

A trajetória da legislação educacional brasileira: da promessa constitucional ao teto de gastos

The trajectory of brazilian educational legislation: from constitutional promise to the spending cap

Andreia Silva da Mata¹

Emanuel Mangueira Carvalho²

RESUMO

O presente artigo analisa a trajetória da legislação educacional brasileira sob a perspectiva da tensão entre as garantias constitucionais e os limites impostos pela política macroeconômica. Partindo da Constituição Federal de 1988 e atravessando a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB nº 9.394/96) até o Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024), o trabalho investiga como o avanço normativo, representado por exemplo pelo FUNDEB, bem como o investimento do PIB previsto no PNE para a educação, é tensionado por impedimentos fiscais, notadamente a Emenda Constitucional nº 95. A metodologia baseia-se em pesquisa bibliográfica e documental, com suporte teórico na historiografia de Dermeval Saviani e na análise de políticas públicas de Bucci e Vilarino. Com o aporte teórico das autoras será possível compreender a organização, estrutura e funcionamento da organização do Estado brasileiro e, posteriormente, interpretar a dinâmica de organização e funcionamento da Educação Brasileira. Conclui-se que o descompasso entre a norma e a execução financeira mantém o planejamento educacional brasileiro em um estado de "carta de intenções", pois a Emenda Constitucional nº 95 atua como uma norma de hierarquia superior que interdita a execução do gasto, o que exige a superação da lógica de austeridade para a efetivação do direito à educação.

Palavras-chave: legislação educacional; PNE; financiamento da educação.

ABSTRACT

This article analyzes the trajectory of Brazilian educational legislation through the lens of the tension between constitutional guarantees and the limits imposed by macroeconomic policy. Starting from the 1988 Federal Constitution and moving through the Law of Guidelines and Bases of National Education (LDB N°. 9.394/96) to the National Education Plan (PNE 2014-2024), this work investigates how normative progress—exemplified by FUNDEB and the GDP investment targets for education set in the PNE—is strained by

¹ Docente do curso de Psicologia no Centro Universitário das Américas – FAM. Possui especialização em Neuropsicologia. Doutora em Psicologia Educacional pela Unicamp. Mestre em Psicologia e Bacharel em Psicologia pela Universidade São Francisco – USF. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-2327-0455>. E-mail: amata.psi@gmail.com.

² Doutor em Educação, Mestre em Educação e Licenciado em Pedagogia pela Unicamp. Possui experiência como professor na Educação Infantil, no Ensino Fundamental e Ensino Superior. Atualmente, é professor na Educação Básica Pública. Orcid: <http://orcid.org/0000-0002-8637-5430>. E-mail: mangueiraemanuel@gmail.com.



fiscal constraints, notably Constitutional Amendment N° 95. The methodology is based on bibliographic and documentary research, with theoretical support from the historiography of Dermeval Saviani and the public policy analysis of Bucci and Vilarino. It concludes that the mismatch between legal norms and financial execution keeps Brazilian educational planning in a state of a "letter of intent," requiring the overcoming of austerity logic to realize the right to education.

Keywords: educational legislation; PNE; education financing.

Data de submissão: 9 mar. 2026

Data de publicação: 24 jun. 2026

1 INTRODUÇÃO

A história da educação brasileira é marcada por um paradoxo: possuímos um dos arcabouços legislativos mais progressistas do mundo, porém enfrentamos dificuldades crônicas na sua materialização. Desde o Manifesto dos Pioneiros em 1932, a ideia de um planejamento sistêmico da educação nacional permeia o debate acadêmico e político, mas só encontra terreno fértil com a redemocratização e a promulgação da Constituição Federal de 1988, a "Constituição Cidadã".

Contudo, a trajetória que vai da década de 1990 até os dias atuais não foi linear. Como observa Saviani (2011), os avanços na legislação educacional muitas vezes nascem sob a égide de influências externas e limitações internas. Enquanto a década de 90 foi marcada pela influência de agências multilaterais e por um tecnicismo disfarçado de modernização, os anos 2000 trouxeram a esperança de um financiamento mais robusto e de uma educação voltada para a diversidade e inclusão social.

O objetivo central deste artigo reside na análise dos avanços e dos impedimentos da educação brasileira, diante da sua dependência das prioridades fiscais do Estado. Para isso a análise terá como base a Constituição Federal de 1988, o Plano Nacional de Educação (PNE) (2014-2024) e será analisado também a Emenda Constitucional nº 95, que diante do cenário de crise política e a subsequente adoção de um regime de austeridade fiscal rígida, recolocaram a educação em um estado de asfixia. Este trabalho propõe-se a discutir: Como a legislação pode assegurar avanços quando colide com as prioridades fiscais do Estado?

Se por um lado a literatura já apontava a incompatibilidade entre a Meta 20 e o Novo Regime Fiscal (Amaral, 2017; Nogueira, 2020), o presente trabalho avança ao analisar o desfecho desse decênio sob a ótica da historiografia de Saviani, direcionando a análise para a norma versus a execução.

2 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DAS CONSTITUIÇÕES E O DIREITO A EDUCAÇÃO

A análise da legislação educacional brasileira exige o entendimento de que a lei não é um dado neutro, mas o reflexo das tensões entre as elites dirigentes e as demandas por democratização. Ao tomarmos o Brasil Império como marco inicial, observa-se que a Constituição de 1824 operou sob a lógica do liberalismo excludente. Conforme é possível interpretar de Saviani (2011), embora o texto afirmasse a gratuidade da instrução primária a todos os cidadãos, a eficácia dessa norma era cerceada pela própria estrutura censitária do Império, que limitava o conceito de cidadania. Tratava-se, portanto, de uma gratuidade formal que coexistia com a manutenção de uma estrutura escravocrata e analfabeta.

A primeira Constituição brasileira, outorgada por D. Pedro I em 25 de março de 1824, refere-se à educação apenas em seu último artigo, o de número 179. No inciso XXXII desse artigo estipula que [...] 'a instrução primária é gratuita a todos os Cidadãos'. Flui, daí, que o único princípio educacional estabelecido por essa Constituição foi o de gratuidade, o qual, obviamente, se apresentava, aí, como algo ideal, como uma realidade desejável que, para ser atingida, demandaria a organização de um sistema público de educação (Saviani, 2011, p. 244).

No decorrer dos anos observou-se com o advento da Proclamação da República em 1889 e, conseqüentemente, com a Promulgação da Constituição de 1891, que a Educação, que passou a ser compreendida apenas como ensino, receberia a orientação jurídica para ser laico, porém isso não representou, necessariamente, uma expansão do acesso.

De forma semelhante, nossa segunda Constituição, a primeira do regime republicano, promulgada em 24 de fevereiro de 1891, também se limitou a enunciar apenas um princípio educacional, nesse caso, o da laicidade, ao estabelecer no parágrafo 6º do artigo 72: 'Será leigo o ensino ministrado nos estabelecimentos públicos' (Saviani, 2011, p. 244).

Ainda fundamentado em Saviani, também é possível afirmar que a determinação de que o ensino público fosse leigo respondia mais a uma necessidade de modernização institucional daquela época do que a um projeto de educação direcionada para a população.

Sob o federalismo da "República Velha", a educação, compreendida apenas como ensino, foi relegada ao abandono das províncias, que pode ser interpretado como uma dualidade na sua oferta, isto é, um formato de ensino para as elites e outro para as camadas populares. A ruptura paradigmática ocorre apenas na Constituição de 1934, sob o impacto do movimento escolanovista e das reivindicações presentes no Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova de 1932. Aqui, a educação deixa de ser um tópico isolado para se tornar um pilar do projeto de Nação. A inclusão do capítulo "Da Educação

e da Cultura" sinaliza o reconhecimento do Estado como indutor do desenvolvimento social.

