of the decade. This article examines how the financing of the PNE has been implemented, initially discussing the economic, political, social and ideological crises that occurred in Brazil, since the election of Dilma Rousseff for the second term. It also highlights that Michel Temer (2016-2018) government adopted a fiscal austerity policy that led to budget cuts and a reduction in public spending, in the name of a “regeneration of the state”. Jair Bolsonaro (2019-2022) government intensified this neoliberal-inspired policy, associating it with actions from a far-right conservative and authoritarian perspective, in which democracy, freedom of teaching, and the pluralism of pedagogical ideas and conceptions are permanently attacked. It is observed that there is a deconstruction of educational policies that were in progress, resulting in the almost impossibility of meeting Goal 20 and, as a consequence, compromising the fulfillment of almost all PNE goals, with serious consequences for the social and pedagogical quality of Brazilian education.

**Keywords:** Education funding. National Education Plan. Education Policies.

## EL FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN EN EL PNE (2014-2024) EN EL CONTEXTO DE LA POLÍTICA DE AUSTERIDAD FISCAL: un balance crítico

### RESUMEN

Las metas y estrategias establecidas en el Plan Nacional de Educación (PNE) para el período 2014-2024, dependen fundamentalmente de la Meta 20, que establece cómo debe realizarse la financiación de la educación brasileña en este período. Para cumplir con las metas, los estudios indicaron que sería necesario invertir un volumen de recursos financieros equivalente al 10% del PIB al final de la década. Este artículo examina cómo se ha implementado el financiamiento del PNE, discutiendo inicialmente las crisis económicas, políticas, sociales e ideológicas que ocurrieron en Brasil, desde la elección de Dilma Rousseff para el segundo mandato. También destaca que el gobierno de Michel Temer (2016-2018) adoptó una política de austeridad fiscal que condujo a recortes presupuestarios y una reducción del gasto público, en nombre de una “regeneración del Estado”. El gobierno de Jair Bolsonaro (2019-2022) intensificó esta política de inspiración neoliberal, asociándola a acciones desde una perspectiva conservadora y autoritaria de extrema derecha, en la que se ataca permanentemente la democracia, la libertad de enseñanza y el pluralismo de ideas y concepciones pedagógicas. Se observa que existe una deconstrucción de las políticas educativas que estaban en marcha, resultando en la casi imposibilidad de cumplir con la Meta 20 y, en consecuencia, comprometiendo el cumplimiento de casi todas las metas del PNE, con graves consecuencias para la calidad social y pedagógica de la educación brasileña.

**Palabras Clave:** Financiamiento de la educación. Plan Nacional de Educación. Políticas de Educación.

### Introdução

O presente artigo examina como foi estabelecido o financiamento da educação no Plano Nacional de Educação – PNE (2014-2024), de modo a contribuir para a consecução das 20 metas e estratégias previstas no Plano, o

que implicava atingir o equivalente a 10% do PIB ao final do decênio. Para tanto, reflete inicialmente sobre as crises econômicas, políticas, sociais e ideológicas ocorridas no Brasil nos últimos anos, que produziram mudanças político-ideológicas acentuadas.

Busca mostrar que o governo de Michel Temer (2016-2018) adotou uma política de austeridade fiscal, com cortes orçamentários e redução dos gastos públicos, em nome de uma “regeneração do estado”. Por sua vez, o governo de Jair Bolsonaro (2019-2022) intensificou essa política de austeridade fiscal, de inspiração hiperneoliberal e autoritária, mas associada a uma perspectiva conservadora de extrema direita, com ataques constantes à democracia, à liberdade de ensino e ao pluralismo de ideias e concepções pedagógicas.

Desde então, observa-se a desconstrução das políticas de educação que estavam em curso no país, resultando no não atingimento da quase totalidade das metas do PNE (2014-2024), o que vem aprofundando o déficit educacional em termos do direito à educação de qualidade social e pedagógica para todos e todas nos diferentes níveis e modalidades de educação/ensino. Para melhor entendimento, faz-se necessário compreender o que estava previsto no PNE 2014-2024 para o financiamento das metas e estratégias e, em seguida, compreender como a política de austeridade fiscal e as ações dos governos Michel Temer e Jair Bolsonaro inviabilizaram atingir as metas do PNE em quase sua totalidade. Um novo PNE exigirá retomar radicalmente a perspectiva do direito à educação de qualidade social e pedagógica para todos e todas no país.

### **As crises do capitalismo, do estado e do planejamento educacional**

As crises do capitalismo vêm se intensificando em todo o mundo, implicado em conflitos da hegemonia política, com especificidades em cada país, sejam ricos ou pobres. Desde o Consenso de Washington, ocorrido em 1989, os países centrais do capitalismo adotaram e difundiram o receituário neoliberal, especialmente por meio dos organismos multilaterais encarregados de expandir o projeto de mundialização do capital e expansão das condições para a produção de mais valia globalizada, reduzindo as

interferências dos estados nacionais, sobretudo por meio da formulação e implementação de políticas públicas sociais. A crise atual é financeira, mas também ecológica, política e social, dado o crescimento da pobreza em toda parte, o aprofundamento da crise climática, a expansão ou autovalorização do capital mediante a especulação financeira, o desemprego estrutural e a degradação dos processos e condições de trabalho, dentre outros (FRASER; JAEGGI, 2020).

A dinâmica de acumulação do capital, antes mais baseada na produção para o consumo, via processos de industrialização, produção agrícola e serviços, vem se ancorando cada vez mais no conhecimento, como fator de produção, e no rentismo contemporâneo, como forma de intensificar a autovalorização do capital (FRASER; JAEGGI, 2020; DOWBOR, 2022). Dowbor (2020) vê a financeirização como a extração improdutiva da riqueza social, dado as diversas formas de intermediação criadas pelos gigantes financeiros, que fazem o capital migrar da indústria para as finanças.

