ReGeo ISSN: 2177-3246

PROMESSAS NÃO CUMPRIDAS DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (2014-2024): O SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO E A AMPLIAÇÃO DO INVESTIMENTO PÚBLICO EM EDUCAÇÃO

UNFULFILLED PROMISES OF THE NATIONAL EDUCATION PLAN (2014-2024): THE NATIONAL EDUCATION SYSTEM AND THE INCREASE IN PUBLIC INVESTMENT IN EDUCATION

PROMESAS INCUMPLIDAS DEL PLAN NACIONAL DE EDUCACIÓN (2014-2024): EL SISTEMA NACIONAL DE EDUCACIÓN Y LA AMPLIACIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA EN EDUCACIÓN

https://doi.org/10.56238/revgeov16n6-146

Data de submissão: 17/04/2025 **Data de publicação:** 01/06/2025

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

RESUMO

O Plano Nacional de Educação aprovado pela Lei nº 13.005/2014 assumiu dois compromissos dos quais dependiam as demais metas. O primeiro era instituir, em até dois anos, o Sistema Nacional de Educação, encarregado de articular os sistemas de ensino em regime de colaboração. O segundo era elevar o investimento público em educação a 7% do Produto Interno Bruto no quinto ano de vigência e a 10% ao final do decênio. Nenhum dos dois se cumpriu. O artigo pergunta por que esses compromissos estruturantes não foram cumpridos e o que isso significa para as políticas educacionais. Com base na legislação, nos relatórios de monitoramento e nos estudos sobre o tema, os motivos foram organizados em três categorias: políticos, fiscais e federativos. O sistema não foi instituído porque seu desenho mexe na autonomia dos entes, na participação de atores não governamentais e no dever financeiro da União, e sobre nenhum desses pontos se formou consenso. O investimento ficou entre 5,3% e 5,6% do PIB de 2015 a 2020, sob uma regra fiscal restritiva e sem norma que dividisse o esforço entre União, estados e municípios. A análise mostra que os dois descumprimentos são faces do mesmo problema. O sistema seria o lugar de repartir o custo da meta, e esse custo tornou o sistema arriscado para quem teria de pagá-lo. Sem enfrentar essa repartição, um novo plano tende a repetir a promessa sem os meios de cumpri-la.

Palavras-chave: Plano Nacional de Educação. Sistema Nacional de Educação. Financiamento da Educação.

ABSTRACT

The National Education Plan approved by Law No. 13,005/2014 made two commitments on which the remaining targets depended. The first was to establish, within two years, a National Education System to coordinate the federal, state and municipal education systems. The second was to raise public investment in education to 7% of Gross Domestic Product by the fifth year and to 10% by the end of the decade. Neither was fulfilled. This article asks why these structural commitments were not met and what this means for education policy. Drawing on the legislation, the official monitoring reports and research on the subject, it groups the reasons into three categories: political, fiscal and federative. The

system was not established because its design affects the autonomy of subnational governments, the role of non-governmental actors and the financial duty of the Union, and no consensus was reached on any of these issues. Investment remained between 5.3% and 5.6% of GDP from 2015 to 2020, under a restrictive fiscal rule and with no norm dividing the effort among the Union, states and municipalities. The analysis shows that the two failures are two sides of the same problem. The system was meant to be the place where the cost of the target would be shared, and that cost made the system politically risky for whoever would have to bear it. Unless this sharing of costs is addressed, a new plan is likely to repeat the promise without the means to fulfill it.

Keywords: National Education Plan. National Education System. Education Financing.