Nesse sentido, nota-se avanços para além da laicidade e da gratuidade, o texto de 1934 institui a vinculação orçamentária compulsória, mecanismo essencial para sair da retórica legislativa para a exequibilidade das políticas públicas. Ao fixar percentuais mínimos para a União e Estados, o constituinte de 34 tentou blindar a educação das oscilações do fisiologismo político, estabelecendo os fundamentos do que viria a ser o dever do Estado moderno.

Contudo, a fragilidade daquelas conquistas educacionais refletiu-se na brevidade da Constituição de 1934. Com a ascensão do Estado Novo em 1937, a educação foi capturada por uma lógica corporativista e autoritária. Segundo Saviani (2011), ocorreu um deliberado desmonte dos avanços anteriores, pois os princípios de obrigatoriedade e gratuidade "não se fazem presentes" ou são "relativizados", tornando o dever do Estado com a educação em uma forma de assistencialismo seletivo.

Assim, o caráter público da educação é fortemente relativizado ao se definir, no artigo 129, que 'o ensino pré-vocacional e profissional destinado às classes menos favorecidas é em matéria de educação o primeiro dever do Estado'. E, mesmo nessa área, se estipula que a ação do Estado incluirá o subsídio à 'iniciativa dos Estados, dos Municípios e dos indivíduos ou associações particulares e profissionais', definindo-se que 'é dever das indústrias e dos sindicatos econômicos criar, na esfera de sua especialidade, escolas de aprendizes, destinadas aos filhos de seus operários ou de seus associados' (Saviani, 2011, p. 246).

Além disso, a implementação de exigência de que os "mais abastados" contribuíssem para o caixa escolar não era apenas um mecanismo de financiamento, mas a transferência da responsabilidade estatal para a filantropia privada, descaracterizando a educação como um direito subjetivo universal.

Com o interlúdio democrático e a Constituição de 1946, assiste-se ao esforço de recomposição do pacto de 1934. Ainda fundamentado em Saviani (2011), ao situar a educação no "Título VI", o constituinte buscou restabelecer a centralidade da cultura e da família na formação nacional. É neste período que a disputa entre a escola pública e a escola privada (defendida pelos setores confessionais) ganha corpo, o que resultou, posteriormente, na tramitação e aprovação da primeira LDB, um processo que evidenciou a histórica dificuldade brasileira em consolidar um sistema público unitário.

Todavia, a ruptura democrática de 1964 redirecionou o sentido político da legislação. Na Constituição de 1967, a educação foi subsumida à lógica do Desenvolvimentismo Autoritário. A migração do tema para o Título IV e a nova relativização da gratuidade sinalizaram a visão do ensino como um "serviço" e não como

um "direito". Como bem aponta Saviani (2011), a substituição do ensino gratuito por bolsas de estudo — especialmente as reembolsáveis no ensino superior — marcou o início de uma lógica de mercantilização do acesso. O Estado deixava de ser o provedor para se tornar o fiador de um mercado educacional em expansão.

Já na Constituição de 1969, embora mantivesse a estrutura anterior, consolidou a educação sob a égide da Doutrina de Segurança Nacional e Desenvolvimento. “Manteve os mesmos dispositivos relativos a educação anteriormente indicados, introduzindo apenas algumas mudanças de redação” (Saviani, 2011, p. 247). Nesse cenário, o ensino foi instrumentalizado pela pedagogia tecnicista, focada na eficiência e na produtividade, em detrimento da formação crítica³. A legislação desse período funcionou tão somente como um mecanismo de controle social e formação de mão de obra.

A ruptura com o autoritário das décadas anteriores culmina na promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, a chamada "Constituição Cidadã". Este documento representa o mais robusto avanço jurídico da história nacional ao transmutar a educação de um serviço estatal para um direito fundamental de natureza social. Sob a ótica de Saviani (2011), a Carta Magna de 1988 estabeleceu princípios que visam romper com a histórica exclusão das massas, destacando-se o binômio da igualdade de condições para o acesso e permanência na escola.

Para além da visão de Saviani, é possível articular a garantia que o Constituinte de 1988 assegurou ao ensino no art. 208, §1º da CF/88. Este dispositivo assegura o momento de recomposição do espaço público da educação, onde esta passa a ser entendida como "direito público subjetivo". Isso significa que a oferta do ensino obrigatório não é mais uma concessão governamental, mas um dever jurídico cuja omissão importa responsabilidade da autoridade competente.

Nesse sentido, a atual Constituição estipulou princípios fundamentais que buscam assegurar a pluralidade e a autonomia. Entre eles, cabe destaque para o "pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas" e a "coexistência de instituições públicas e privadas de ensino". Como reforça Saviani (2011), a introdução da gestão democrática do ensino público foi uma conquista central, pois, ela rompe com a tradição centralizadora e convoca a participação da sociedade civil na condução da política pedagógica.

³ Entende-se aqui a formação crítica na perspectiva da Pedagogia Histórico-Crítica de Saviani (2009) cujo objetivo é fornecer recursos para a classe trabalhadora, através do conhecimento sistematizado, para transformar a realidade social.

No que tange à estrutura do magistério, observa-se, por exemplo, na Constituição Federal de 1988, que a Carta Magna impôs em seu artigo 206, no inciso V a "valorização dos profissionais da educação escolar", assegurando, por preceito jurídico, dentro do mesmo inciso V, "planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos" (Brasil, 1988). Fundamentado em Pinto (2018), inferimos que essas medidas são indissociáveis para a garantia do padrão de qualidade, afinal, não é possível mensurar uma educação de qualidade sem considerar a valorização da carreira docente.

Para sustentar esse arcabouço, a Constituição Federal de 1988 restabeleceu o princípio do vínculo orçamentário compulsório, elevando a contribuição da União para 18% e a dos Estados, Municípios e DF para 25%. Esse mecanismo cria o que a literatura chama de "piso de proteção social", garantindo que a educação possua uma base financeira mínima para sua exequibilidade (Pinto, 2018).

Após essa reflexão histórica fundamentada em Saviani (2011) e nos seus interlocutores, na qual se evidenciou a evolução da legislação brasileira, torna-se imperativo avançar para a discussão do tema central, analisando os avanços e impedimentos considerando a Constituição Federal de 1988 e o Plano Nacional de Educação (2014-2024).

3 A ORDENAÇÃO FEDERATIVA E A DIALÉTICA DAS COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS

Para compreender os avanços e impedimentos na implementação da CF/88, da LDB e do PNE (2014-2024), é imperativo analisar a dinâmica de organização e funcionamento da estrutura administrativa brasileira. Em um país de dimensões continentais, a gestão do território impõe desafios que extrapolam a mera técnica burocrática. Nesse sentido,

[...] o Brasil adotou o modelo federal de Estado, cuja tônica deveria ser a descentralização, a autonomia e a cooperação. O constituinte brasileiro de 1988 se inspirou no Federalismo de equilíbrio, descentralização legislativa e autonomia do Estado-membro (Bucci; Vilarino, 2013, p. 118).

No entanto, a arquitetura federativa brasileira apresenta uma singularidade que complexifica a gestão educacional, ou seja, a inclusão dos Municípios como entes federados autônomos. De acordo com as autoras Bucci e Vilarino (2013), essa inovação institucional torna o equilíbrio de forças mais sensível, uma vez que garantir a autonomia política e financeira a milhares de municipalidades é uma tarefa densa e desafiadora.

Essa estrutura, cujos traços estão "fixados nos artigos 18 a 33 da Constituição Federal de 1988" (Bucci; Vilarino, 2013, p. 119), define a relação de poder por meio da repartição de competências.