As plataformização das economias (POELL; NIEBORG; VAN DIJCK, 2020)<sup>3</sup> ampliam a intermediação do dinheiro, da comunicação, do conhecimento e da informação, bem como os controles sobre os processos de trabalho e outras esferas da vida social. Todas as esferas da vida humana estão sendo mercantilizadas ou financeirizadas, em razão dessa nova era do tecnorentismo, que ampliam os lucros artificiais e colocam o trabalho numa situação dramática, especialmente porque o estado com pendor mais social vem sendo desconstruído.

Conforme Dowbor (2020), a revolução tecnológica, acompanhada da produção imaterial, vem alterando a base produtiva e aumentando a produtividade com menos emprego da força humana de trabalho, induzindo a recriação do mercado de trabalho no sentido de produzir uma força de trabalho com menos direitos e sem a proteção da regulação estatal. Assim, a

---

<sup>3</sup> Poell, Nieborg e Van Dijck (2020, p.1) entendem plataformização como a “penetração de infraestruturas, processos econômicos e estruturas governamentais das plataformas digitais em diferentes setores econômicos e esferas da vida. Ela também envolve a reorganização de práticas e imaginários culturais em torno dessas plataformas”.

força de trabalho é cada vez mais abundante e desprotegida, em razão da flexibilização da regulação do trabalho, adoção de trabalho intermitente, redução de salários, intensificação do trabalho, contratos cada vez mais individualizados, etc. (ABÍLIO; HENRIQUE; GROHMANN, 2021).

Como afirmam Fraser e Jaeggi (2020), os trabalhadores são livres para trabalhar nessas condições ou livres para morrer de fome. Os que não conseguem emprego e se submetem aos contratos precarizados de trabalho assalariado, são atraídos pela cantilena da busca de meios de subsistência individualizados, conforme seus méritos e competências, orientando-se pela instrumentalização e racionalidade para o cálculo econômico, tendo em vista tornarem-se indivíduos empreendedores, livres investidores na sociedade competitiva do chamado livre mercado. Ações políticas e educativas são orientadas cada vez mais para manipular e direcionar as vontades, interesses, consciência e governar as subjetividades no processo de neoliberalização do indivíduo.

A ideologia neoliberal, associada ao neoconservadorismo, disputa cada vez mais a formação do homem neoliberal-conservador, tendo em vista a reprodução social inerente à produção e preservação da sociedade capitalista. Não basta mais defender a sociedade de livre mercado como natural, é preciso construir uma mentalidade neoliberal que oriente o processo de formação do homem para esse modelo de economia e de produção. A reprodução social passa a ser efetivamente assegurada se a subjetividade dos indivíduos for amplamente trazida para a esfera a construção da vida pela lógica do cálculo econômico e da individualização.

Para construir essa lógica, o neoliberalismo não se contenta mais em desconstruir o poder de regulação e de intervenção do estado nacional; não se trata mais da defesa de um estado mínimo, mas de colocar o estado a serviço da esfera privada, de formar o homem para a lógica da economia competitiva natural e para a reprodução social por meio da construção de uma sociedade ordeira, disciplinada e pronta a defender essa nova sociabilidade e subjetividade econômica. Os poderes do estado, por meio da desconstrução dos direitos sociais e afirmação da economia de mercado são,

pois, fundamentais para a manutenção da economia capitalista, mesmo que por meio da expropriação, dominação de gênero, opressões raciais, violência física e simbólica e exploração degradante do trabalho.

O Brasil nesse contexto, especialmente nos governos do Partido dos Trabalhadores (PT), sobretudo no período de 2003 a 2014, buscou construir uma política de crescimento, que resultasse em maior ampliação do consumo de massa e inclusão social. Tratava-se de um projeto neodesenvolvimentista (DUTRA et. Al. 2013) em que o estado atuava como indutor do crescimento econômico e redução das desigualdades sociais, promovendo certo nível de conciliação de classes, o que resultou no crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) e do salário da classe trabalhadora, assim como na ampliação de postos de trabalho, aumento real do salário mínimo e implementação de políticas e ações sociais para a redução da pobreza e para a inclusão.

O impeachment de Dilma Rousseff (2011-2016)<sup>4</sup>, decorrente de golpe jurídico midiático-parlamentar (SAVIANI, 2020, p.12), associado ao projeto de intensificação da exploração da força de trabalho, que vitimou o país, teve como norte o projeto apresentado pelo Partido Movimento Democrático Brasileiro (PMDB)<sup>5</sup>. “A travessia social: uma ponte para o futuro”, apresentado inicialmente em 2015, implicava na verdade adotar uma política de ajuste fiscal e redução dos gastos públicos por meios de cortes orçamentários. Já em 2016, quando Michael Temer (2016-2018) assume o poder, aprova-se a Emenda Constitucional nº 95, que instituiu o Novo Regime Fiscal, congelando os investimentos em Saúde, Educação e outras áreas sociais por um período de 20 anos.

O documento “Ponte para o Futuro” advogava uma regeneração do estado, ou melhor, a adoção do estado neoliberal entendido como enxuto e supostamente eficiente, bem como o acatamento das privatizações e

---

<sup>4</sup> A Fundação Perseu Abramo, instituída pelo Partido dos Trabalhadores (PT), apresenta um conjunto de motivos para explicar o golpe contra Dilma. A esse respeito consultar: <https://fpabramo.org.br/fundacao-perseu-abramo/>. Acesso em 17 fev. 2023.

<sup>5</sup> Cf. FUNDAÇÃO ULYSSES GUIMARÃES/ PARTIDO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO/PMDB. A Travessia Social – Uma Ponte para o Futuro. 2016. Disponível em: <https://fundacaoulysses.org.br/>. Acesso em 22 nov. 2022.

ampliação das parcerias público-privada, de modo a incrementar a participação da iniciativa privada, ampliar e regulamentar a terceirização, flexibilizar ou desregulamentar o mercado de trabalho, reduzir direitos trabalhistas e ampliar a concorrência internacional. Essa agenda coadunava com a agenda empresarial no Brasil que buscava aumentar a competitividade e o lucro por meio da diminuição da arrecadação do estado, da reforma trabalhista, da reforma da previdência, da reforma administrativa, da flexibilização do orçamento do Estado, da redução das vinculações constitucionais, da reforma do ensino médio, dentre outras.