RESUMEN

El Plan Nacional de Educación aprobado por la Ley nº 13.005/2014 asumió dos compromisos de los cuales dependían las demás metas. El primero era instituir, en hasta dos años, el Sistema Nacional de Educación, encargado de articular los sistemas de enseñanza en régimen de colaboración. El segundo era elevar la inversión pública en educación al 7% del Producto Interno Bruto en el quinto año de vigencia y al 10% al final del decenio. Ninguno de los dos se cumplió. El artículo pregunta por qué estos compromisos estructurantes no fueron cumplidos y qué significa esto para las políticas educacionales. Con base en la legislación, en los reportes de monitoreo y en los estudios sobre el tema, los motivos fueron organizados en tres categorías: políticos, fiscales y federativos. El sistema no fue instituido porque su diseño afecta la autonomía de los entes, la participación de actores no gubernamentales y el deber financiero de la Unión, y sobre ninguno de estos puntos se formó consenso. La inversión quedó entre 5,3% y 5,6% del PIB de 2015 a 2020, bajo una regla fiscal restrictiva y sin norma que dividiera el esfuerzo entre Unión, estados y municipios. El análisis muestra que los dos incumplimientos son caras del mismo problema. El sistema sería el lugar de repartir el costo de la meta, y ese costo hizo el sistema arriesgado para quien tendría que pagarlo. Sin enfrentar esa repartición, un nuevo plan tiende a repetir la promesa sin los medios de cumplirla.

Palabras clave: Plan Nacional de Educación. Sistema Nacional de Educación. Financiamiento de la Educación.

1 INTRODUÇÃO

Em uma sala da Região Metropolitana de Campinas, secretários municipais de educação se reúnem com representantes da rede estadual para trocar experiências, formar comissões e combinar ações conjuntas. Parte do que decidem não sai do papel. A cada troca de prefeito os rostos mudam e a conversa recomeça quase do início, num ciclo de recomeços que os pesquisadores que acompanharam esse colegiado registraram de perto (Ganzeli; Oliveira; Andreato, 2018). A cena é local, mas descreve um problema nacional. No Brasil, a cooperação entre União, estados e municípios na educação depende da disposição de cada gestão, porque nenhuma regra diz quem decide o quê, quem paga quanto e em que espaço esses acordos se tornam obrigatórios.

A Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, aprovou o Plano Nacional de Educação (PNE) com vigência de dez anos e tentou responder a essa falta de regra (Brasil, 2014). Entre as metas do anexo e os artigos da lei, dois compromissos funcionavam como alicerce. O art. 13 mandou instituir, em lei específica e no prazo de dois anos, o Sistema Nacional de Educação (SNE), encarregado de articular os sistemas de ensino em regime de colaboração. A Meta 20 determinou ampliar o investimento público em educação para no mínimo 7% do Produto Interno Bruto (PIB) no quinto ano de vigência e para 10% ao final do decênio (Oliveira, 2021). O primeiro compromisso dizia como os entes cooperariam, e o segundo, com que recursos. Antes da aprovação, Saviani (2010b) já sustentava que o plano é uma exigência do sistema e o meio de aferir se ele cumpre seus objetivos. Os dois compromissos pertenciam, portanto, a um mesmo desenho.

Nenhum deles se realizou no prazo. O prazo do art. 13 expirou em junho de 2016 sem que o sistema fosse criado (Tamanini; Souza, 2018). Oito anos depois, o SNE continuava previsto na Constituição, mas sem a lei própria que o instituísse (Augusto, 2024). No financiamento, os recursos públicos aplicados em educação chegaram a 5,4% do PIB em 2020, abaixo do patamar de 7% fixado para 2019 (Amaral; Assis; Rolindo, 2024). A distância não é de detalhe. Para passar de 5,4% a 10%, o país teria de elevar em cerca de 85% a fatia do produto destinada à educação.

O problema vai além de duas metas descumpridas. As estratégias do plano dependem da Meta 20, de modo que, sem a elevação dos recursos, a execução das demais metas fica comprometida (Amaral; Oliveira, 2023). O PNE também deveria cumprir três funções: ser plano em sentido estrito, definir a governança das relações federativas e orientar a repartição do financiamento. As duas últimas não foram cumpridas (Oliveira, 2021). Quando falham justamente os compromissos que organizam a cooperação e o dinheiro, as outras metas passam a depender da adesão voluntária de cada governo, como na sala de Campinas.