Para dar continuidade ao assunto é fundamental distinguir, como fazem as autoras, entre a competência "legislativa", que "corresponde ao poder de conformar o direito pela edição de leis" (Bucci; Vilarino, 2013, p. 120), e a competência "material", relativa à "execução desse direito, por meio das atribuições administrativas" (Bucci; Vilarino, 2013, p. 120). No pacto federativo, a autonomia é indissociável da capacidade de legislar. E, na educação, essa autonomia vem amparada no artigo 211 da Constituição Federal assegura a educação mediante organização em regime de colaboração entre a União, Estado e Municípios.

Esse regime de colaboração da administração federativa pressupõe a criação de normas e finalidades gerais que devam assegurar as competências privadas, concorrentes e comuns na organização da relação de entes federados (Cury, 2010). No entanto, a competência material (executar) muitas vezes fica sobrecarregada nos Municípios, enquanto a competência legislativa e financeira concentra-se na União.

Assim, a competência "material" e "legislativa" é o sustentáculo do pacto federativo, pois não há autonomia plena sem a capacidade de legislar e, concomitantemente, sem os recursos para a execução material do direito. No entanto, é neste cenário de tensões federativas que a LDB e o PNE tentam operar, muitas vezes colidindo com as assimetrias regionais e a falta de coordenação centralizada, o que constitui um dos principais impedimentos à universalização da qualidade educativa no Brasil.

No modelo de administração federativa pautado pela autonomia, a capacidade de legislar é o pressuposto para a eficácia das políticas públicas. Conforme asseveram Bucci e Vilarino (2013, p. 121), "em regra, o detentor da competência legislativa tem a competência material e executiva, isto é, tem o poder-dever de executar o serviço público correspondente". Em outras palavras, a responsabilidade pela execução material de um direito está intrinsecamente ligada à autoridade que o normatiza.

Nessa perspectiva, a Constituição Federal de 1988 conferiu à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a competência legislativa concorrente. Sob este arranjo, a União assume a prerrogativa de estabelecer "normas gerais", enquanto aos demais entes federados cabe a função de suplementar tais diretrizes, adaptando-as às suas particularidades locais. Como observa Cury (2010), esse "federalismo cooperativo"

busca equilibrar a unidade nacional com a diversidade regional, embora, na prática, crie desafios para a isonomia do direito à educação.

É precisamente nesse amparo legal que se fundamenta a governança da Educação brasileira. À União compete legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional — o que resultou na Lei nº 9.394/96 —, cabendo aos Estados e Municípios a complementação normativa e a execução direta do ensino. Esse desenho institucional explica a lacuna entre a letra da lei e a realidade das salas de aula.

A Constituição Cidadã garantiu a "educação de qualidade" como um princípio geral, contudo, a definição objetiva de como essa qualidade se materializa foi delegada à discricionariedade e à capacidade orçamentária de cada ente federado. A ausência de uma definição nacional unificada sobre os parâmetros de qualidade, relegada ao âmbito local, é o que permite a coexistência de sistemas educacionais profundamente desiguais dentro de um mesmo país.

Por conseguinte, após apresentar este panorama histórico e funcional sobre a dinâmica de elaboração de leis e a relação entre os entes federados, torna-se viável aprofundar a discussão proposta: a análise dialética entre avanços e impedimentos presentes na Constituição Federal de 1988, na Lei nº 9.394/96 e no Plano Nacional de Educação (2014-2024).

Sob a perspectiva historiográfica de Saviani (2011, 2015), as conquistas educacionais nas legislações anteriores a 1988 podem ser qualificadas como incipientes e fragmentadas. O primeiro avanço normativo de fôlego ocorreu apenas em 1961, com a aprovação da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 4.024/61), que visava dar exequibilidade aos princípios democráticos da Constituição de 1946. Contudo, o amadurecimento desse projeto foi brutalmente interrompido pelo golpe de 1964.

Durante a década de 1960, o Brasil mergulhou em um regime autoritário que coincidiu com um acelerado processo de industrialização dependente. Nesse cenário, o Estado redirecionou o foco da Educação para o Tecnicismo, com o objetivo pragmático de converter a escola em uma linha de montagem de mão de obra qualificada. Essa demanda materializou-se na Lei nº 5.692/71, que, ao fixar as diretrizes para o Ensino de 1º e 2º graus, institucionalizou o que pode ser interpretado como concepção produtivista da educação.

A lei n. 5692/71 completa o ciclo de reformas educacionais destinadas a ajustar a educação brasileira à ruptura política perpetrada pelo golpe militar de 1964. E, como já registramos no capítulo anterior, tal ruptura política constituiria uma exigência para a continuidade da ordem socioeconômica. Considerando-se essa

continuidade no âmbito socioeconômico, é compreensível que haja uma continuidade também no que diz respeito à educação. E isto está refletido na legislação (Saviani, 2015, p. 130).

É imperativo ressaltar que essa reorientação curricular não foi um fenômeno puramente endógeno. Desde a década de 1950, o Brasil operava sob a influência financeira e ideológica de agências internacionais, notadamente o Banco Mundial (BIRD). Conforme analisa Fonseca (2000), a cooperação de órgãos multilaterais à educação brasileira foi o desdobramento de um processo de assistência técnica entre Brasil e Estados Unidos iniciado ainda na primeira metade do século XX.

Ainda segundo a autora, essa relação de dependência visava garantir que o sistema educacional brasileiro se alinhasse aos pressupostos da Teoria do Capital Humano, na qual o investimento em educação é visto meramente como um insumo para o aumento da produtividade econômica.

Portanto, observa-se que, mesmo sob o signo da autocracia militar, a política educacional brasileira era permeada por uma agenda globalizada. A legislação desse período não serviu à emancipação do sujeito, mas sim à consolidação de um modelo de desenvolvimento industrial que demandava uma formação técnica aligeirada e desprovida de densidade crítica, subordinando o direito à educação aos imperativos do mercado e das agências de crédito internacionais.

A cooperação técnica e financeira do Banco Mundial (BIRD) ao setor social brasileiro iniciou-se na primeira metade da década de 70. O processo de cooperação do Banco Inclui a assessoria aos órgãos centrais de decisão, em áreas de política, planejamento e gestão, assim como o desenvolvimento de projetos setoriais específicos (Fonseca, 2000, p. 229).

A transição para a década de 1990 revela um paradoxo na história das políticas públicas brasileiras. Se, por um lado, a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 205 consolidou “a educação, direito de todos e dever do Estado e da família” (Brasil, 1988), por outro, a sua implementação prática foi tensionada por uma conjuntura econômica de viés marcadamente liberal. A influência das agências internacionais, longe de perder forças após a redemocratização, sofisticou-se, passando a exigir não apenas mão de obra, mas a reforma do próprio aparelho estatal. Nesse contexto, as garantias constitucionais de “igualdade de acesso e permanência”, “pluralismo de ideias” e “gestão democrática” passaram a coexistir com um projeto de Reforma do Estado que priorizava o ajuste fiscal.

Essa tensão explica por exemplo o porquê, apesar da Constituição de 1988 ter assegurado a autonomia didático-científica das universidades e restabelecido o vínculo orçamentário compulsório — com o repasse de 18% da União e 25% dos Estados e

Municípios —, a efetivação dessas conquistas foi protelada. O foco político da década estava voltado para a estabilidade monetária e para a inserção do Brasil na economia globalizada, o que gerou um descompasso, afinal, tínhamos uma das legislações mais avançadas do mundo, mas uma execução orçamentária engessada pelas metas de superávit primário.