Essa agenda foi intensificada quando assume o governo Jair Bolsonaro (2019-2022), que adota uma política hiperneoliberal e autoritária (CASTRO, 2020), associada ao conservadorismo, aprofundando ainda mais a desigualdade social, ao mesmo tempo em que atacava a democracia e o estado democrático de direito, desconstruía as políticas sociais e a perspectiva de uma educação inclusiva e democrática para todos e todas (OLIVEIRA; AMARAL, 2020). O termo hiperneoliberal é tomado aqui no sentido apresentado por Castro (2020, p.1), como destacado a seguir

De índole plural, mas com características organizativas de movimento, o neoliberalismo aglutina várias correntes, entre as quais sobressaem a Escola Austríaca de Ludwig von Mises e Friedrich Hayek; o ordoliberalismo de Walter Eucken, Franz Böhm, Wilhelm Röpke e Alexander Rüstow; a Escola de Chicago de Milton Friedman, George Stigler e Gary Becker; e a Escola de Virgínia de James M. Buchanan. Já nos anos 1930, quando o neoliberalismo surge em termos teóricos, evidenciam-se suas reservas em relação à democracia, que ecoam posições de Carl Schmitt. Ao ser implementado na prática, dos anos 1970 em diante, seu aspecto autoritário aparece principalmente sob a forma de um consenso imposto. Quando esse consenso se desfaz, a partir da crise de 2008, ele desemboca numa espécie de hiperneoliberalismo, no qual se acirram as dimensões de exploração, desestabilização e autoritarismo (CASTRO, 2020, p.1)

Nesse contexto, além de manter a Emenda Constitucional nº 95/2016, o governo buscou aprofundar os cortes orçamentários e reduzir os recursos e programas sociais nos setores entendidos como direitos sociais, conforme o art. 6º da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988). Dentre as reformas e ações de cunho neoliberal destacam-se: a reforma da previdência, a reforma

da liberdade econômica, as privatizações de empresas estatais, a redução do Estado e os projetos de reforma tributária e administrativa.

O PNE (2014-2024) sofreu portanto todas as intempéries dessas crises e transições políticas no país, pois o planejamento estatal, e em especial o PNE são, nesse contexto, elementos estranhos e indesejados, pois criam obrigações de investimento, de cobrança por resultados e de transparência na constituição e repartição do fundo público, o que passa, em geral, pelos controles dos próprios órgãos de estado, a exemplo do legislativo, do judiciário, dos tribunais fiscalizadores, dos conselhos sociais, das mídias investigativas e de entidades da sociedade civil organizada.

Nessa direção, o planejamento estatal é apresentado como um dos mecanismos da racionalidade de que o capitalismo deve ser controlado e ajustado na relação capital-trabalho e na utilização do fundo público, além do que indica que é possível controlar variáveis econômicas que resultem no crescimento econômico, no pleno emprego e na construção de uma rede de proteção social, embora mantendo os parâmetros da chamada economia de mercado. Os governos, na lógica do estado de bem-estar social, do neodesenvolvimentismo, do macroplanejamento econômico, têm papel na regulação dos mercados, na proteção do trabalho, na elaboração e regulação de diferentes setores sociais, na indução para o crescimento econômico, distribuição direta ou indireta de renda e garantia de direitos sociais.

A educação na perspectiva de ser um direito social e humano implica planejamento educacional, investimento público e controle social. É nessa direção que devemos compreender o contexto em que foi proposto e materializado o PNE (2014-2024), assim como constitucionalizou-se a criação do Sistema Nacional de Educação a partir da Emenda Constitucional nº 59/2009 (BRASIL, 2009) e também mediante a Lei do PNE (Lei 13.005/2014). É preciso, nessa direção, compreender o que estava previsto no tocante ao financiamento das metas e estratégias do Plano para, em seguida, compreender como a política de austeridade fiscal e as ações dos governos Temer e Bolsonaro inviabilizaram atingir as metas do PNE em quase sua



totalidade. Além disso, é fundamental problematizar os rumos da construção de um novo PNE, considerando os retrocessos políticos ocorridos nos últimos anos e os enormes desafios para a efetivação do direito à educação de qualidade nos diferentes níveis e modalidades de educação.

### **Financiamento da Educação no Plano Nacional de Educação – PNE (2014-2024)**

A Lei nº 13.005/2016 ao estabelecer as metas e estratégias para o PNE (2014-2024) definiu em seu artigo 2º as diretrizes para o plano decenal (BRASIL, 2014); dentre elas está a definição do volume de recursos financeiros que deveria ser aplicado para que as metas e estratégias pudessem ser efetivadas, atingindo os objetivos estabelecidos. O inciso VIII do Art. 2º definiu que seria estabelecida uma “meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto – PIB, que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade” (BRASIL, 2014)

O conteúdo desse inciso se concretizou na Meta 20 do PNE quando ficou estabelecido que seria preciso “ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto – PIB do País no 5º (quinto) ano de vigência desta lei e, no mínimo o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio” (BRASIL, 2014)

No quinto ano do PNE a meta intermediária de se aplicar o equivalente a 7% do PIB em educação não foi atingida, ficando em 5,6%, segundo estudo realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) (BRASIL. INEP, 2022).

