

**EDUCAÇÃO NO BRASIL: ANÁLISE DO FINANCIAMENTO, DILEMAS E PERSPECTIVAS FUTURAS**

**EDUCATION IN BRAZIL: ANALYSIS OF FINANCING, DILEMMAS AND FUTURE PERSPECTIVES**

**EDUCACIÓN EN BRASIL: ANÁLISIS DE FINANCIAMIENTO, DILEMAS Y PERSPECTIVAS FUTURAS**

 <https://doi.org/10.56238/arev7n6-150>

**Data de submissão:** 13/05/2025

**Data de publicação:** 13/06/2025

**Antonio Rodrigo Marques Viana**  
Mestrando em Tecnologias Emergentes em Educação  
MUST University  
E-mail: rodrigomarques1412@gmail.com

**Luciana Carvalho dos Reis Fim**  
Doutoranda em Ciências da Educação  
Facultad Interamericana de Ciencias Sociales (FICS)  
E-mail: Luciana.prof94@gmail.com

**Francilino Paulo de Sousa**  
Mestrando em Ciências da Educação e Ética Cristã  
Ivy Enber Christian University  
E-mail: fpslm@yahoo.com.br

**Cacilda Inacio da Silva**  
Doutoranda em Educação  
Universidade Federal do Mato Grosso do Sul (UFMS)  
E-mail: cacilda.inacio@ufms.br

**Lívia Maria Dodds de Melo**  
Doutoranda em Ciências da Educação  
Facultad Interamericana de Ciencias Sociales (FICS)  
E-mail: livia.dodds@ifba.edu.br

---

**RESUMO**

O presente artigo teve como objetivo analisar os fatores que explicaram a não execução da Meta 20 do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014–2024 e identificar diretrizes para a estruturação do financiamento público da educação no horizonte do PNE 2024–2034. A investigação abordou o tema do financiamento educacional sob a perspectiva da distribuição desigual de recursos, da fragilidade normativa e dos efeitos de políticas fiscais restritivas. A metodologia empregada baseou-se em pesquisa bibliográfica, por meio da leitura, seleção e análise de textos acadêmicos, documentos legais e relatórios institucionais, obtidos em bases digitais e acervos especializados. A análise revelou que a ausência de mecanismos legais vinculantes, a vigência da Emenda Constitucional nº 95/2016 e a inexistência de escalonamento orçamentário obrigatório foram determinantes para o descumprimento da meta de investimento público equivalente a 10% do Produto Interno Bruto (PIB). Adicionalmente,

verificou-se que os recursos aplicados se mantiveram abaixo dos padrões internacionais de referência e que a execução da política educacional careceu de coordenação federativa e planejamento estratégico. Concluiu-se que a superação dessas limitações no novo plano decenal requer a definição de parâmetros técnicos normativos, como o Custo Aluno Qualidade (CAQ), e a consolidação de instrumentos redistributivos, como o VAAT e o VAAR. O fortalecimento da cooperação entre os entes federativos e a institucionalização de metas com exigibilidade jurídica foram apontados como condições indispensáveis para garantir maior efetividade ao financiamento da educação pública.

**Palavras-chave:** Justiça Distributiva. PNE. Equidade. Financiamento Educacional. OCDE.

## ABSTRACT

This article aimed to analyze the factors that explained the non-implementation of Goal 20 of the National Education Plan (PNE) 2014–2024 and to identify guidelines for structuring public education financing in the 2024–2034 PNE. The research addressed the topic of educational financing from the perspective of the unequal distribution of resources, regulatory fragility, and the effects of restrictive fiscal policies. The methodology employed was based on bibliographic research, through the reading, selection, and analysis of academic texts, legal documents, and institutional reports, obtained from digital databases and specialized collections. The analysis revealed that the absence of binding legal mechanisms, the validity of Constitutional Amendment No. 95/2016, and the lack of mandatory budgetary escalation were decisive for the non-compliance with the public investment target equivalent to 10% of the Gross Domestic Product (GDP). Additionally, it was found that the resources applied remained below international reference standards and that the implementation of the education policy lacked federative coordination and strategic planning. It was concluded that overcoming these limitations in the new ten-year plan requires the definition of normative technical parameters, such as the Quality Student Cost (CAQ), and the consolidation of redistributive instruments, such as VAAT and VAAR. Strengthening cooperation between federative entities and institutionalizing legally enforceable goals were indicated as indispensable conditions for ensuring greater effectiveness in the financing of public education.