O governo Fernando Henrique vem dando continuidade às reformas liberalizantes, ampliando o processo de abertura econômica, intensificando o processo de privatizações e aprovando uma série de mudanças constitucionais que abrem caminho para o aprofundamento das reformas. Muitas das mudanças em curso coincidem com as propostas do Banco, como a reforma do sistema previdenciário, a revisão do sistema tributário, a flexibilização dos monopólios, a concentração dos recursos para educação no ensino básico, entre outras (Soares, 2000, p. 37).

É nesse contexto que nasceu o Plano Nacional de Educação (PNE) previsto constitucionalmente desde 1988, no artigo 214. Momento no qual a autonomia e o financiamento garantidos no texto legal tornaram-se alvos de um embate entre o projeto de educação democrática, defendido pelos movimentos sociais e o projeto de educação como serviço, pautado pelas agências multilaterais. É sob essa égide que a Lei nº 9.394/96 (LDB) será gestada, refletindo, em seus artigos, as marcas desse compromisso híbrido entre o direito social e o imperativo econômico.

Embora a Constituição de 1988 tenha desenhado um horizonte de avanços, a efetivação desses preceitos enfrentou um severo hiato temporal, revelando que a densidade normativa da "Constituição Cidadã" colidiu com as prioridades das reformas neoliberais. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB nº 9.394/96) é o exemplo mais latente desse descompasso: foram necessários quase dez anos de tramitação e disputa de projetos para que o texto fosse finalmente sancionado em dezembro de 1996.

Esse cenário de retardamento não foi isolado. Na mesma trilha de priorização da estabilidade macroeconômica, a Lei nº 9.424/96, que instituiu o FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério), foi aprovada sob a égide da focalização das políticas sociais. Nesse sentido, ao priorizar o Ensino Fundamental para atender aos índices internacionais de produtividade, o FUNDEF relegou a Educação Infantil, o Ensino Médio e o Ensino Superior a um plano secundário de financiamento, fragmentando a visão sistêmica de educação básica prevista na LDB.

Inspirado na orientação dos organismos internacionais de priorização do ensino fundamental, o FUNDEF, apesar de prometer desenvolver o ensino fundamental e valorizar o magistério, praticamente não trouxe recursos novos para o sistema educacional brasileiro como um todo, pois apenas redistribuiu, em âmbito

estadual, entre o governo estadual e os municipais, uma parte dos impostos que já eram vinculados no ensino fundamental regular das redes de ensino estadual e municipais (Davies, 2006, p. 756).

Dessa forma, a década de 1990 é marcada por mais impedimentos estruturais do que avanços concretos. A primazia da política econômica sobre a social gerou o que podemos chamar de vazio normativo planejado, onde a ausência de regulamentação serviu como mecanismo de contenção de gastos. Esse fenômeno é corroborado pelo fato de o primeiro Plano Nacional de Educação (PNE) da era democrática ter sido aprovado apenas em 2001 pela Lei nº 10.172/01 (Brasil, 2001), mais de uma década após a ordem constitucional que o exigia.

Portanto, o atraso na promulgação da LDB e do PNE demonstra que a educação brasileira, nesse período, foi mantida em um estado de espera institucional. A legislação, nesse contexto, não atuou como motor de transformação imediata, mas como um campo de contenção onde os direitos sociais eram admitidos apenas na medida em que não comprometessem as metas de ajuste fiscal e o projeto de inserção do país no mercado globalizado.

4 A LDB N. 9.394/96 E A RECONFIGURAÇÃO CURRICULAR DOS ANOS 2000

Embora a LDB tenha tido uma gênese tardia e seja marcada por embates entre o projeto público e as aspirações privatistas, sua aprovação consolidou a arquitetura do sistema educativo sob a égide da redemocratização. O maior mérito inicial da LDB foi a operacionalização do pacto federativo, ao delimitar com clareza as incumbências da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Ao definir que o ensino não é apenas oferta, mas um regime de colaboração articulado, a Lei estabeleceu os parâmetros de organização da Educação Básica e do Ensino Superior, assegurando pilares como a carga horária mínima e a garantia do "Atendimento Educacional Especializado (AEE)" no âmbito da Educação Especial (Brasil, 1996).

Entretanto, é na década de 2000 que a LDB deixa de ser meramente estrutural para se tornar um instrumento de reparação histórica e justiça social. As alterações promovidas pelos Artigos 26-A, 79-A e 79-B representam o que Gomes (2017) denomina como o momento em que "o Movimento Negro é educador" e, por conseguinte, também educa o estado. A obrigatoriedade do ensino da história e cultura afro-brasileira e

indígena no currículo escolar não é apenas uma adição de conteúdo, mas um giro epistemológico que desafia a tradição eurocêntrica da escola brasileira.

Essa reforma curricular sinaliza um avanço na luta contra o racismo estrutural, impondo ao sistema de ensino o dever de reconhecer a pluralidade da identidade nacional. Essas alterações na LDB a inserem no campo do direito e da cidadania, exigindo uma nova formação docente e uma revisão profunda dos materiais didáticos.

Portanto, a LDB nos anos 2000 transita de uma lei de organização administrativa para uma lei de indução de políticas de igualdade. Se o seu nascimento foi tímido no aspecto social, sua maturação legislativa permitiu que as demandas por diversidade e inclusão encontrassem guarida no texto jurídico, forçando o Estado a reconhecer que a qualidade educacional é indissociável da equidade racial e do reconhecimento das minorias históricas.

Tanto na Constituinte quanto na elaboração da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação (lei n. 9.394/96), houve participação marcante da militância negra nos anos 1980. No entanto, [...] nem a Constituição de 1988 nem a LDB incluíram, de fato, as reivindicações desse movimento em prol da educação. Os debates em torno da questão racial realizados entre o Movimento Negro e os parlamentares revelam um processo de esvaziamento do conteúdo político de tais reivindicações. Essas acabam sendo inseridas de maneira parcial e distorcidas nos textos legais. Compreendendo esse processo, é possível entender o significado genérico do art. 26 da LDB, que só foi revisto e alterado quando ocorre a sanção da lei n. 10.639/03 (obrigatoriedade do ensino de História da África e das culturas afro-brasileiras nas escolas públicas e particulares dos ensinos fundamental e médio) (Gomes, 2011, p. 113).

A maturação da LDB n. 9.394/96 nos anos 2000 consolidou o entendimento de que o direito à educação é indissociável das condições materiais de existência do educando. Assim, a legislação avançou para além do currículo — ao instituir a obrigatoriedade do ensino da história e cultura afro-brasileira e indígena (Arts. 26-A e 79-A) e o marco simbólico do Dia Nacional da Consciência Negra (Art. 79-B) — focando também na infraestrutura da cidadania (Brasil, 1996).

A garantia constitucional de assistência por meio de programas suplementares materializou-se em políticas de Estado robustas. Programas como o PNAE (Programa Nacional de Alimentação Escolar), o PNATE (Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar) e o PNLD (Programa Nacional do Livro Didático) deixaram de ser ações assistencialistas para se tornarem direitos exigíveis. Na mesma linha, o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e o "Caminho da Escola" operaram uma descentralização financeira e logística vital para o regime de colaboração, assegurando que o ente municipal tivesse meios para garantir a manutenção da frota escolar e a autonomia da gestão pedagógica.

No âmbito do Ensino Superior, o cenário foi marcado por uma política de expansão de vagas sem precedentes. Programas como o Prouni (Programa Universidade para Todos) e o FIES (Fundo de Financiamento Estudantil) utilizaram a renúncia fiscal e o crédito educativo para integrar o setor privado ao projeto nacional de formação de nível superior, utilizando o Enem como mecanismo democratizador de acesso. Complementarmente, o Sisu (Sistema de Seleção Unificado) nacionalizou as possibilidades de ingresso nas universidades públicas, mitigando as barreiras geográficas que historicamente limitavam o acesso das camadas populares à elite acadêmica.