Os estudos disponíveis explicam bem cada falha isoladamente. Na literatura sobre o SNE, a demora é atribuída à falta de consenso entre os atores sobre a organização do sistema (Oliveira; Segatto, 2023) e às tensões entre autonomia e coordenação no federalismo brasileiro (Palácios; Palácios; Ferreira, 2020). Nas análises do financiamento, a estagnação da Meta 20 aparece ligada à austeridade fiscal e à perda de prioridade da educação no orçamento federal (Amaral; Oliveira, 2023). Oliveira (2021) reúne os dois temas, mas com base nas avaliações publicadas até o começo da década de 2020, e interpreta o problema como excesso de funções atribuídas a um único instrumento legislativo. Falta uma leitura, feita ao fim do decênio, que organize os motivos dos dois descumprimentos nas mesmas categorias e examine se um alimenta o outro. A questão importa porque, se as duas falhas têm raiz comum, corrigir uma sem a outra não resolve o problema.

A pergunta que orienta o artigo é: por que os dois compromissos estruturantes do PNE 2014-2024, a instituição do Sistema Nacional de Educação em lei específica e a elevação do investimento público em educação a 10% do PIB, não foram cumpridos, e o que esse descumprimento significa para as políticas educacionais?

A resposta tem interesse prático imediato. A discussão de um novo plano decenal já começou, e há proposta de manter a meta de 10% do PIB como patamar mínimo (Amaral; Assis; Rolindo, 2024). Se a nova lei repetir a forma da anterior, com a meta financeira de um lado e o sistema adiado para outra lei, o país corre o risco de reproduzir o mesmo resultado. O objetivo geral é analisar por que o SNE não foi instituído e por que a Meta 20 não foi atingida, e discutir o que isso significa para as políticas educacionais. Os objetivos específicos são quatro: identificar o que a Lei nº 13.005/2014 e as normas correlatas estabeleceram para os dois compromissos; classificar os motivos do descumprimento em políticos, fiscais e federativos; examinar a relação entre as duas falhas; e discutir as consequências desse quadro para o planejamento educacional.

A contribuição do artigo é uma síntese categorial que trata os dois descumprimentos como um único problema de repartição federativa de custos e responsabilidades. A síntese ajuda a explicar por que o país produziu bons instrumentos de monitoramento do plano e, ao mesmo tempo, não construiu os instrumentos de coordenação e financiamento que o tornariam exequível.

2 METODOLOGIA

O artigo adota abordagem qualitativa, de caráter exploratório e analítico, e combina pesquisa bibliográfica e documental. O caráter exploratório está em reunir, num mesmo quadro, explicações que os estudos oferecem de forma dispersa. O caráter analítico está em classificar essas explicações e confrontá-las com o que as normas determinaram e com o que os indicadores registraram.

O corpus documental reúne cinco textos oficiais. O central é a Lei nº 13.005/2014, examinada nos arts. 1º, 2º, 5º, 6º, 7º, 8º, 10, 12 e 13 (Brasil, 2014). Os demais são quatro. O primeiro é a Emenda Constitucional nº 59/2009, cuja ementa registra a nova redação dada ao caput do art. 214 da Constituição, com a inserção de um inciso VI (Brasil, 2009). O segundo é a Lei nº 9.394/1996, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), nos dispositivos sobre a organização da educação nacional (Brasil, 1996). O terceiro é a Lei nº 14.113/2020, que regulamentou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), examinada nos dispositivos sobre complementação da União, condicionalidades e instância intergovernamental (Brasil, 2020). O quarto é o Relatório do 1º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE, publicado em 2016 pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep, 2016). As leis e a emenda foram identificadas pela espécie, pelo número e pelo ano nos dados abertos do Senado Federal, e o texto foi lido em normas.leg.br. Nas leis com texto compilado, só entraram dispositivos com redação anterior à data de corte. O relatório do Inep foi lido no endereço oficial indicado na referência.

Os projetos de lei complementar sobre o SNE e os documentos do Ministério da Educação (MEC) e do Conselho Nacional de Educação (CNE) entraram por meio dos estudos que os analisaram, como os de Lício e Pontes (2020), Luce e Farenzena (2016) e Oliveira e Segatto (2023). O texto integral desses projetos não foi lido diretamente nos portais legislativos. Os dados de financiamento são as séries do Inep sobre a Meta 20 tal como publicadas e discutidas nos estudos, sem reprocessamento de microdados.