Para cumprir esta meta que, na prática, significaria quase que duplicar os recursos financeiros aplicados em educação no Brasil foram estabelecidas 12 estratégias que se reduzem a cinco quando analisados os seus conteúdos. A implementação de sete das estratégias não resultaria, efetivamente, em elevação do volume de recursos financeiros aplicados em educação. As

cinco estratégias que objetivam elevar o volume de recursos, são as que seguem:

20.3) destinar à manutenção e desenvolvimento do ensino, em acréscimo aos recursos vinculados nos termos do art. 212 da Constituição Federal, na forma da lei específica, a parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural e outros recursos, com a finalidade de cumprimento da meta prevista no inciso VI do caput do art. 214 da Constituição Federal ;

20.6) no prazo de 2 (dois) anos da vigência deste PNE, será implantado o Custo Aluno-Qualidade inicial - CAQi, referenciado no conjunto de padrões mínimos estabelecidos na legislação educacional e cujo financiamento será calculado com base nos respectivos insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem e será progressivamente reajustado até a implementação plena do Custo Aluno Qualidade - CAQ;

20.7) implementar o Custo Aluno Qualidade - CAQ como parâmetro para o financiamento da educação de todas etapas e modalidades da educação básica, a partir do cálculo e do acompanhamento regular dos indicadores de gastos educacionais com investimentos em qualificação e remuneração do pessoal docente e dos demais profissionais da educação pública, em aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino e em aquisição de material didático-escolar, alimentação e transporte escolar;

20.8) o CAQ será definido no prazo de 3 (três) anos e será continuamente ajustado, com base em metodologia formulada pelo Ministério da Educação - MEC, e acompanhado pelo Fórum Nacional de Educação - FNE, pelo Conselho Nacional de Educação - CNE e pelas Comissões de Educação da Câmara dos Deputados e de Educação, Cultura e Esportes do Senado Federal;

20.10) caberá à União, na forma da lei, a complementação de recursos financeiros a todos os Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não conseguirem atingir o valor do CAQi e, posteriormente, do CAQ.

Este conjunto de estratégias é que possuem potencial para elevar os recursos financeiros aplicados em educação e que podem projetar o cumprimento da Meta 20, atingindo o equivalente a 10% do PIB em 2024. Novamente, as etapas intermediárias não foram implementadas, desde a definição do CAQi (Custo Aluno- Qualidade Inicial) até o estabelecimento da metodologia para o cálculo do CAQ (Custo Aluno- Qualidade).

As outras sete estratégias podem ser separadas em dois grupos: aquelas que possuem em seus conteúdos o controle e fiscalização dos recursos financeiros a serem aplicados em educação, o que é o caso de quatro estratégias e aquelas que tratam de estabelecer ações que não conseguem

explicitar, concretamente, a elevação do volume de recursos ao longo do decênio; estas são em número de três.

As estratégias que tratam do controle e fiscalização são as seguintes:

- 20.2) aperfeiçoar e ampliar os mecanismos de acompanhamento da arrecadação da contribuição social do salário-educação;
- 20.4) fortalecer os mecanismos e os instrumentos que assegurem, nos termos do parágrafo único do art. 48 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a transparência e o controle social na utilização dos recursos públicos aplicados em educação, especialmente a realização de audiências públicas, a criação de portais eletrônicos de transparência e a capacitação dos membros de conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb, com a colaboração entre o Ministério da Educação, as Secretarias de Educação dos Estados e dos Municípios e os Tribunais de Contas da União, dos Estados e dos Municípios;
- 20.5) desenvolver, por meio do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP, estudos e acompanhamento regular dos investimentos e custos por aluno da educação básica e superior pública, em todas as suas etapas e modalidades;
- 20.11) aprovar, no prazo de 1 (um) ano, Lei de Responsabilidade Educacional, assegurando padrão de qualidade na educação básica, em cada sistema e rede de ensino, aferida pelo processo de metas de qualidade aferidas por institutos oficiais de avaliação educacionais.

As três estratégias que, concretamente, não significam a elevação do volume de recursos são as que seguem:

- 20.1) garantir fontes de financiamento permanentes e sustentáveis para todos os níveis, etapas e modalidades da educação básica, observando-se as políticas de colaboração entre os entes federados, em especial as decorrentes do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e do § 1º do art. 75 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que tratam da capacidade de atendimento e do esforço fiscal de cada ente federado, com vistas a atender suas demandas educacionais à luz do padrão de qualidade nacional;
- 20.9) regulamentar o parágrafo único do art. 23 e o art. 211 da Constituição Federal, no prazo de 2 (dois) anos, por lei complementar, de forma a estabelecer as normas de cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, em matéria educacional, e a articulação do sistema nacional de educação em regime de colaboração, com equilíbrio na repartição das responsabilidades e dos recursos e efetivo cumprimento das funções redistributiva e supletiva da União no combate às desigualdades educacionais regionais, com especial atenção às regiões Norte e Nordeste;
- 20.12) definir critérios para distribuição dos recursos adicionais dirigidos à educação ao longo do decênio, que considerem a equalização das oportunidades educacionais, a vulnerabilidade socioeconômica e o compromisso técnico e de gestão do sistema de ensino, a serem pactuados na instância prevista no § 5º do art. 7º desta Lei.

Esses dois grupos são importantes para que os recursos financeiros sejam aplicados de forma responsável, dirigindo-se realmente às finalidades

estabelecidas pela União, estados, Distrito Federal e municípios. É fundamental ainda estabelecer princípios e diretrizes para as fontes de financiamento, cooperação entre os entes federados e definição de uma Lei de Responsabilidade Educacional que pudesse assegurar “padrão de qualidade na educação básica, em cada sistema e rede de ensino | ” (BRASIL, 2014, Art. 2º, Inciso VIII).

Verifica-se, entretanto, que mais uma vez não houve ações governamentais para que as etapas intermediárias fossem executadas, o que nos leva a concluir que houve um completo abandono do PNE (AMARAL, 2016; 2017) pelo Ministério da Educação (MEC) nesse período, desde o início do processo golpista que concluiu pelo *impeachment* de Dilma Rousseff (2011-2016).