A legislação dos anos 2000, portanto, logrou êxito ao massificar o ingresso e prover os insumos básicos de permanência (transporte, alimentação e material), mas abriu o debate sobre a necessidade de um financiamento que suporte não apenas a vaga, mas o desenvolvimento pleno do estudante em sua diversidade.

A consolidação do direito à educação superior no Brasil, por meio do FIES e do Sisu, estabeleceu uma nova lógica de acesso. Enquanto o FIES operou como um mecanismo de financiamento estudantil condicionado à qualidade institucional avaliada pelo MEC, o Sisu nacionalizou o ingresso nas universidades públicas, utilizando o Enem como um "exame de estado" capaz de democratizar as oportunidades. Essa arquitetura, contudo, encontrou sua base de sustentação na reforma do financiamento da educação básica.

Nesse contexto, a criação do FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação) representou um avanço paradigmático em relação ao antigo FUNDEF. Ao contemplar todas as etapas — da Educação Infantil ao Ensino Médio — e modalidades, como a Educação de Jovens e Adultos (EJA) e a Educação Especial, o FUNDEB institucionalizou a visão sistêmica da educação. Como aponta a literatura, esse fundo não apenas redistribuiu recursos, mas tentou corrigir a histórica fragmentação entre os níveis de ensino.

Previsto para durar 14 anos, o FUNDEB pretende, na visão de seus proponentes e defensores, corrigir as falhas que apontaram no FUNDEF, como a exclusão da educação infantil, EJA e ensino médio e de seus profissionais e a irrisória complementação federal. Embora o FUNDEB tenha sido apresentado pelo governo como a grande solução para os males da educação, é preciso cautela com este discurso salvacionista, sobretudo em época eleitoral (Davies, 2006, p. 760)

Todavia, ao analisarmos os impedimentos a partir dos anos 2000, observa-se um deslocamento da problemática: se na década de 1990 o entrave era a ausência de leis e recursos, no século XXI o desafio passou a ser a natureza da gestão. Embora os

avanços legislativos superem numericamente os retrocessos do período anterior, a influência de agências internacionais sofisticou-se. Como analisa Oliveira (2011), essa influência materializou-se na adoção da "Nova Gestão Pública", cujo pilar central na educação brasileira foi a criação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) em 2007.

O IDEB, ao medir o desempenho do sistema educacional em uma escala de zero a dez, introduziu a cultura da performatividade na escola pública. Para Oliveira (2011), o índice, elaborado pelo Inep, embora funcione como um termômetro necessário, pode gerar impedimentos velados, como o estreitamento curricular e a focalização no treinamento para testes, em detrimento de uma formação humana integral.

O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), criado em 2007, é uma referência desenvolvida nesse governo para servir de indicador de qualidade na educação. O IDEB mede o desempenho do sistema, estabelecendo uma escala que vai de zero a dez. O índice, elaborado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP/MEC), pretende mostrar as condições de ensino no Brasil. A fixação da média seis a ser alcançada considerou o resultado obtido pelos países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), quando aplicada a metodologia do IDEB em seus resultados educacionais. Seis foi a nota obtida pelos países desenvolvidos que ficaram entre os 20 melhores colocados do mundo (Oliveira, 2011, p. 204-205).

Portanto, o avanço na legislação de financiamento (FUNDEB) passou a conviver dialeticamente com uma política de resultados que, por vezes, subordina a autonomia pedagógica a métricas internacionais de produtividade.

A criação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) em 2007 consolidou uma nova fase na política educacional brasileira: a era da avaliação como instrumento de gestão. Amparado em Oliveira (2011), infere-se que o índice — calculado pelo Inep/MEC — não apenas descreveu o cenário nacional, mas também estabeleceu um horizonte comparativo internacional.

A fixação da meta 6.0 foi estrategicamente espelhada nos resultados dos países membros da OCDE, utilizando a metodologia do índice para alinhar a educação brasileira aos padrões de produtividade global (Oliveira, 2011).

Para viabilizar essa ambiciosa agenda, o governo federal instituiu o Plano de Metas "Compromisso Todos pela Educação" pelo Decreto nº 6.094/2007 (Brasil, 2007). Este programa inaugurou uma nova dinâmica no regime de colaboração onde o suporte técnico e financeiro da União passou a ser condicionado à adesão dos entes federados a diretrizes de gestão pré-estabelecidas.

Como desdobramento operacional, surgiu o Plano de Ações Articuladas (PAR), que, segundo Bucci e Vilarino (2013), serviu como o principal instrumento de

planejamento estratégico para municípios e estados. O PAR permitiu uma assistência técnica mais dirigida, culminando na criação do PARFOR (Plano Nacional de Formação de Professores), uma política de cooperação federativa essencial para suprir o déficit de formação docente nas redes públicas.

Contudo, é necessário manter uma lente crítica sobre esse processo. Nota-se que, mesmo nos anos 2000 — período de inegável expansão de direitos e recursos —, a influência de agências multilaterais e de coalizões empresariais continuou a determinar as prioridades da agenda educativa. Essas mudanças revelam uma transição para o que pode ser interpretado como estado avaliador. Nesse modelo, as políticas educacionais correm o risco de se tornarem reféns de métricas quantitativas que, se não forem acompanhadas de uma leitura das condições socioeconômicas locais, podem aprofundar as desigualdades que o Plano de Metas pretendia combater.

5 O PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (2014-2024): A GENEALOGIA DO PLANEJAMENTO E O EMBATE COM A AUSTERIDADE

A análise do Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024) exige uma perspectiva de longa duração que reconheça as raízes do planejamento educacional no Brasil. Como bem argumenta Saviani (2011), a ideia de um plano em âmbito nacional não é um fenômeno recente, mas remonta à década de 1930, sob a influência do "Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova". O espírito reformista de 1932 buscava superar o amadorismo administrativo e estabelecer a educação como um projeto de Estado racionalizado e central.

Nesse sentido, a Constituição de 1934, em seu artigo 150, alínea "a", já estabelecia como competência privativa da União a fixação de um Plano Nacional de Educação (Saviani, 2011). Contudo, a historiografia revela que, apesar da ambição modernizadora característica da Era Vargas e da gestão do ministro Gustavo Capanema, esse projeto foi asfixiado pelas discontinuidades políticas. Durante o período ditatorial do Estado Novo (1937-1945), o planejamento cedeu lugar ao autoritarismo centralizador, e a promessa de um plano articulado foi postergada por décadas.

Dir-se-ia que, se no período de 1932 a 1962, descontados os diferentes matizes, o plano era entendido, grosso modo, como um instrumento de introdução da racionalidade científica na educação sob a égide da concepção escolanovista, no período seguinte, que se estende até 1985, a ideia de Plano converte-se num instrumento de racionalidade tecnocrática consoante à concepção tecnicista de educação (Saviani, 2011, p. 166).

A retomada dessa agenda no PNE (2014-2024) representa, portanto, o resgate de um compromisso histórico. O atual Plano, instituído pela Lei nº 13.005/2014, foi desenhado para ser o "plano dos planos", articulando 20 metas que abrangem desde a universalização da educação infantil até a expansão da pós-graduação *stricto sensu*. Diferente de seus antecessores, o PNE 2014-2024 vinculou suas metas a um mecanismo de financiamento específico: o investimento de 10% do PIB em educação (Meta 20).