**Keywords:** Distributive Justice. PNE. Equity. Educational Financing. OECD.

## RESUMEN

Este artículo tuvo como objetivo analizar los factores que explicaron la no implementación de la Meta 20 del Plan Nacional de Educación (PNE) 2014-2024 e identificar directrices para la estructuración del financiamiento de la educación pública en el horizonte del PNE 2024-2034. La investigación abordó el tema del financiamiento educativo desde la perspectiva de la distribución desigual de recursos, la fragilidad regulatoria y los efectos de las políticas fiscales restrictivas. La metodología empleada se basó en la investigación bibliográfica, mediante la lectura, selección y análisis de textos académicos, documentos legales e informes institucionales, obtenidos de bases de datos digitales y colecciones especializadas. El análisis reveló que la ausencia de mecanismos legales vinculantes, la vigencia de la Enmienda Constitucional n.º 95/2016 y la falta de un aumento presupuestario obligatorio fueron determinantes para el incumplimiento de la meta de inversión pública equivalente al 10 % del Producto Interno Bruto (PIB). Además, se encontró que los recursos aplicados se mantuvieron por debajo de los estándares internacionales de referencia y que la implementación de la política educativa careció de coordinación federativa y planificación estratégica. Se concluyó que superar estas limitaciones en el nuevo plan decenal requiere la definición de parámetros técnicos normativos, como el Costo Estudiantil de Calidad (CAQ), y la consolidación de instrumentos redistributivos, como el IVA y el VAAR. El fortalecimiento de la cooperación entre entidades federativas y la institucionalización de objetivos legalmente vinculantes se señalaron como

condiciones indispensables para garantizar una mayor eficacia en el financiamiento de la educación pública.

**Palabras clave:** Justicia Distributiva. PNE. Equidad. Financiamiento Educativo. OCDE.

## 1 INTRODUÇÃO

O financiamento público da educação no Brasil constituiu, historicamente, um campo de disputas políticas e orçamentárias, atravessado por desigualdades federativas, lacunas institucionais e descontinuidade de políticas. Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, observou-se um processo gradual de normatização da destinação de recursos à educação, com a vinculação de percentuais mínimos de receita, a criação de fundos contábeis específicos, como o Fundef e o Fundeb, e a definição de metas por meio de planos nacionais decenais. Entretanto, a distância entre o previsto legalmente e o executado na prática revelou-se expressiva, especialmente no que se refere à Meta 20 do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014–2024, que previa a ampliação progressiva do investimento público até alcançar o equivalente a 10% do Produto Interno Bruto (PIB) destinado à manutenção e desenvolvimento do ensino.

A escolha do presente tema foi motivada pela constatação de que a insuficiência estrutural do financiamento educacional compromete não apenas o cumprimento das metas legais, mas também o próprio exercício do direito à educação, conforme previsto no artigo 205 da Constituição. A persistência de desigualdades regionais na alocação de recursos, aliada à fragilidade dos mecanismos legais de exigibilidade, à ineficiência de instrumentos de monitoramento e à vigência de políticas fiscais de austeridade, justificou a necessidade de uma investigação que examinasse, de forma crítica, as causas da não execução da Meta 20 e as possibilidades de redefinição do financiamento educacional no horizonte do novo PNE 2024–2034. Como demonstram Fernandes et al. (2025), mesmo em políticas educacionais recentes, observa-se que a eficácia normativa é constantemente tensionada por disputas políticas, limitações estruturais e contradições entre os objetivos formulados e sua execução prática.

Diante disso, formulou-se a seguinte questão de pesquisa: ‘Quais os fatores que explicam a não execução da Meta 20 do PNE 2014–2024 e quais diretrizes estratégicas podem orientar a estruturação do financiamento público da educação no novo ciclo decenal?’ A partir desse problema, definiu-se como objetivo geral analisar os entraves políticos, normativos e fiscais que comprometeram o cumprimento da referida meta, bem como identificar parâmetros viáveis para a consolidação de um modelo de financiamento equitativo e sustentável no período de 2024 a 2034. Como objetivos específicos, buscou-se: i) examinar o volume e a distribuição dos investimentos públicos em comparação com países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE); ii) identificar os efeitos da Emenda Constitucional nº 95/2016 e das omissões normativas no descumprimento da Meta 20; e iii) avaliar os instrumentos legais e redistributivos que podem ser incorporados ao novo plano educacional.

A metodologia adotada para alcançar tais objetivos baseou-se em pesquisa de natureza bibliográfica, com ênfase na análise de documentos oficiais, artigos científicos e legislações educacionais e orçamentárias. Foram utilizados materiais obtidos em bases de dados acadêmicas, como o *Google Acadêmico*, além de fontes institucionais vinculadas ao Inep, ao MEC e ao Congresso Nacional. O processo metodológico incluiu a delimitação do problema, a seleção criteriosa das fontes, a leitura analítica dos textos e a organização dos conteúdos a partir de categorias temáticas previamente estabelecidas. A abordagem teórica foi sustentada por autores como Amaral, Oliveira, Assis, Rolindo, Santana e Narciso, cujas contribuições permitiram interpretar criticamente as interações entre financiamento, equidade e gestão federativa da educação pública.