### **A política de austeridade Fiscal e a inviabilização e não consecução das metas do PNE**

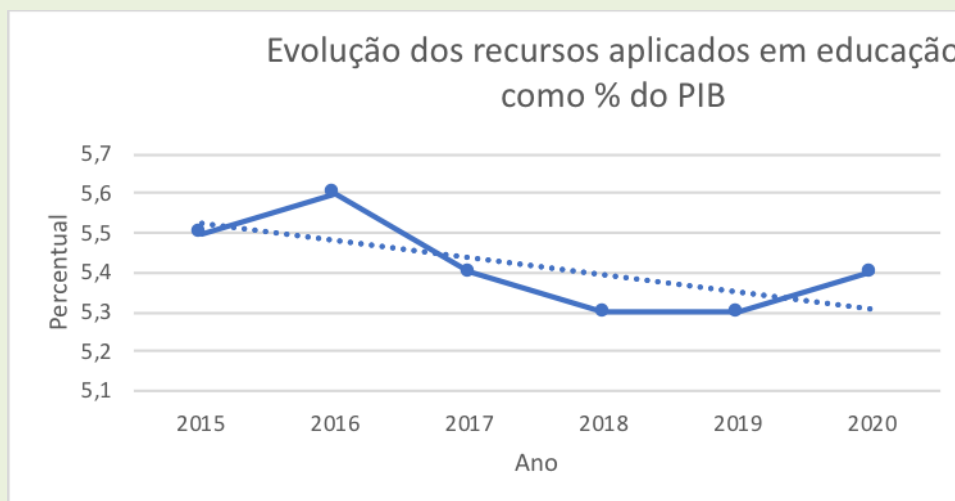
O Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE (BRASIL, 2022) foi divulgado pelo INEP e, ao avaliar a Meta 20, quanto ao atingimento de valores equivalentes a 10% do PIB aplicados nem educação no período 2015-2020, concluiu pelos valores explicitados na tabela 01 e no gráfico 01.

**Tabela 01** – Recursos aplicados em educação pública e privada (2015-2020), como percentual do PIB.

| Ano  | % do PIB |
|------|----------|
| 2015 | 5,5      |
| 2016 | 5,6      |
| 2017 | 5,4      |
| 2018 | 5,3      |
| 2019 | 5,3      |
| 2020 | 5,4      |

Fonte: (BRASIL.INEP, 2022, p. 429) e elaboração deste estudo.

**Gráfico 01** – Recursos públicos aplicados em educação pública e privada como percentual do PIB



**Fonte:** Dados da tabela 01 e elaboração deste estudo.

Nota-se que há uma grande distância entre o valor de 5,4% em 2018 e 10% do PIB em 2024. Pode-se mesmo afirmar que será praticamente impossível atingir o percentual que consta da Meta 20, o que comprometerá a execução das diversas estratégias que necessitam da elevação dos recursos financeiros aplicados em educação. A linha de tendência traçada no gráfico 01 apresenta um perfil decrescente no período em análise.

Pode-se perguntar o que significaria atingir o equivalente a 10% do PIB de recursos aplicados em educação, quando fazemos comparações com países membros da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). A Tabela 02 mostra os valores aplicados por pessoa de 0 a 24 anos na população, utilizando informações que constam do banco de dados Agência de Inteligência Americana (CIA)<sup>6</sup> para o Brasil e países da OCDE selecionados, caso estivesse sendo aplicado o equivalente a 10% do PIB, como estabelece a Meta 20.

<sup>6</sup> Cf. Central Intelligence Agency. The World Factbook. Disponível em: <<https://www.cia.gov/the-world-factbook/>>. Acesso em: 25 abr. 2022.

**Tabela 02** – Valores aplicados por pessoa em idade educacional (0 a 24 anos) pelo Brasil e países selecionados membros da OCDE, em US\$/PPC\*

| País                      | Valor do PIB (US\$/PPP bilhões) | % do PIB aplicados em Educação | Valor aplicado em educação (US\$/PPP bilhões) | Nº de pessoas de 0 a 24 anos | Valor aplicado por pessoa de 0 a 24 anos |
|---------------------------|---------------------------------|--------------------------------|---|------------------------------|--|
| Brasil                    | 2.989,43                        | 10,0**                         | 298,94  | 79.337.661                   | 3.767,98                                 |
| Austrália                 | 1.250,90                        | 5,1                            | 63,80   | 8.158.532                    | 7.819,53                                 |
| Canadá                    | 1.742,79                        | 5,3                            | 92,37   | 10.293.999                   | 8.972,98                                 |
| Chile                     | 455,88                          | 5,4                            | 24,08   | 6.156.955                    | 3.910,62                                 |
| Finlândia                 | 261,39                          | 6,3                            | 16,47   | 1.528.724                    | 10.772,10                                |
| França                    | 2.832,17                        | 5,4                            | 152,94  | 20.588.667                   | 7.428,22                                 |
| Alemanha                  | 4.238,80                        | 5,0                            | 211,94  | 18.138.090                   | 11.684,80                                |
| Itália                    | 2.322,14                        | 4,3                            | 99,85   | 14.387.218                   | 6.940,33                                 |
| Japão                     | 5.224,85                        | 3,2                            | 167,20  | 27.381.330                   | 6.106,18                                 |
| Coréia do Sul             | 2.187,80                        | 4,5                            | 98,45   | 11.775.542                   | 8.360,63                                 |
| Portugal                  | 331,64                          | 4,7                            | 15,59   | 2.516.696                    | 6.193,47                                 |
| Espanha                   | 1.714,86                        | 4,2                            | 72,02   | 11.777.338                   | 6.115,48                                 |
| Reino Unido               | 2.797,98                        | 5,2                            | 145,49  | 19.533.987                   | 7.448,30                                 |
| Estados Unidos da América | 19.846,72                       | 5,0                            | 992,34  | 105.088.997                  | 9.442,82                                 |

**Fonte:** Central Intelligence Agency. The World Factbook. Disponível em: <<https://www.cia.gov/the-world-factbook/>>. Acesso em: 25 abr. 2022.

\* PPC – Poder de Paridade de Compra (Purchasing Power Parities em inglês): para permitir a comparações entre diversos países.