Todavia, é nesta interface entre o planejamento pedagógico e a realidade fiscal que surgem os mais severos impedimentos contemporâneos. A aprovação do PNE coincidiu com a inflexão da política econômica nacional rumo à austeridade fiscal rígida, simbolizada pela Emenda Constitucional nº 95/2016 (o Teto de Gastos). O congelamento dos investimentos sociais por vinte anos tornou as metas do PNE virtualmente inalcançáveis, criando um paradoxo jurídico: temos um Plano com força de lei, mas uma restrição orçamentária de nível constitucional que impede sua exequibilidade.

Assim, o PNE 2014-2024 tornou-se o palco de uma disputa entre o direito social garantido e a lógica do Estado mínimo, onde o "impedimento fiscal" atua como um teto para a própria emancipação social. A trajetória do planejamento educacional no Brasil é marcada por um movimento pendular entre a retórica reformista e a contenção fiscal. Como já observava Saviani (2011), embora a LDB de 1961 tenha resgatado a necessidade de um plano nacional com previsão de repasses, a ruptura democrática de 1964 alterou substancialmente a natureza desse instrumento.

Entre 1960 e 1985, a ideia de Plano converteu-se em um "instrumento de racionalidade tecnocrática consoante a concepção tecnicista de Educação" (Saviani, 2011, p. 166). Nesse período, o planejamento não visava a emancipação, mas a eficiência produtiva de mão de obra para o projeto de desenvolvimento nacional autoritário.

Consequente ao federalismo, cabe apontar a existência de um sistema federal de educação que, distinto do nacional, mas sob as normas nacionais, abrange as instituições e as redes que estão sob a jurisdição direta da União. Contudo, ao se abstrair ou se esquecer do federalismo como forma de organização do Estado brasileiro, que assim o é desde 1889, pode-se incorrerem uma perda de substância na caracterização da análise das políticas educacionais. Há competências próprias e responsabilidades legais, em matéria de educação escolar, que cabem aos sistemas de ensino dos Estados, Municípios e Distrito Federal (Cury, 2010, p. 151).

Com a redemocratização, a Constituição Federal de 1988 restabeleceu o Plano Nacional de Educação em seu Artigo 214, conferindo-lhe a função de articular o sistema nacional de ensino em regime de colaboração.

Entretanto, os impedimentos reapareceram sob a forma de negligência política e prioridade econômica. O hiato de treze anos entre a promulgação da Carta Magna e a aprovação do primeiro PNE (Lei nº 10.172/2001) reflete o descaso das elites dirigentes da década de 1990 com o planejamento de longo prazo.

A análise de Saviani sobre o PNE de 2001 é crucial para compreendermos o principal impedimento do primeiro PNE, afinal, os vetos presidenciais que incidiram sobre o financiamento transformaram o documento em uma mera "carta de intenções" (Saviani, 2011). Sem o suporte orçamentário, as metas tornam-se retóricas.

De fato, os vetos apostos pelo presidente da República ao texto do PNE aprovado pelo Congresso incidiram predominantemente sobre a questão dos recursos financeiros destinados à educação. E este é o aspecto essencial dos planos, pois, sem que esses recursos sejam assegurados, o plano todo não passará de uma carta de intenções, cujas metas jamais poderão ser realizadas (Saviani, 2011, p. 260-261).

Esse histórico de esvaziamento financeiro serve de alerta para o PNE (2014-2024). Instituído pela Lei nº 13.005/2014, o plano vigente buscou ser mais assertivo, fixando diretrizes claras como a erradicação do analfabetismo e a universalização do atendimento escolar. O atual PNE foi estruturado com o objetivo de garantir não apenas o acesso, mas a qualidade social da educação, tentando superar a herança de planos que feneceram por falta de recursos.

Todavia, como discutiremos a seguir, a imposição de tetos fiscais e ajustes macroeconômicos volta a colocar o Plano sob o risco da intencionalidade sem exequibilidade, tensionando mais uma vez a relação entre o dever constitucional e a realidade orçamentária do Estado brasileiro.

A arquitetura do Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024) buscou romper com a tradição de inefetividade dos planos anteriores ao instituir um rigoroso sistema de fiscalização e acompanhamento. Conforme estabelece o Art. 5º, § 2º da Lei nº 13.005/2014, o INEP assume a responsabilidade de monitorar as metas e publicar estudos sobre o cumprimento das metas a cada dois anos, seguindo as orientações do art.4º da mesma lei. Essa periodicidade visa transformar o PNE em um instrumento vivo de gestão, permitindo correções de rota ao longo do decênio.

Além disso, o PNE operou uma importante articulação federativa ao respeitar o que Bucci e Vilarino (2013) denominam como "discriminação de competências". Ao normatizar no Art. 8º a obrigatoriedade de Estados, Municípios e o Distrito Federal elaborarem seus próprios planos decenais, a Lei nº 13.005 induziu a criação de uma rede nacional de planejamento. Esse esforço é complementado pelo Sistema Nacional

de Avaliação (SINAÉ), previsto no Art. 11, que possui a missão não apenas de aferir a qualidade da educação, mas de fornecer subsídios empíricos para o aprimoramento constante da legislação e das políticas de implementação.

O ponto nevrálgico desta discussão reside na Meta 20, que representa o coração financeiro do Plano. Ciente de que o PNE 2001-2011 fracassou ao se tornar uma "carta de intenções" devido aos vetos orçamentários (Saviani, 2011), o legislador de 2014 foi enfático: fixou o investimento progressivo em educação, visando atingir 7% do Produto Interno Bruto (PIB) no primeiro quinquênio e 10% do PIB ao final do decênio.

Essa vinculação do financiamento ao PIB foi o mais significativo avanço rumo à sustentabilidade do sistema educativo. No entanto, o "impedimento" contemporâneo surge no choque entre essa meta ambiciosa e as políticas de austeridade fiscal que se seguiram na segunda década dos anos 2000. Embora o PNE tenha avançado ao prever o aporte financeiro, a realidade política demonstrou que a exequibilidade das metas permanece vulnerável às oscilações da economia e das reformas constitucionais de contenção de gastos.

Em suma, o PNE 2014-2024 encerra o ciclo de análise desta trajetória como um monumento à esperança de um sistema nacional articulado, mas que ainda luta para transitar da garantia legal para a materialidade orçamentária plena, o que pode ser materializado na discussão do PNE para 2025 que transita na câmara dos deputados e que será posteriormente encaminhada ao senado federal.

6 LEGISLAÇÃO EDUCACIONAL E AS CONTRIBUIÇÕES A PARTIR DA CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO

Neste ponto, é importante destacar que as fontes legislativas, ou seja, as leis não são apenas diretrizes coercitivas, mas constitui-se como fontes de informação essenciais para a área da educação. Na Ciência da Informação, a legislação é um registro do conhecimento socialmente construído que, conforme destaca Buckland (1991), deve ser tratado como "informação como coisa", ou seja, um recurso que precisa ser organizado, recuperado e analisado para reduzir incertezas na gestão pública. A lei, portanto, é o dado primário que, quando processado, norteia o planejamento das políticas educacionais.

Nessa perspectiva ainda se faz necessário destacar que as Constituições, LDB e Decretos são as fontes de informação primárias e, sobretudo, fidedignas para

compreender a intenção do Estado. Elas não são apenas normas, mas registros históricos que cristalizam as prioridades de uma época. A legislação educacional deve ser compreendida como uma unidade de informação haja vista que para o pesquisador e para o gestor, a lei é a fonte primária que permite rastrear a evolução do conceito de cidadania no Brasil, servindo de base para a compreensão do controle social e para a transparência pública.