A estrutura do artigo organizou-se em três capítulos principais, além desta introdução e das seções de metodologia, resultados, discussões e considerações finais. O primeiro capítulo, intitulado ‘A insuficiência do financiamento educacional no Brasil frente aos parâmetros da OCDE: diagnóstico comparativo e implicações estruturais’, discutiu o volume de recursos públicos por aluno no Brasil em relação aos países da OCDE, demonstrando a correlação entre subfinanciamento e baixos indicadores de qualidade educacional. O segundo capítulo, ‘A não execução da Meta 20 do PNE 2014–2024: causas políticas, entraves fiscais e efeitos sobre a equidade educacional’, analisou as razões jurídicas e fiscais que inviabilizaram o cumprimento da meta de 10% do PIB, com destaque para os efeitos da EC nº 95/2016 e para a ausência de mecanismos normativos de escalonamento. Por fim, o terceiro capítulo, ‘O financiamento público da educação brasileira no horizonte do PNE 2024–2034: parâmetros viáveis, desafios federativos e diretrizes estratégicas’, propôs diretrizes para o novo plano, com foco na institucionalização de mecanismos como o Custo Aluno Qualidade (CAQ), o VAAT e o VAAR, e na consolidação de uma governança federativa articulada.

Assim, o artigo encontra-se dividido nas seguintes seções: a Introdução, que apresenta o contexto, os objetivos e a justificativa do estudo; a Metodologia, que descreve os procedimentos adotados; os três capítulos analíticos acima mencionados; a seção de Resultados e Discussões, que sintetiza as principais evidências encontradas; e, por fim, as Considerações Finais, nas quais são reafirmadas as conclusões centrais e indicadas sugestões para futuras investigações. Esse encadeamento buscou assegurar coerência argumentativa, clareza na exposição e consistência entre os objetivos traçados e os dados examinados ao longo da pesquisa.

## 2 METODOLOGIA

A presente investigação caracteriza-se como uma pesquisa de natureza bibliográfica, fundamentada na análise de documentos acadêmicos, legislação educacional e artigos científicos que

tratam do financiamento público da educação no Brasil. Esse tipo de pesquisa, conforme reconhecido na literatura metodológica, consiste no levantamento, na seleção, na sistematização e na interpretação de materiais já publicados, com o objetivo de construir uma compreensão crítica e fundamentada sobre determinado fenômeno. As ideias de Santana e Narciso (2025, p. 1579) reforçam a validade dessa abordagem ao explicarem que “a pesquisa utilizou recursos digitais e físicos para acessar os materiais, incluindo bibliotecas acadêmicas, plataformas online de periódicos e editoras reconhecidas”, o que contribuiu para a ampliação do escopo empírico e teórico do estudo, assegurando o rigor e a atualidade das fontes.

A busca, coleta e análise dos materiais seguiram um processo estruturado em etapas sequenciais. Inicialmente, delimitou-se o problema de pesquisa, a partir do qual foram definidos os objetivos centrais da investigação. A seguir, estabeleceram-se critérios de seleção das fontes bibliográficas, priorizando publicações recentes, disponíveis em periódicos especializados e plataformas acadêmicas indexadas. Entre os instrumentos utilizados, destacaram-se bases como o *Google Acadêmico*, uma ferramenta de busca específica para literatura científica, que permite localizar artigos, dissertações, livros e relatórios técnicos produzidos por instituições de ensino e pesquisa. Essa base foi utilizada pela sua ampla cobertura e pela facilidade de acesso gratuito a diferentes tipos de documentos acadêmicos.

As palavras-chave utilizadas nas buscas foram selecionadas de forma a garantir precisão temática e abrangência documental. Utilizaram-se combinações simples e diretas como: ‘financiamento da educação no Brasil’, ‘meta 20 do PNE’, ‘PNE 2024–2034’, ‘Fundeb e redistribuição’, ‘educação e orçamento público’, e ‘política educacional e equidade’. Evitaram-se expressões excessivamente longas ou genéricas, o que permitiu refinar os resultados obtidos e garantir maior relevância dos textos analisados em relação aos objetivos do estudo.