\*\*Caso já estivessem sendo aplicados em educação recursos equivalentes a 10% do PIB

Verifica-se que mesmo considerando que a Meta 20 estivesse cumprida e os valores aplicados em educação já tivessem atingido o equivalente a 10% do PIB, o Brasil estaria aplicando o equivalente a US\$/PPP 3.767,98 por pessoa de 0 a 24 anos, em idade educacional, valor muito abaixo de quase todos os países membros da OCDE selecionados, somente se aproximando do valor do Chile, que foi de US\$/PPP 3.910,62. O valor médio aplicado pelos outros países selecionados foi de US\$/PPP 7.784,27, maior 2,07 vezes que aquele aplicado pelo Brasil, caso já estivesse aplicando o equivalente a 10%. O valor aplicado pelo Brasil, considerando o valor equivalente a 5,4% do PIB aplicado pelo Brasil em 2020, registrado na tabela 01, o Brasil estaria aplicando apenas US\$/PPP 2.298,47 por pessoa em idade educacional.

Há, portanto, um longo caminho a ser percorrido para que o país consiga dar um salto educacional e as comparações que são realizadas

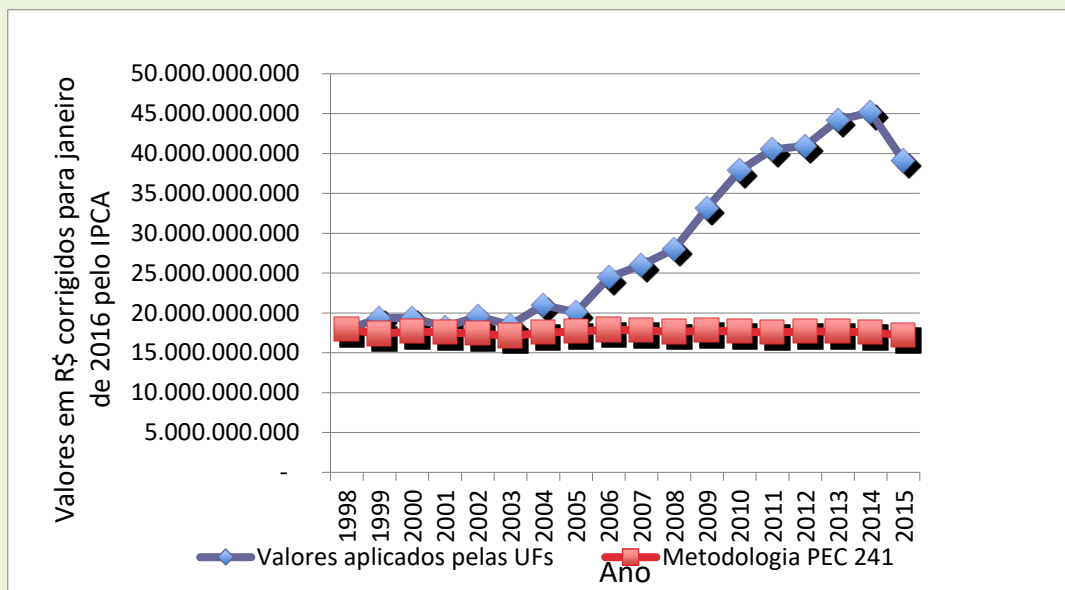
cotidianamente com países membros da OCDE possam ter sentido. Um exemplo emblemático são as comparações realizadas entre os resultados do Brasil, da Finlândia e da Coreia do Sul quando são divulgados os resultados do PIB.

No período de tramitação da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 241, a PEC 241, na Câmara dos Deputados e que se transformou na PEC 55 no Senado e, finalmente, foi aprovada como Emenda Constitucional nº 95, a EC 95, de 15 de dezembro de 2016, muito se estudou sobre como seriam as repercussões possíveis da draconiana imposição de congelamento das despesas primárias da União, aquelas que destinadas ao pagamento de pessoal docente e técnico-administrativo, água, luz, limpeza, vigilância, material de consumo, compra de equipamentos, construção de prédios etc., por 20 anos (AMARAL, 2016; 2017).

O poder que a EC nº 95/2016 (BRASIL, 2016) tem para diminuir os valores aplicados em educação foram explicitados em estudo desenvolvido por Amaral, que simulou como seria, por exemplo, o volume de recursos das Universidades Federais no período 1998-2015, caso estivesse vigorando nesses anos uma emenda constitucional com as regras estabelecidas de forma semelhante às da EC 95 (AMARAL, 2016). Foi considerado ainda que as Universidades Federais não receberam nenhuma prioridade no âmbito do Poder Executivo e, portanto, os valores de um ano foram, na simulação, considerados como sendo aqueles do ano anterior apenas corrigidos pela inflação, o IPCA. O gráfico 2 mostra, para exemplificar, como seria o comportamento dos recursos aplicados em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) “e os recursos que seriam aplicados, caso uma PEC semelhante à PEC 241/55 estivesse valendo a partir de 1998” (AMARAL, 2016).

**Gráfico 2** - Comparação entre os recursos aplicados em MDE e os recursos que seriam aplicados por uma PEC semelhante à 241.

(Valores corrigidos pelo IPCA, a preços de janeiro de 2016)

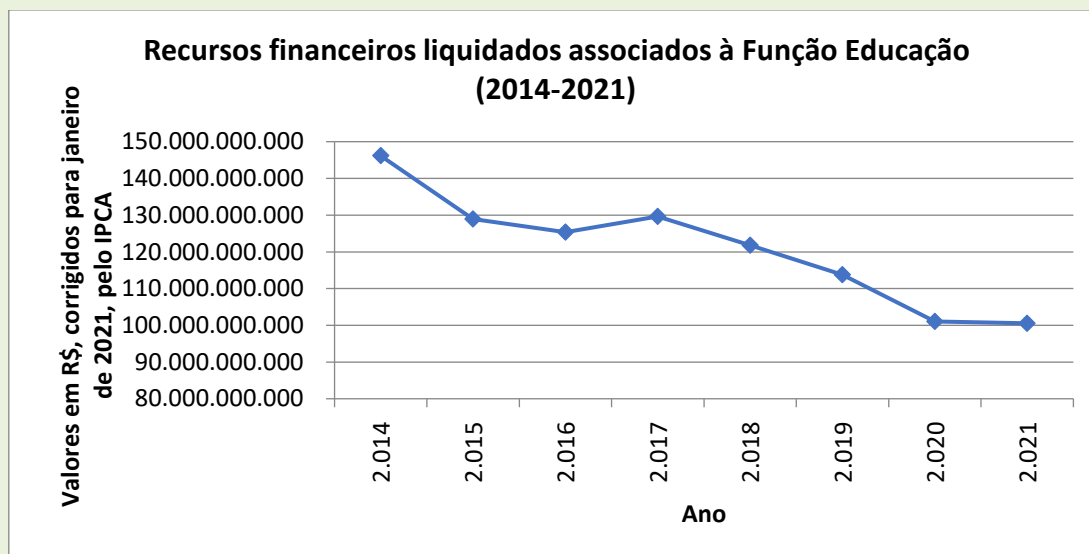


Fonte: (AMARAL, 2016, Gráfico5, p. 644)