Nesse sentido, e considerando o contexto das políticas educacionais, a aplicação do modelo de Choo (1996) torna-se esclarecedora para compreender a relação entre legislação educacional e a ciência da informação. Segundo o autor as organizações de ensino utilizam a informação para criar significado, construir conhecimento e tomar decisões (Choo, 1996). No cenário brasileiro, a complexidade do pacto federativo exige que o gestor educacional não apenas conheça a letra da lei, mas realize a gestão desse conhecimento para converter as normas gerais da União em ações locais eficazes. Sem uma Gestão da Informação eficiente, os indicadores de qualidade, como o IDEB, perdem seu potencial de contribuir para as políticas educacionais, uma vez que os dados permanecem isolados em vez de ser utilizados para proporcionar implementações importantes no desenvolvimento das políticas educacionais.

A Ciência da Informação contribui para o campo educacional ao oferecer ferramentas de curadoria e análise de domínio. A gestão do conhecimento em ambientes públicos deve visar ao bem-estar social e à eficácia organizacional. Aplicando esse conceito a este artigo, a análise das fontes legislativas permite ao pesquisador identificar os "silêncios" e as "redundâncias" nas políticas de Estado. Desse modo, a Ciência da Informação auxilia na desconstrução dos impedimentos fiscais e políticos como, por exemplo, a EC nº 95, ao proporcionar compreende como o fluxo informacional e financeiro é interrompido, o que nesse caso acabou impedindo que o direito constitucional à educação se transformasse de forma eficiente e eficaz em práticas cotidianas nas escolas.

Nesse sentido, é que se entende o motivo pelo qual a legislação não pode ser interpretada apenas como norma, mas como uma fonte de informação estratégica. Para este artigo a principal forma de análise e de interpretação está amparada na perspectiva da historicidade e nos interesses das políticas internacionais dentro das políticas nacionais, bem como os conflitos resultantes dessas disputas.

No entanto, reconhecesse também que o campo da Ciência da Informação tem grande contribuições que permitem compreender e ampliar a compreensão da

implementação prática de uma lei ou norma jurídica. Até mesmo porque, o documento jurídico é um registro que reduz incertezas e norteia a tomada de decisão.

A partir de Buckland (1991), é possível interpretar que o termo 'informação-como-coisa' é usado para objetos, tais como dados e documentos, com o objetivo de mostrar como que esses documentos são usados como recursos para a tomada de decisão, para a resolução de problemas e para a aprendizagem.

Nesse sentido, a eficácia de políticas como a LDB (1996) e o PNE (2014-2024) depende diretamente do que é definido como Gestão da Informação (GI) e da Gestão do Conhecimento (GC) por parte dos entes federados. A complexidade do sistema brasileiro exige que o gestor transforme as informações, ou seja, o dado bruto obtido a partir da lei, em conhecimento possível de ser aplicado.

Ainda em Choo (1996) é possível constatar que a organização usa a informação de forma estratégica para dar sentido ao seu contexto, para criar conhecimentos e direcionar novas tomadas de decisões. Essas ações, isto é, contexto, novos conhecimentos e tomadas de decisões estão estritamente ligadas entre si influenciando no conhecimento que se gera e nas decisões que se tomam.

Assim, os impedimentos citados ao longo deste artigo, como a demora na aprovação do PNE ou os cortes orçamentários, podem ser lidos também como falhas na gestão desse fluxo informacional, onde a "vontade da lei" não encontra suporte na "gestão do dado" para se efetivar na realidade escolar.

Diante do exposto, observa-se que a trajetória da educação brasileira é marcada por um paradoxo entre a sofisticação das fontes legislativas e a precariedade de sua execução material. Se, por um lado, a Constituição Federal de 1988 e a LDB/96 representam marcos informacionais robustos que detalham direitos e deveres, por outro, a gestão dessas políticas enfrenta impedimentos cíclicos que subvertem o planejamento educacional em meras intenções retóricas.

A contribuição da Ciência da Informação neste cenário é reveladora, porque a legislação, conforme trata Buckland (1991), ou seja, "a informação da coisa", possui o potencial de reduzir as incertezas e de orientar as tomadas de decisões. Contudo, para que o conhecimento jurídico se converta em qualidade de ensino, é necessária uma Gestão da Informação (GI) que sobreviva às discontinuidades políticas. Conforme discutido, mecanismos como o PNE (2014-2024) exigem um fluxo informacional transparente e recursos financeiros estáveis para que ela se complete de forma eficaz no cotidiano das escolas.

Os impedimentos fiscais recentes, personificados pela Emenda Constitucional nº 95, evidenciam que o maior entrave à educação brasileira não é a ausência de leis, mas a interrupção deliberada do suporte material que viabiliza o uso estratégico da informação legislativa. Afinal, como bem aponta Saviani (2011) com o qual se concorda, sem a garantia de recursos, os planos tornam-se cartas de intenções. Por fim, é possível destacar que o avanço real da educação no Brasil depende da proteção do pacto federativo e de uma gestão do conhecimento que priorize o direito constitucional acima dos interesses fiscais, garantindo que a legislação se transforme, efetivamente, em cidadania e emancipação social.

7 O CAQ COMO HORIZONTE DE QUALIDADE E O RETROCESSO DA AUSTERIDADE FISCAL

Um dos avanços mais sofisticados do PNE (2014-2024) foi a institucionalização do Custo Aluno Qualidade (CAQ) e de sua etapa inicial, o CAQi. Esses mecanismos não são apenas fórmulas contábeis, eles representam a tradução financeira do padrão de qualidade garantido pela Constituição. Ao definir o aporte necessário para que cada escola atenda às suas demandas e particularidades locais, o CAQ/CAQi oferece a exequibilidade que faltava ao plano anterior. É muito mais viável perseguir a erradicação do analfabetismo e a universalização do ensino quando se especifica o montante de recursos por aluno, superando a lógica do PNE 2001-2011, que fenecera justamente pela ausência de determinantes financeiros.

Entretanto, a trajetória de avanços do PNE encontrou um obstáculo histórico insuperável no campo da política macroeconômica. Com a ruptura institucional de 2016 e a ascensão de Michel Temer à presidência, a agenda de direitos sociais foi colidida pela Emenda Constitucional nº 95, a chamada "PEC do Teto de Gastos". Ao instituir um regime fiscal que limita as despesas primárias do Governo Federal por vinte anos, a EC 95 impôs um congelamento real que atingiu o PNE antes mesmo que ele completasse cinco anos de vigência. Este mecanismo impediu, de forma preemptiva, que o país atingisse o investimento de 7% do PIB na metade do decênio, tornando o horizonte de 10% do PIB uma meta praticamente inalcançável.

A aprovação da Emenda Constitucional 95/2016 estabelece um conflito jurídico e político sem precedentes: de um lado, uma lei decenal (PNE) que exige o aumento progressivo de investimentos para atingir 10% do PIB; de outro, um teto constitucional

que congela os gastos sociais por vinte anos. Essa medida retira a base material de sustentação das metas, reconduzindo o planejamento à condição de documento retórico.

Nesse cenário, observa-se uma reedição sofisticada do fenômeno descrito por Saviani (2011). Afinal, se o PNE 2001-2011 foi inviabilizado por vetos presidenciais diretos, o PNE 2014-2024 sofreu um processo de asfixia constitucional. Embora a Lei nº 13.005/2014 garanta formalmente os repasses, a Emenda Constitucional nº 95 atua como uma norma de hierarquia superior que interdita a execução do gasto.