A técnica de análise adotada consistiu na leitura analítica, seleção e organização dos materiais conforme sua pertinência com os eixos estruturantes da pesquisa. De acordo com Santana, Narciso e Fernandes (2025, p. 3), “a técnica de análise utilizada consistiu na leitura, seleção e organização dos materiais de acordo com sua relevância para o tema abordado”, processo que foi aqui seguido na construção de uma argumentação coesa e fundamentada. Os dados extraídos das fontes foram categorizados em três núcleos principais: (i) limites e falhas na execução da Meta 20 do PNE 2014–2024; (ii) parâmetros normativos e redistributivos do financiamento educacional no Brasil; e (iii) propostas e projeções para o PNE 2024–2034.

A análise dos conteúdos selecionados permitiu não apenas descrever os fatores que contribuíram para a não realização das metas anteriores, mas também identificar os pressupostos

teóricos e normativos que podem orientar o novo ciclo decenal de planejamento educacional. Assim, a abordagem bibliográfica mostrou-se adequada para o desenvolvimento dos objetivos da pesquisa, por permitir o exame crítico de um corpo documental consolidado e o diálogo com autores que têm se dedicado ao debate sobre financiamento, equidade e justiça educacional no contexto brasileiro.

### **3 A INSUFICIÊNCIA DO FINANCIAMENTO EDUCACIONAL NO BRASIL FRENTE AOS PARÂMETROS DA OCDE**

A discussão sobre o financiamento da educação no Brasil tem revelado um descompasso sistemático entre os investimentos realizados pelo Estado e os parâmetros internacionais de qualidade e equidade, especialmente quando se compara o desempenho brasileiro aos países membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Essa insuficiência financeira, longe de ser um fenômeno conjuntural, assume contornos estruturais e compromete tanto a universalização do acesso quanto a melhoria dos resultados educacionais em todas as etapas de ensino.

Inicialmente, observa-se que o Brasil investe, em termos proporcionais, menos do que os países da OCDE no que se refere ao gasto por aluno. De acordo com Oliveira (2023), o país permanece abaixo da média internacional em termos de recursos aplicados por estudante, o que compromete diretamente a qualidade da oferta educacional. Essa defasagem de investimento se reflete em indicadores como infraestrutura física precária, ausência de materiais didáticos atualizados, e remuneração insuficiente dos profissionais da educação, resultando em uma rede pública com limitações operacionais significativas. Conforme análise de Amaral (2024), a média de aplicação de recursos pelos países da OCDE é superior à brasileira, tanto em termos absolutos quanto proporcionais ao Produto Interno Bruto (PIB), o que evidencia o hiato existente.

Adicionalmente, essa limitação de recursos impacta de forma decisiva nos resultados de aprendizagem. A correlação entre financiamento adequado e desempenho educacional tem sido reiterada por estudos internacionais, e o caso brasileiro confirma essa relação. Os resultados obtidos pelo Brasil em avaliações como o PISA apontam para um desempenho aquém da média, especialmente em leitura, matemática e ciências, dimensões diretamente influenciadas por fatores como qualificação docente, tamanho das turmas, tempo de instrução e acesso a tecnologias educacionais. Como observa Amaral, Assis e Rolindo (2024), a ausência de uma política de financiamento que acompanhe os parâmetros internacionais de estrutura institucional e recursos per capita tem impedido a superação dessa defasagem histórica.

Outro aspecto crítico refere-se à desigualdade na distribuição dos recursos educacionais no interior do país. A estrutura federativa brasileira, ao delegar grande parte da responsabilidade educacional aos municípios e estados, acentua a disparidade entre redes e regiões, uma vez que a capacidade arrecadatória e fiscal varia significativamente. Nesse contexto, o volume de estudantes nas redes públicas estaduais e municipais, aliado à ausência de um padrão mínimo de qualidade estabelecido por norma vinculante, como o custo aluno-qualidade (CAQ), contribui para a manutenção de um padrão inferior de atendimento, distante dos padrões de equidade e eficiência defendidos pelos organismos internacionais.

Além disso, o financiamento insuficiente da educação básica compromete também o desempenho do país na educação superior, afetando a produção científica, a inovação tecnológica e a inserção das instituições brasileiras em rankings acadêmicos internacionais. Conforme argumenta Amaral, Assis e Rolindo (2024), o nível de financiamento influencia diretamente a estruturação de políticas de qualidade, o que repercute nos indicadores de excelência acadêmica. A escassez de recursos limita a expansão das universidades públicas, restringe a política de inclusão estudantil e afeta o potencial do país de consolidar instituições de prestígio.

Por fim, verifica-se que a trajetória do Brasil não tem revelado esforços sistemáticos de aproximação aos padrões da OCDE. Como apontam os autores mencionados, a distância entre os modelos institucionais e os investimentos educacionais praticados nos países centrais e aqueles observados no Brasil não tem diminuído ao longo do tempo. Isso decorre, em parte, da ausência de uma política nacional de financiamento com metas progressivas, mecanismos vinculantes de alocação e um planejamento articulado entre os entes federativos. Nesse cenário, a insuficiência orçamentária se converte em obstáculo à qualidade educacional, à equidade territorial e à capacidade do país de formar capital humano qualificado.