O material foi tratado por análise de conteúdo categorial temática, em quatro etapas. Na pré-análise, as normas e os estudos foram lidos para localizar os trechos que explicam o descumprimento de cada compromisso. Na codificação, a unidade de registro foi o motivo enunciado, isto é, cada afirmação que atribui o descumprimento a uma causa, e a unidade de contexto foi a seção do estudo ou o dispositivo da norma em que o motivo aparece. Na categorização, os motivos foram distribuídos em três categorias definidas de antemão. A política reúne agenda, consenso entre atores, coalizões, continuidade de governos e prioridade conferida à educação. A fiscal abrange volume de recursos, regras fiscais, receitas e custo dos compromissos. A federativa trata da distribuição de competências e encargos, da autonomia dos entes, das capacidades desiguais e dos instrumentos de coordenação. Cada motivo foi alocado na categoria em que seu mecanismo opera. Quando atravessava duas categorias, registrou-se a predominante e anotou-se a outra. O peso relativo das categorias foi atribuído por juízo qualitativo sobre a centralidade do mecanismo na explicação do descumprimento, e não por contagem de ocorrências. Na inferência, os motivos foram confrontados em três planos: o que a norma prometeu,

o que os estudos encontraram e o que os indicadores mostram. A evidência que contraria o argumento foi registrada e discutida.

O levantamento bibliográfico consultou o OpenAlex e o Crossref para artigos de periódico, e o OpenAlex também para teses, dissertações, livros e capítulos. O recorte abrangeu publicações de 2016 a 2 de maio de 2025, data que serve de corte da coleta: nenhum estudo, norma ou dado posterior foi considerado, e o levantamento considerou apenas publicações até essa data. Os estudos foram escolhidos pela pertinência ao tema, avaliada no título e no resumo, o que resultou em 40 estudos selecionados. A eles se acrescentaram 6 obras de base, citadas por duas ou mais das fontes selecionadas e anteriores ao recorte, usadas para os conceitos.

O método depende da qualidade das análises publicadas sobre os projetos de lei e das séries do Inep tal como os estudos as reproduzem. Por isso, as conclusões valem para os motivos documentados por escrito, e não para negociações que não deixaram registro.

3 OS DOIS COMPROMISSOS ESTRUTURANTES NA LEI Nº 13.005/2014

Os dois compromissos nasceram da mesma reforma constitucional e foram desenhados para funcionar juntos. A Emenda Constitucional nº 59/2009 deu nova redação ao caput do art. 214 da Constituição e inseriu nele um inciso VI (Brasil, 2009). Foi por essa emenda que a expressão Sistema Nacional de Educação entrou no texto constitucional, vinculada ao plano nacional (Oliveira; Segatto, 2023). O inciso VI, por sua vez, é o dispositivo a que a Lei nº 13.005/2014 remete quando define o investimento público da Meta 20 (art. 5º, § 4º). O sistema e a meta de financiamento ocupam, portanto, o mesmo artigo da Constituição: o primeiro no caput, a segunda num inciso. A origem comum ajuda a entender por que o destino de um afetou o do outro.

3.1 O SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO COMO PEÇA DE ARTICULAÇÃO

O art. 13 da lei do PNE determina que "O poder público deverá instituir, em lei específica, contados 2 (dois) anos da publicação desta Lei, o Sistema Nacional de Educação, responsável pela articulação entre os sistemas de ensino, em regime de colaboração" (Brasil, 2014, art. 13). O mesmo dispositivo diz que essa articulação serve à efetivação das diretrizes, metas e estratégias do plano. Três elementos da redação pesam na análise. A lei não criou o sistema: mandou que outra lei o criasse. Fixou prazo, mas não previu consequência para o descumprimento. E definiu o sistema pela função de articular, sem dizer por quais instâncias, com que poder de decisão ou com que recursos.