Assim, o atual Plano Nacional de Educação, apesar de sua robustez técnica e do avanço que o CAQ representa, corre o risco de ser reduzido, novamente, a uma "carta de intenções" por força de um projeto de Estado que prioriza o equilíbrio fiscal em detrimento da dívida histórica com a educação pública. A atenção a esse cenário se faz importante, principalmente nesse momento de 2025 e 2026 de discussão de um novo PNE.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em suma, a trajetória da educação brasileira, quando analisada sob o prisma da Constituição Federal de 1988, da Lei de Diretrizes e Bases (Lei nº 9.394/96) e do Plano Nacional de Educação (2014-2024), revela um cenário de avanços normativos profundos que, paradoxalmente, colidem com impedimentos estruturais e fiscais persistentes. Se, no plano do direito, consolidamos a educação como um direito público subjetivo e um dever inalienável do Estado, no plano da execução prática, as políticas de governo frequentemente operam um esvaziamento desses preceitos em prol de agendas macroeconômicas restritivas que priorizam o ajuste fiscal em detrimento da garantia social.

Portanto, observa-se que o problema educacional brasileiro não é de natureza estritamente legislativa, visto que possuímos um arcabouço jurídico robusto e progressista. A questão central reside na sustentabilidade política e financeira. O hiato entre o "país legal" — aquele que desenha o Custo Aluno-Qualidade (CAQ) e projeta o investimento de 10% do PIB para o setor — e o "país real" — que impõe tetos de gastos e ajustes fiscais severos — mantém as conquistas educacionais em um patamar de extrema fragilidade. Essa desconexão transforma direitos constitucionais em variáveis dependentes da saúde do caixa da União, subvertendo a lógica da educação como investimento estratégico para o desenvolvimento nacional.

A análise aqui empreendida revela que o registro e a sistematização da informação educacional — desde os dados do IDEB até os índices de financiamento — não são processos neutros, mas instrumentos de poder que podem tanto viabilizar o controle social quanto mascarar lacunas de investimento. Assim, a democratização do acesso à informação qualificada torna-se uma ferramenta de resistência contra o retrocesso educacional, permitindo que a sociedade civil monitore o descompasso entre a norma jurídica e a realidade financeira.

Em última análise, conclui-se que, enquanto as políticas de Estado forem submetidas à volatilidade das agendas de governo e à rigidez da austeridade fiscal (exemplificada pela EC 95/2016 e seus desdobramentos), os avanços normativos tendem a permanecer aquém das demandas históricas da nação. A trajetória analisada revela que a vigilância constante da sociedade civil, dos movimentos sociais e dos profissionais da educação é o único mecanismo capaz de impedir que as garantias constitucionais regridam à condição de meras promessas formais ou de "carta de intenções".

Por fim, este cenário torna-se ainda mais crítico no atual momento de transição (2024-2026). A prorrogação do PNE (2014-2024) e a complexa formulação do novo plano decenal impõem o desafio urgente de superar a lógica do teto de gastos e do novo arcabouço fiscal quando estes colidem com as metas educacionais. Para que o planejamento educacional brasileiro ganhe, enfim, materialidade e exequibilidade, é preciso que o financiamento seja tratado não como um gasto a ser cortado, mas como o alicerce indispensável para a superação das desigualdades históricas do Brasil. A eficácia da norma jurídica depende, em última instância, de uma decisão política que coloque o direito à aprendizagem e da Educação acima das métricas de austeridade.

REFERÊNCIAS

AMARAL, Nelson Cardoso. Com a PEC 241/55 (EC 95) haverá prioridade para cumprir as metas do PNE (2014-2024)? **Revista Brasileira de Educação**, v. 22, n. 71, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1413-24782017227145>. Acesso em: 20 jan. 2026.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 20 jan. 2026



BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Presidência da República, 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 20 jan.2026

BRASIL. **Decreto n. 6094 de 24 de abril de 2007**. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. Brasília, DF: Presidência da República, 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm. Acesso em 20 jan. 2026.

BRASIL. **Lei n. 10.172, de 9 de janeiro de 2001**. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm. Acesso em: 20 jan. 2026

BRASIL. **Lei n. 9.424 de 24 de dezembro de 1996**. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9424.htm. Acesso em: 20 jan. 2026

BRASIL. **Lei n. 11.494, de 20 de junho de 2007**. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei n.º 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis n.ºs 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11494.htm. Acesso em: 20 jan. 2026.

BUCCI, Maria Paula Dallari; VILARINO, Marisa. A ordenação federativa da educação brasileira e seu impacto sobre a formação e o controle das políticas públicas educacionais. *In: ABPM, TODOS PELA EDUCAÇÃO* (org.). **Justiça pela qualidade da educação**. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 117-150.

BUCKLAND, Michael K. Information as Thing. **Journal of the American Society for Information Science**. New York, v. 42, n. 5, 1991. Disponível em: <https://escholarship.org/uc/item/4x2561mb>. Acesso em 05 mar. 2026.



CHOO, Chun Wei. The knowing organization: how organizations use information to construct meaning, create knowledge and make decisions. **International Journal of Information Management**. Oxford, v. 16, n. 5, 1996. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/0268401296000205?via%3Dihub>. Acesso em 06 mar. 2026.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A questão federativa e a educação escolar. *In*: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (Org.). **Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília, DF: Unesdoc Digital library, 2010. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000187336>. Acesso em: 20 jan. 2026.

DAVIES, Nicholas. Fundeb: a redenção da educação básica? **Educação e Sociedade**. Campinas, v. 27, n. 96, out. 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/9S4RKvSySgXNcqXtTsmCwhx/?format=html&lang=pt>. Acesso em 20 jan. 2026.

FONSECA, Marília. O financiamento do Banco Mundial à educação brasileira: vinte anos de cooperação internacional. *In*: TOMASSI, Livia de; WARDE, Mirian Jorge; HADDAD, Sérgio (org.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2000. p. 229-251.

GOMES, Nilma Lino. **O Movimento Negro Educador: saberes construídos nas lutas por emancipação**. Petrópolis: Vozes, 2017.

GOMES, Nilma Lino. Diversidade étnico-racial, inclusão e equidade na educação brasileira: desafios, políticas e práticas. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**. Brasília, DF, v. 27, n. 1, 2011. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/article/view/19971>. Acesso em: 20 jan. 2026.

NOGUEIRA, Silvia Cristina Conde. A relação conflituosa entre a Meta 20 do PNE (2014-2024) e a Emenda Constitucional 95/2016. **FINEDUCA – Revista de Financiamento da Educação**, Porto Alegre, v. 10, n. 34, 2020. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/fineduca/article/view/93645>. Acesso em: 20 jan. 2026

OLIVEIRA, Dalila Andrade. As políticas educacionais no governo Lula: rupturas e permanências. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação - Periódico científico editado pela ANPAE**, Brasília, DF, v. 25, n. 2, 2011. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/article/view/19491>. Acesso em: 20 jan. 2026.

PINTO, José Marcelino de Rezende. O financiamento da educação na Constituição de 1988: 30 anos de lutas e de incertezas. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 39, n. 145, p. 849-869, out./dez. 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/rk4wKJgNYZsdt5QdgSgkDwG/?lang=pt>. Acesso em: 20 jan. 2026.



SAVIANI, Dermeval. **Escola e democracia**. 41. ed. Rev. Campinas, SP: Autores Associados, 2009.

SAVIANI, Dermeval. **Da nova LDB ao Fundeb**. 4. ed. Rev. Campinas, SP: Autores Associados, 2011.

SAVIANI, Dermeval. **Política e Educação no Brasil: o papel do Congresso Nacional na legislação do ensino**. Campinas: Autores Associados, 2015.

SOARES, Maria Clara Couto. Banco Mundial: políticas e reforma. *In*: TOMASSI, Lúvia de; WARDE, Mirian Jorge; HADDAD, Sérgio (org.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2000. p. 15-40.