Um comportamento semelhante a este poderia ser examinado para os diversos setores educacionais, da educação básica à educação superior. O que se notou de 2014 a 2021 foi que a política de austeridade fiscal materializada nas definições da EC nº 95/2016, aliada à não consideração da área da educação como prioridade no contexto do Poder Executivo (AMARAL, 2017), conduziu a uma diminuição substancial nos recursos associados à Função Educação, como mostrado no gráfico 3.



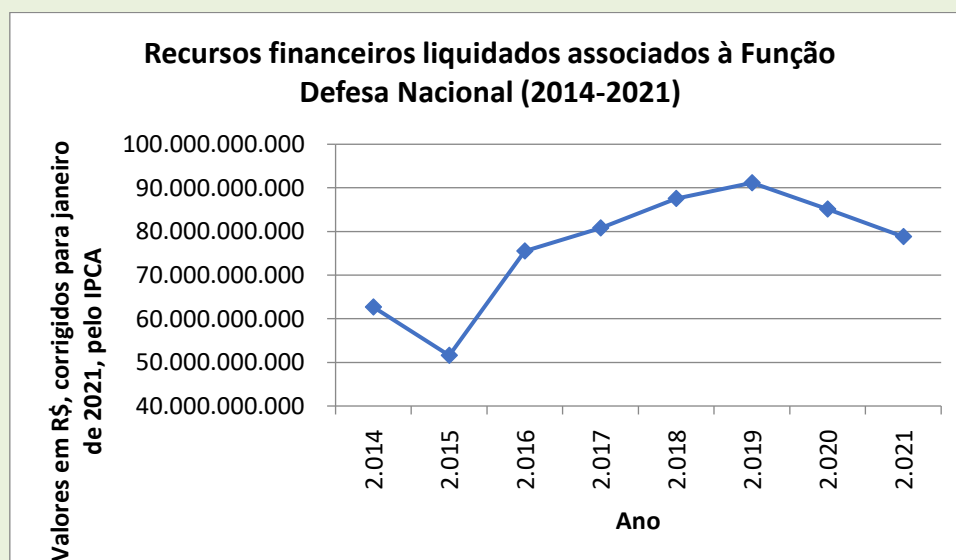
**Gráfico 3** – Recursos financeiros liquidados associados à Função Educação (2014-2021)



**Fonte:** Execução Orçamentária da União 2014-2020 ([www.camara.com.br](http://www.camara.com.br)) e SIOP 2021 (<https://www.siop.planejamento.gov.br/modulo/login/index.html#/>)

Por outro lado, no interior do mesmo Poder Executivo verifica-se que a Função Defesa Nacional teve os seus recursos elevados, como pode-se constatar no gráfico 4.

**Gráfico 4** – Recursos financeiros liquidados associados à Função Defesa Nacional (2014-2021)



**Fonte:** Execução Orçamentária da União 2014-2020 ([www.camara.com.br](http://www.camara.com.br)) e SIOP 2021 (<https://www.siop.planejamento.gov.br/modulo/login/index.html#/>)

Essa não priorização do campo educacional está comprometendo de forma quase irreversível a execução das estratégias previstas no PNE (2014-2024) e, invariavelmente as suas metas não poderão ser atingidas até junho de 2024 como ficou muito bem caracterizado quando não se vislumbra a possibilidade, no tempo restante de 2023 a 2024 do cumprimento da Meta 20, fundamental para o cumprimento de todas as metas que constam do PNE.

### **Considerações Finais**

As crises econômicas, políticas e sociais ocorridas nos últimos anos e a intensificação da política de austeridade fiscal, de inspiração hiperneoliberal, autoritária e conservadora, de extrema direita, foi determinante no abandono do PNE (2014-2024) como referência para as políticas e ações educacionais. O PNE representava avanço significativo na construção de políticas de educação voltadas à garantia do direito à educação e à correção dos enormes déficits educacionais em praticamente todos os níveis e modalidades de educação, especialmente na educação básica. O resultando dessas crises, da ideologia de extrema direita e da austeridade fiscal foi o não atingimento da quase totalidade das metas do PNE (BRASIL, 2022), aprofundando o que faltava para completar ou atingir as metas e estratégias do Plano, agravando a situação educacional em termos de acesso, expansão e qualidade social e pedagógica da educação brasileira.

O PNE foi elaborado em um contexto de formulação de políticas públicas com ampla participação da sociedade civil organizada, bem como de maior macroplanejamento do Estado em todos os setores da sociedade, especialmente na economia, no trabalho, na proteção social, na assistência aos desamparados, na moradia, na saúde, na cultura, no meio ambiente e na educação, em articulação com os direitos sociais previstos no Art. 6º da Constituição Federal de 1988.

Havia na Lei do PNE (Lei nº 13.005/2014) uma previsão de recursos para o financiamento das metas e estratégias PNE (2014-2024), o que implicava alcançar no mínimo o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio. Além dos recursos previstos na Lei do PNE, contava-se com a

efetivação e mesmo ampliação dos recursos vinculados na Constituição Federal de 1988, na LDB/1996, na Lei do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb) e ainda com os recursos advindos da Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, conhecida como Lei do pré-sal.