O restante da lei mostra o que se esperava dessa articulação. O art. 7º obriga União, estados, Distrito Federal e municípios a atuar em regime de colaboração para alcançar as metas. O § 5º prevê

uma instância permanente de negociação e cooperação entre os entes, e o § 6º, instâncias permanentes de pactuação em cada estado. O § 7º admite os arranjos de desenvolvimento da educação, associações territoriais entre municípios, como forma de fortalecer a colaboração horizontal (Brasil, 2014). O art. 8º deu aos entes subnacionais um ano para elaborar ou adequar seus planos de educação. O desenho supunha, então, uma cadeia de instâncias e de planos alinhados que o SNE amarraria.

A LDB já oferecia a base dessa cadeia. Seu art. 8º manda que os entes organizem seus sistemas de ensino em regime de colaboração, e o § 1º atribui à União a coordenação da política nacional, com funções normativa, redistributiva e supletiva (Brasil, 1996). O art. 9º, inciso I, incumbe a União de elaborar o plano nacional em colaboração com os demais entes. Na proposta de Saviani (2010a), o sistema teria o CNE como instância normativa e deliberativa e o Fórum Nacional de Educação como órgão de acompanhamento do plano. A lei de 2014 acolheu parte dessa arquitetura. O art. 5º designou o MEC, as comissões de educação do Congresso, o CNE e o Fórum Nacional de Educação como instâncias de monitoramento. O art. 6º encarregou o Fórum de articular as conferências nacionais.

A lei montou, assim, com detalhe a parte do sistema que observa e deixou para depois a parte que coordena. O monitoramento funcionou. O § 2º do art. 5º mandou o Inep publicar estudos bienais sobre a evolução das metas, e o primeiro ciclo saiu em 2016, apresentado como cumprimento do dever de monitoramento contínuo e de avaliações periódicas previsto na própria lei (Inep, 2016). A coordenação teve outra sorte. A instância permanente do art. 7º, § 5º, foi criada por portaria do MEC em junho de 2015 e, segundo o Tribunal de Contas da União (TCU), permaneceu inoperante até dezembro de 2019 (Oliveira, 2021). O mesmo tribunal registrou que apenas 23 de 774 municípios respondentes, cerca de 3%, sabiam o que é um arranjo de desenvolvimento da educação e participavam de fato de um (Oliveira, 2021). O plano passou a ser medido com regularidade, mas a coordenação que ele pressupunha não chegou a operar.

3.2 A META 20 E A DEFINIÇÃO DE INVESTIMENTO PÚBLICO

A meta de financiamento tem base explícita na lei. O art. 2º, inciso VIII, inclui entre as diretrizes do plano o estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do PIB, capaz de atender à expansão com padrão de qualidade e equidade (Brasil, 2014). A Meta 20 converteu essa diretriz em números: 7% no quinto ano e 10% ao final do decênio (Amaral; Oliveira, 2023). O § 3º do art. 5º previu avaliar a meta no quarto ano de vigência e admitiu apenas sua ampliação, por lei, para atender às necessidades das demais metas. O § 5º destinou à manutenção e ao desenvolvimento do ensino parcela da receita do petróleo e do gás natural, e o art. 10 exigiu que os

planos plurianuais, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais dos entes fossem compatíveis com o plano.

O ponto mais disputado da meta é o § 4º do art. 5º. Segundo esse dispositivo, o investimento público em educação abrange, além dos recursos vinculados pela Constituição, os recursos aplicados em programas de expansão da educação profissional e superior, inclusive sob a forma de incentivo e isenção fiscal, as bolsas de estudo, os subsídios em programas de financiamento estudantil e o financiamento de creches, pré-escolas e educação especial conveniadas (Brasil, 2014). A consequência é direta: dinheiro público transferido ao setor privado conta para a meta. Ximenes (2016) considera essa abertura excessiva. Santos (2022) avalia que ela ofuscou o avanço representado pelos 10%, porque programas como o financiamento estudantil e as bolsas em instituições privadas passaram a integrar o cálculo.