Portanto, a superação do subfinanciamento da educação no Brasil exige não apenas aumento nominal dos recursos, mas sobretudo a redefinição dos critérios de distribuição, a consolidação de um padrão nacional de qualidade educacional e a institucionalização de mecanismos regulatórios que assegurem justiça distributiva. A comparação com os países da OCDE não deve ser vista como uma meta inalcançável, mas como um parâmetro técnico de referência, cuja distância apenas será reduzida mediante um compromisso político efetivo com a educação como prioridade estatal.

#### **4 A NÃO EXECUÇÃO DA META 20 DO PNE 2014–2024: CAUSAS POLÍTICAS, ENTRAVES FISCAIS E EFEITOS SOBRE A EQUIDADE EDUCACIONAL**

A Meta 20 do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014–2024 fixou como objetivo a elevação progressiva do investimento público em educação até atingir, ao final da década, o patamar de 10% do Produto Interno Bruto (PIB). Entretanto, apesar da clareza normativa, a meta não foi executada conforme o previsto, nem mesmo em sua fase intermediária. Amaral, Assis e Rolindo (2024, p. 7) explicam que

A concretização da Meta 20, relativa ao financiamento do Plano, não foi efetivada nem mesmo em sua fase intermediária, em 2019, quando o Brasil deveria ter aplicado o equivalente a 7% do PIB de recursos públicos em educação, incluindo os valores que se dirigiram aos setores público e privado.

Os dados apresentados no Painel de Monitoramento do PNE confirmam que, em 2020, o volume de investimento se restringiu a 5,4% do PIB, evidenciando a lacuna entre a previsão legal e sua implementação orçamentária efetiva. A esse descumprimento somaram-se obstáculos de ordem jurídica e fiscal que contribuíram para o esvaziamento político da Meta 20. Uma das principais interferências nesse sentido foi a aprovação da Emenda Constitucional nº 95/2016, que instituiu o teto de gastos e impôs restrições severas ao crescimento real das despesas públicas. Oliveira (2023, p. 11) ressalta que

A Emenda Constitucional nº 95, que instituiu o teto de gastos, limitou ainda mais a capacidade do Estado de aumentar os investimentos em educação, comprometendo o alcance das metas estabelecidas no PNE.

Essa contenção fiscal interrompeu o movimento ascendente de ampliação de recursos iniciado na década anterior, comprometendo diretamente a implementação de políticas estruturantes e a expansão da oferta educacional em diferentes etapas de ensino. Além dos entraves normativos e fiscais, a execução da Meta 20 foi prejudicada pela ausência de instrumentos vinculantes de monitoramento e escalonamento orçamentário. Embora a Lei n. 13.005/2014 tenha estabelecido diretrizes para o financiamento da educação, a falta de mecanismos obrigatórios de acompanhamento impediu que houvesse controle efetivo sobre o cumprimento das metas. Tanto Oliveira (2023, p. 12) quanto Amaral (2024, p. 12) convergem ao apontar a carência de instrumentos de cobrança institucional como fator agravante, o que comprometeu a responsabilização dos entes federativos no processo de implementação da política.

Cabe destacar, ainda, que a não realização da Meta 20 teve efeitos significativos sobre a equidade do sistema educacional brasileiro. A escassez de investimentos perpetua as desigualdades históricas entre regiões, redes e grupos sociais. Amaral (2024, p. 13) observa que “a falta de investimentos adequados perpetua as desigualdades educacionais, afetando principalmente as populações mais vulneráveis e comprometendo o princípio da equidade”. Essa limitação de recursos compromete tanto a expansão da oferta quanto a qualidade da aprendizagem, agravando a situação das redes públicas com menor capacidade arrecadatória, especialmente em estados e municípios periféricos.

Por fim, a fragilidade jurídica do texto legal que regulamenta a Meta 20 também comprometeu sua efetividade. Conforme apontam Amaral, Assis e Rolindo (2024, p. 7),

a contradição entre o texto da Meta 20 e o artigo 5º, §4º da Lei n. 13.005/2014 permitiu a contabilização de recursos destinados ao setor privado, o que fragilizou a efetividade do compromisso estatal com a rede pública de ensino.