A política de austeridade Fiscal, adotada a partir de 2016, inviabilizou a consecução de grande parte das metas do PNE, bem como da implementação de suas estratégias. Além disso, foram alteradas em grande parte as políticas e ações que estavam em curso, assim como foram implementados sucessivos cortes orçamentários nos programas e ações, sobretudo do Ministério da Educação (MEC) e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), tendo como consequência a redução dos recursos transferidos para estados e municípios que colaborariam para uma educação básica de maior qualidade social e pedagógica para todos e todas.

Os recursos aplicados em educação pública e privada entre 2015-2020, como percentual do PIB, foram praticamente os mesmos no período. Em 2015 esse percentual foi de 5,5% e em 2020 foi de 5,4%, mostrando a inviabilidade de se alcançar os 10% do PIB em 2024. Esse percentual precisava ser atingido para elevar o valor aplicado por pessoa de 0 a 24 anos, pois o Brasil apresenta um dos valores mais baixos quando comparado a vários outros membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Observa-se também que foi acentuado no período de 2014-2021 a queda nos recursos financeiros liquidados associados à Função Educação, embora isso não tenha ocorrido em outras áreas, a exemplo da Função Defesa Nacional (2014-2021).

Além disso, a política de austeridade fiscal em decorrência da EC nº 95/2016 e dos cortes orçamentários do governo federal também impactou as agências e fundos destinados à Ciência, Tecnologia e Inovação, a exemplo da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), bem

como ao fomento à pesquisa e bolsas em geral. As universidades federais e institutos federais também foram alvo dessa rigidez orçamentária orientada pela política ideológica hiperneoliberal, com grande risco para a interrupção de suas ações.

O momento exige um balanço crítico da situação da educação brasileira e do PNE, visando alterarmos os rumos das políticas e ações ideológicas e de austeridade fiscal em curso. Faz-se necessário retomar o ambiente do estado democrático de direito e de envolvimento da sociedade civil na discussão e formulação da utilização e democratização do fundo público, de modo a retomar a agenda de crescimento econômico, de ampliação dos direitos sociais, de melhoria das condições de vida para a população mais pobre e de garantia de educação pública, gratuita, laica, democrática e de qualidade social para todos e todas. De modo especial, é fundamental já retomar a agenda de construção do novo PNE, que deverá estar em vigor a partir do segundo semestre de 2024.

## Referências

ABÍLIO, Ludmila C.; HENRIQUE, Amorim; GROHMANN, Rafael. Uberização e plataformização do trabalho no Brasil: conceitos, processos e formas. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 23, n. 57, p. 26-56, mai-ago 2021.

AMARAL, N. C. PEC 241/55: A “morte” do PNE (2014-2024) e o poder de diminuição dos recursos educacionais. *RBPAE* - v. 32, n. 3, p. 653 – 673, set./dez. 2016.

AMARAL, N. C. Com a PEC 241/55 (EC 95) haverá prioridade para cumprir as metas do PNE (2014-2024)? *Revista Brasileira de Educação*, v. 22, p. 1, 2017.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 95, de 16 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 2016.

Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm). Acesso em: 08 Nov. 2022.

BRASIL. Constituição Federal de 1988. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 22 de Nov. 2022.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009. Diário Oficial da União, Brasília, 12 nov. 2009.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Relatório do 4º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação 2022. Brasília, DF: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2022. Disponível em: [http://https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/plano\\_nacional\\_de\\_educacao/relatorio\\_do\\_quarto\\_ciclo\\_de\\_monitoramento\\_das\\_metas\\_do\\_plano\\_nacional\\_de\\_educacao.pdf](http://https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/plano_nacional_de_educacao/relatorio_do_quarto_ciclo_de_monitoramento_das_metas_do_plano_nacional_de_educacao.pdf). Acesso em: 30 ago. 2022.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2014. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm). Acesso em: 30 set. 2022.

BRASIL. Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010. Dispõe sobre a exploração e a produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, sob o regime de partilha de produção, em áreas do pré-sal e em áreas estratégicas; cria o Fundo Social - FS e dispõe sobre sua estrutura e fontes de recursos; altera dispositivos da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997; e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/l12351.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12351.htm). Acesso em 22 Nov. 2022.

CASTRO, J. C. L. Hiperneoliberalismo e autoritarismo. Anais do XLIV Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (Anpocs), São Bernardo do Campo (SP), 1 a 11 de dezembro de 2020.

DOWBOR, Ladislau. Resgatar a função social da economia: uma questão de dignidade humana. São Paulo: Elefante Editora, 2022.

DUTRA, Pedro C. et. al. O Brasil na Era Lula: retorno ao desenvolvimentismo? Nova econ. 23 (2), Ago 2013.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Central Intelligence Agency. The World Factbook. Disponível em: <https://www.cia.gov/the-world-factbook/>. Acesso em: 25 abr. 2022.

FRASER, Nancy; JAEGGI, Rahel. Capitalismo em debate: uma conversa na teoria crítica. Trad. Nathalie Bressiani. São Paulo: Boitempo, 2020.

FUNDAÇÃO ULYSSES GUIMARÃES/ PARTIDO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO/PMDB. A Travessia Social – Uma Ponte para o Futuro. 2016. Disponível em: <https://fundacaoulysses.org.br/>. Acesso em 22 nov. 2022.



OLIVEIRA, J. F. de; AMARAL, N. C; Autor. As transições políticas no Brasil e seu efeito na educação brasileira. *Universidades*, n. 85, julio-septiembre, 2020.

POELL, Thomas; NIEBORG, David; VAN DIJCK, José. Plataformização (Platformisation, 2019 – tradução: Rafael Grohmann). *Revista Fronteiras – estudos midiáticos* 22(1):2-10 janeiro/abril 2020. Unisinos – DOI: 10.4013/fem.26 de jan. de 2021

SAVIANI, Demerval. Políticas educacionais em tempos de golpe: retrocessos e formas de resistência. *Roteiro*, Joaçaba, v. 45, p. 1-18, jan./dez. 2020.

Recebido em: 11 de dezembro de 2022.

Aprovado em: 01 de março de 2023.

Publicado em: 12 de julho de 2023.