A redação final resultou de uma disputa entre projetos. Mattos (2018) identificou duas coalizões no processo legislativo. A primeira defendia mais recursos públicos para a educação pública e conseguiu inscrever na meta a vinculação ao PIB e o Custo Aluno-Qualidade, padrão de financiamento por aluno calculado a partir dos insumos necessários à qualidade. A segunda aceitava mais recursos também para a oferta não pública, desde que acompanhados de mecanismos de gestão do gasto. O texto aprovado incorporou elementos das duas, e essas contradições prolongaram a disputa. Na análise de Ximenes (2016), o Custo Aluno-Qualidade aparece em quatro das doze estratégias da Meta 20, e o reconhecimento do dever da União de garantir progressivamente esse padrão foi a principal conquista dos defensores da escola pública.

A ambiguidade do conceito obrigou o órgão de monitoramento a medir a meta de dois modos. O Inep construiu um indicador de gasto público em educação pública e outro de gasto público em educação, que inclui as transferências ao setor privado, e os publicou no relatório do segundo ciclo, em 2018 (Sardinha; Souza, 2019). Amaral, Assis e Rolindo (2024) apontam uma contradição entre o § 4º do art. 5º e a redação da Meta 20 que afeta o cômputo do cumprimento. A meta nasceu, portanto, com uma ambiguidade de origem: seu valor dependia do que se decidisse contar.

4 POR QUE O SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO NÃO FOI INSTITUÍDO

O SNE não ficou sem lei por falta de propostas. Pelo menos oito projetos de lei complementar sobre o tema tramitaram no Congresso, entre eles os PLP 413/2014, 448/2017 e 235/2019 (Oliveira; Segatto, 2023). O PLP 235/2019 foi aprovado no Plenário do Senado em março de 2022 e seguiu para a Câmara dos Deputados (Oliveira; Segatto, 2023). Furtado (2023) conclui que o país dispõe de arcabouço legal suficiente para instituir o sistema e regulamentar o regime de colaboração. O

obstáculo, portanto, não estava na ausência de texto, mas na dificuldade de transformar um dos textos em acordo. A Tabela 1 situa os marcos dessa trajetória.

Tabela 1. Marcos normativos e institucionais do Sistema Nacional de Educação e do financiamento do PNE

Ano	Marco	Fonte
1932	O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova formula a ideia de sistema nacional, sem efetivação do arranjo proposto	Oliveira; Segatto (2023)
1996	A LDB manda os entes organizarem seus sistemas em regime de colaboração e atribui à União a coordenação da política nacional	Brasil (1996)
2009	A EC 59 dá nova redação ao caput do art. 214 da Constituição e insere o inciso VI	Brasil (2009)
2011	O MEC cria a Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE), encarregada de instituir o SNE	Oliveira; Segatto (2023)
2014	A Lei 13.005 fixa prazo de dois anos para o SNE (art. 13) e prevê instância permanente de negociação (art. 7º, § 5º)	Brasil (2014)
2015	Portaria do MEC cria a instância permanente, inoperante até dezembro de 2019 segundo o TCU	Oliveira (2021)
2016	Expira, em junho, o prazo do art. 13 sem lei aprovada	Tamanini; Souza (2018)
2016	A EC 95 institui o Novo Regime Fiscal, que limita o reajuste das despesas primárias da União à inflação	Amaral (2017)
2020	A Lei 14.113 regulamenta o novo Fundeb, com complementação da União de no mínimo 23%	Brasil (2020)
2022	O PLP 235/2019 é aprovado no Plenário do Senado e segue para a Câmara	Oliveira; Segatto (2023)

Fonte: elaborado com base em Brasil (1996, 2009, 2014, 2020), Oliveira (2021), Oliveira e Segatto (2023), Tamanini e Souza (2018) e Amaral (2017).

A sequência mostra que o tema nunca saiu da agenda, mas também que a aprovação constitucional de 2009, a criação de uma secretaria própria em 2011 e o prazo legal de 2014 não bastaram. A partir de 2016, os marcos fiscais passam a ocupar a linha do tempo ao lado dos marcos do sistema, e essa coincidência será retomada adiante.