A possibilidade de incluir recursos direcionados a instituições privadas no cálculo do financiamento público contribuiu para a diluição da vinculação orçamentária às escolas públicas, dificultando o alcance da universalização com qualidade. Dessa forma, a não execução da Meta 20 expressa a articulação de múltiplas causas: a limitação fiscal imposta por medidas de austeridade, a ausência de mecanismos legais com força vinculante, a flexibilização normativa que permitiu a destinação de recursos ao setor privado e, sobretudo, a omissão deliberada de prioridades políticas. Os efeitos dessa omissão recaem, de modo mais intenso, sobre os segmentos da população que mais dependem da ação estatal. Nesse sentido, a experiência do PNE 2014–2024 demonstra que metas quantitativas, ainda que juridicamente instituídas, permanecem inócuas quando não articuladas a mecanismos de responsabilização e financiamento efetivo.

## **5 O FINANCIAMENTO PÚBLICO DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA NO HORIZONTE DO PNE 2024-2034: PARÂMETROS VIÁVEIS, DESAFIOS FEDERATIVOS E DIRETRIZES ESTRATÉGICAS**

A elaboração do Plano Nacional de Educação (PNE) 2024–2034 impõe ao Estado brasileiro o enfrentamento de desafios estruturais que marcaram negativamente a experiência do plano anterior. Dentre esses desafios, destaca-se a redefinição do financiamento público da educação como eixo estruturante da política educacional, cuja centralidade reside na vinculação entre recursos disponíveis, parâmetros de qualidade e mecanismos institucionais de equidade. Nesse contexto, a retomada do

debate sobre a meta de investimento de 10% do Produto Interno Bruto (PIB), discutida na Conferência Nacional de Educação (Conae 2024), reflete uma tentativa de corrigir o distanciamento entre os objetivos legais e a realidade fiscal observada no período 2014–2024.

A definição de um patamar mínimo de investimento, todavia, não representa por si só uma garantia de eficácia da política educacional. A experiência recente demonstrou que a previsão de metas, quando não acompanhada de mecanismos legais de vinculação orçamentária e instrumentos efetivos de responsabilização, tende à inexecução. Como apontam Amaral, Assis e Rolindo (2024, p. 9), “a experiência do PNE 2014–2024 demonstrou que metas educacionais ambiciosas, se não acompanhadas de exigências legais e mecanismos orçamentários vinculantes, tendem à não execução”. Essa constatação revela que a fragilidade institucional no que tange ao financiamento foi uma das principais causas do fracasso parcial do plano anterior, uma vez que metas quantitativas careciam de dispositivos coercitivos para garantir sua realização.

Dessa forma, o novo plano precisa incorporar parâmetros técnicos normativos que fortaleçam a obrigatoriedade do financiamento da educação pública, com base em critérios de equidade, eficiência e regularidade. Nesse sentido, destaca-se a proposta de institucionalização do Custo Aluno Qualidade (CAQ) como referência vinculante para a definição da alocação de recursos. Essa medida busca assegurar um padrão mínimo de qualidade para todas as redes e etapas da educação básica, superando a lógica distributiva meramente proporcional. Ao mesmo tempo, a articulação do plano aos mecanismos redistributivos introduzidos pela Emenda Constitucional nº 108/2020, como o Valor Aluno Ano Total (VAAT) e o Valor Aluno Ano Resultado (VAAR), é essencial para reduzir as desigualdades regionais e compensar as assimetrias federativas no financiamento da educação.

Além disso, a execução orçamentária do novo PNE exigirá um esforço coordenado entre os entes federativos. A governança colaborativa, baseada em instâncias permanentes de articulação e pactuação intergovernamental, deverá substituir a fragmentação administrativa que caracterizou boa parte das ações implementadas no decênio anterior. Conforme destaca Oliveira (2023, p. 16), “a cooperação entre os entes federativos é fundamental para a efetivação de políticas educacionais que garantam a equidade e a qualidade do ensino em todo o território nacional”. Essa cooperação depende, contudo, de um ambiente institucional que assegure previsibilidade, estabilidade e comprometimento das partes envolvidas, especialmente no que se refere ao planejamento plurianual e à execução dos recursos vinculados.

Ademais, as condições fiscais para a recomposição e ampliação dos investimentos em educação também devem ser consideradas no horizonte do novo plano. A aprovação de um novo arcabouço fiscal em 2023 criou um espaço normativo mais flexível para os investimentos sociais, mas

essa margem só se concretizará mediante decisão política. Nesse sentido, Amaral, Assis e Rolindo (2024, p. 9) observam que

Com o novo arcabouço fiscal aprovado em 2023, abre-se a possibilidade de recomposição gradual dos recursos destinados à educação, desde que haja priorização política e planejamento articulado entre os entes federativos.