4.1 AUTONOMIA FEDERATIVA E DESENHO DO SISTEMA

A principal barreira ao SNE é federativa e tem raiz antiga. Cury (2008) sustenta que o Brasil jamais instituiu um sistema nacional de educação, entre outras razões, porque a forma histórica do federalismo brasileiro gerou a interpretação de que tal sistema ofenderia a autonomia de estados e municípios. Para o autor, é essa barreira jurídico-política que a construção do sistema precisa enfrentar. Ao revisitar o argumento, Furtado (2024) enumera os temores que o sustentam: invasão da autonomia dos entes, centralização, perda da liberdade de ensino e cautela da União quanto ao financiamento da educação básica.

O temor não é infundado. Ao examinar o PLP 413/2014, Palácios, Palácios e Ferreira (2020) concluíram que seu conteúdo promovia interferências políticas, legislativas e administrativas nas autonomias dos entes e poderia limitar o pluralismo político. Outros estudos sustentam a posição contrária, a de que o sistema é compatível com a federação desde que bem desenhado (Tavares, 2023). Escolano (2019) é taxativa: "Portanto, a construção de um Sistema Nacional de Educação nada tem de incompatível com o regime federativo." O desacordo, portanto, não é sobre a possibilidade de haver um sistema, mas sobre qual desenho preserva a autonomia sem esvaziar a coordenação.

A falta de regras de cooperação é anterior ao PNE e se repetiu por décadas. O parágrafo único do art. 23 da Constituição previu normas de cooperação entre os entes, mas a regulamentação não se concretizou. Os cinco projetos sobre o regime de colaboração na educação apresentados entre 1988 e 2010 foram arquivados sem relatoria (Araújo; Canal, 2017). Na comparação com a Espanha, os mesmos autores registram que ainda não havia acúmulo suficiente para pactuar o desenho das instâncias de cooperação no federalismo educacional brasileiro. Antes da aprovação do plano, Araújo (2010) já apontava incoerência, imprecisão e inconsistência na forma como os documentos de referência da Conferência Nacional de Educação (Conae) prescreviam o regime de colaboração. O SNE herdou, assim, um debate em que os próprios defensores não tinham fechado o modelo.

O ponto mais sensível do desenho é o poder de decisão das instâncias de pactuação. Lício e Pontes (2020) compararam cinco propostas de regulamentação e constataram que todas definem o SNE como um sistema de sistemas, sem fundir as redes, e preveem instâncias tripartites com deliberações vinculantes. Para os autores, essa é a novidade real das propostas, já que os demais instrumentos de coordenação existiam em leis específicas. Um dos entrevistados resumiu a exigência: "Só haverá sentido real para o funcionamento desta instância se ela estiver prevista e definida em lei complementar, para que suas deliberações sejam vinculantes e atinjam o conjunto de sistemas de ensino" (Lício; Pontes, 2020). O mesmo traço que dá eficácia ao sistema é o que o torna ameaçador: decisões vinculantes significam que um ente pode ser obrigado por uma maioria da qual discordou.

A educação também difere de outras políticas que construíram sistemas nacionais. Na saúde e na assistência social, os sistemas organizaram a oferta a partir de um desenho nacional. Na educação, as redes estaduais e municipais já existiam, cada uma com seu sistema de ensino, e o SNE teria de articulá-las a posteriori (Oliveira; Segatto, 2023). Essas redes, além disso, mudaram de mãos. Em 1995, os estados respondiam por 56,16% das matrículas do ensino fundamental e os municípios por 32,11%. Em 2017, a proporção havia se invertido, com 26,20% para os estados e 56,88% para os municípios (Lício; Pontes, 2020). O sistema teria de coordenar uma oferta cuja maior parte estava, ao fim do processo, sob responsabilidade do ente com menor capacidade fiscal.