A advertência demonstra que o sucesso do plano dependerá, sobretudo, da mobilização política e da priorização da educação como política de Estado. Por fim, cabe enfatizar que a definição de diretrizes estratégicas para a aplicação dos recursos é indispensável. A fragmentação e a descontinuidade das ações educacionais observadas ao longo do PNE anterior decorrem, em parte, da ausência de critérios claros de prioridade e da fragilidade dos instrumentos de monitoramento. O novo plano deve orientar a aplicação orçamentária a partir de metas mensuráveis e prioridades definidas, com foco em áreas estruturantes como a valorização do magistério, a ampliação da jornada escolar, a infraestrutura das escolas públicas e a inclusão educacional em territórios vulnerabilizados.

Em síntese, o financiamento da educação no ciclo 2024–2034 deverá ir além da mera fixação de percentuais, assumindo um papel organizador das ações educacionais e articulador da equidade territorial. A incorporação de instrumentos legais vinculantes, a cooperação federativa institucionalizada e a definição de diretrizes estratégicas coerentes com as demandas do sistema educacional brasileiro representam elementos indispensáveis para que o próximo PNE não apenas projete metas, mas assegure sua efetiva realização.

## 6 RESULTADOS E ANÁLISE DOS DADOS

Os resultados obtidos a partir da análise dos marcos normativos, das diretrizes orçamentárias e da produção científica recente sobre o financiamento da educação pública no Brasil permitiram identificar que o não cumprimento da Meta 20 do PNE 2014–2024 decorreu de uma combinação de fatores estruturais, políticos e normativos. Verificou-se que, apesar da existência de um plano decenal com metas quantitativas e prazos definidos, não houve articulação institucional e jurídica suficiente para garantir sua efetiva execução. O volume de recursos aplicados manteve-se aquém do estabelecido, comprometendo a expansão e a melhoria da qualidade do ensino público, sobretudo nas regiões e redes com menor capacidade fiscal.

Tais constatações evidenciam que o financiamento da educação no Brasil tem sido historicamente marcado por uma insuficiência estrutural, agravada por restrições fiscais e pela ausência de mecanismos legais com caráter vinculante. A adoção de metas sem dispositivos que

assegurem sua obrigatoriedade jurídica resultou em um ciclo de descumprimento sistemático, o que reforça a tese de que a previsão legal, por si só, não é suficiente para a efetividade das políticas educacionais. Nesse aspecto, os trabalhos de Amaral (2024) e Oliveira (2023) são convergentes ao apontar que o planejamento orçamentário precisa ser acompanhado de instrumentos regulatórios que garantam a alocação estável e progressiva dos recursos públicos.

A análise também demonstrou que a definição de um patamar de investimento educacional, como os 10% do PIB propostos na Conae 2024, deve ser compreendida não como teto, mas como condição mínima para a universalização do acesso com qualidade e equidade. Essa abordagem encontra respaldo na literatura internacional comparada, que estabelece correlações consistentes entre volume de investimento público por aluno e desempenho em indicadores de aprendizagem. Além disso, estudos recentes enfatizam que a consolidação de mecanismos redistributivos, como o VAAT e o VAAR, são essenciais para corrigir assimetrias históricas na capacidade de financiamento dos entes subnacionais e para viabilizar padrões nacionais mínimos de qualidade, conforme aponta Amaral, Assis e Rolindo (2024).

Todavia, é preciso reconhecer que há limitações nas inferências derivadas da análise documental e normativa. A principal delas refere-se à natureza prescritiva dos planos decenais e à incerteza quanto à sua operacionalização no nível local. A literatura crítica sobre o PNE evidencia que as metas educacionais nem sempre se traduzem em programas e ações concretas nos territórios, sobretudo em municípios com baixa capacidade técnica e administrativa. Além disso, parte das análises disponíveis ainda carece de dados atualizados sobre execução orçamentária real, especialmente após a aprovação do novo arcabouço fiscal, o que restringe avaliações precisas quanto à viabilidade de metas futuras.

Outro aspecto que merece atenção diz respeito à ausência de consenso na literatura sobre a eficácia dos mecanismos de indução por desempenho. Embora o VAAR represente uma inovação relevante, persistem dúvidas sobre sua capacidade de promover justiça distributiva sem penalizar redes educacionais situadas em contextos de maior vulnerabilidade socioeconômica. Estudos de avaliação institucional já apontaram riscos de reforço de desigualdades quando critérios de mérito são aplicados de forma homogênea a realidades profundamente distintas.

Nesse cenário, os achados sugerem que pesquisas futuras devem concentrar-se em dois eixos principais. O primeiro diz respeito à avaliação da execução do novo PNE 2024–2034, com foco na análise do comportamento orçamentário da União, estados e municípios, em especial no tocante à efetividade dos mecanismos de redistribuição e financiamento vinculante. O segundo eixo recomenda investigações qualitativas sobre os impactos do financiamento público nas condições concretas de

oferta educacional, considerando variáveis como formação docente, infraestrutura, jornada escolar e inclusão de populações vulneráveis. Tais estudos contribuirão para a qualificação do debate sobre justiça educacional e para o aprimoramento das políticas públicas no campo do financiamento.

Em síntese, os resultados confirmam que o êxito do próximo ciclo de planejamento educacional dependerá menos da enunciação de metas abstratas e mais da institucionalização de dispositivos legais e operacionais que garantam sua concretização. O financiamento da educação, nesse contexto, não deve ser tratado como variável dependente da conjuntura fiscal, mas como condição estruturante para a realização do direito à educação em sua integralidade.

## 7 CONCLUSÃO

O estudo desenvolvido teve como objetivo central analisar as limitações, os avanços e as perspectivas do financiamento público da educação no Brasil, com ênfase na não execução da Meta 20 do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014–2024 e na formulação de diretrizes para o ciclo 2024–2034. A partir da revisão documental e da análise teórica, foi possível compreender como a ausência de mecanismos normativos vinculantes, aliada a entraves fiscais e à instabilidade política, comprometeu a concretização das metas anteriormente estabelecidas. A investigação permitiu, portanto, responder à pergunta norteadora relativa às causas do descumprimento da meta de investimento público em educação e às estratégias necessárias para estruturar um novo plano com maior viabilidade jurídica, fiscal e federativa.

A pesquisa alcançou os objetivos propostos ao demonstrar, primeiramente, que o modelo adotado no ciclo 2014–2024 foi insuficiente para assegurar a elevação progressiva dos investimentos em educação básica e superior, mesmo com metas previamente definidas. Em segundo lugar, foi possível evidenciar que a simples fixação de percentuais de investimento, sem mecanismos legais de exigibilidade, não garante a efetivação das políticas educacionais. Em terceiro lugar, o estudo apontou que a definição de parâmetros de financiamento para o próximo decênio deve considerar não apenas a expansão do investimento total, mas também a adoção de critérios redistributivos e estruturantes, como o Custo Aluno Qualidade (CAQ), o Valor Aluno Ano Total (VAAT) e o Valor Aluno Ano Resultado (VAAR).

Além disso, a análise teórica permitiu identificar que a governança federativa desempenha papel decisivo na implementação de políticas redistributivas. A efetivação do financiamento adequado e equitativo dependerá de uma articulação consistente entre União, estados e municípios, com instâncias colaborativas e planejamento integrado. A revisão do arcabouço fiscal e a inclusão de metas

operacionais no novo plano são condições necessárias para consolidar a educação pública como uma política de Estado orientada por princípios de equidade e qualidade.

Com base nas lacunas evidenciadas durante o desenvolvimento do estudo, recomenda-se a realização de pesquisas empíricas voltadas à análise da execução orçamentária do novo PNE, com ênfase na eficácia dos mecanismos de redistribuição previstos na Emenda Constitucional nº 108/2020. Sugere-se, ainda, a produção de estudos comparados sobre o impacto do financiamento na melhoria das condições de oferta educacional em redes com diferentes capacidades fiscais. Por fim, investigações voltadas à compreensão da articulação entre financiamento e resultados de aprendizagem poderão contribuir para o aperfeiçoamento das estratégias públicas e para a consolidação de um sistema educacional mais justo e eficaz.

## REFERÊNCIAS

AMARAL, N. C. Financiamento educacional no Brasil e em países da OCDE: os desafios brasileiros. **Educação & Sociedade**, v. 45, e286614, 2024.

AMARAL, N. C.; ASSIS, L. M. de; ROLINDO, J. M. R. 10% do PIB para financiar o PNE 2024-2034: o futuro da educação no Brasil. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 35, e10580, 2024.

FERNANDES, A. B. *et al.* Educação a Distância e Políticas Públicas: Uma Análise à Luz do Ciclo de Políticas. **Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação**, v. 11, n. 2, p. 1959-1974, 2025.

NARCISO, R.; SANTANA, A. C. de A. Metodologias científicas na educação: uma revisão crítica e proposta de novos caminhos. **ARACÊ**, v. 6, n. 4, p. 19459-19475, 2025.

OLIVEIRA, R. L. P. de. O financiamento da educação básica no Brasil. **FINEDUCA – Revista de Financiamento da Educação**, v. 13, n. 17, p. 1-17, 2023.

SANTANA, A. C. de A.; NARCISO, R.; FERNANDES, A. B. Explorando as metodologias científicas: tipos de pesquisa, abordagens e aplicações práticas. **Caderno Pedagógico**, v. 22, n. 1, e13333, 2025.