Essa assimetria explica uma ambivalência dos municípios. Eles precisam de apoio técnico e financeiro, mas temem que a coordenação vire subordinação. Farias (2024) mostra que estados e municípios aderem aos programas federais por fragilidade financeira e que essa adesão assume a forma de uma submissão consentida, com a União na posição de quem formula e os demais na de quem executa. Dourado (2013) já defendia que a instituição do SNE exigia rever o pacto federativo para enfrentar essas assimetrias. Dessas leituras decorre uma hipótese, que nenhum dos dois autores testa: para os entes subnacionais, um sistema que apenas formalizasse a hierarquia descrita por Farias (2024), sem a revisão do pacto federativo defendida por Dourado (2013), tenderia a soar mais como perda do que como ganho.

4.2 DISSENSO, DISPUTA DE PROJETOS E DESCONTINUIDADE

A dimensão política opera sobre o tempo: decide quando o tema avança e quando trava. Luce e Farenzena (2016) classificam o SNE como política constitutiva, isto é, uma política que define regras do jogo, e não benefícios visíveis. Políticas desse tipo tendem a ficar restritas ao sistema político-administrativo e a mobilizar pouco a sociedade. As autoras consideravam os sinais do Legislativo da época pouco favoráveis, com uma agenda marcada por embates e barganhas com o Executivo. Também registram que o próprio MEC reconhecia, em documento da SASE, que uma única lei não bastaria e que seria preciso alterar a LDB, regulamentar a cooperação, adequar o financiamento e ajustar os sistemas subnacionais.

O dissenso entre os atores é a explicação mais citada para a demora. A conclusão de Oliveira e Segatto (2023) é direta: "a morosidade de aprovação do sistema resulta da falta de consenso entre os atores sobre como o sistema deve ser organizado." As entrevistas de Furtado (2023) com parlamentares, dirigentes estaduais e municipais e conselheiros apontam a ausência de articulação política e a baixa participação dos profissionais da educação nos debates entre os maiores desafios. Dourado (2018) descreve as iniciativas do Fórum Nacional de Educação, do MEC e da Câmara como expressão de concepções em disputa. Ou seja, havia mais de um projeto de sistema, e não um projeto contra a ausência de sistema.

Uma das linhas de divergência é a presença de atores não governamentais. Nas propostas examinadas por Lício e Pontes (2020), a principal diferença estava em admitir ou não representantes da sociedade civil e dos conselhos nas instâncias de pactuação, temor ligado ao risco de esses atores perderem espaço num arranjo dominado pelos executivos. Outra linha opõe concepções sobre o papel do setor privado. A proposta elaborada pela SASE e o substitutivo ao PLP 413/2014 incorporavam a lógica dos arranjos de desenvolvimento da educação, modelo associado ao movimento Todos Pela

Educação, e por isso subordinavam a colaboração territorial a parcerias público-privadas (Motta; Argollo, 2016). Leitura semelhante se aplica ao programa Educação Já!, que propunha uma normativa do SNE baseada na racionalidade corporativa (Araújo; Nascimento, 2020). Abicalil (2013) já descrevia os arranjos como via de acesso de organizações do terceiro setor aos recursos federais da educação básica.

Essa divergência atravessa os estudos de caso. Lima e Neves (2018) descrevem um campo dividido entre reformadores empresariais, que tratam os arranjos como sinônimo de regime de colaboração e com isso esvaziam a necessidade de regulamentação, e profissionais da educação, que defendem uma lei complementar com fóruns interfederativos institucionalizados. O dado relevante para a pergunta do artigo é que os críticos do modelo empresarial também eram defensores do SNE. Uma leitura possível, que os estudos citados não formulam nesses termos, é que essa divisão entre críticos do modelo empresarial e defensores dos arranjos, ambos interessados em algum sistema, dificultava a formação de maioria em torno de um texto, de modo que o desacordo sobre o desenho tendia a produzir o mesmo adiamento que a oposição ao sistema em geral.

A descontinuidade de governos completou o quadro. As políticas educacionais oscilam conforme a alternância no poder, e o regime de colaboração se fragiliza quando depende da vontade de cada gestão (Furtado, 2024). Rodrigues e Nascimento (2018) identificam rupturas, a partir do período recente, no processo de afirmação do federalismo cooperativo construído com participação social, nas Conaes e na SASE. A secretaria criada para instituir o sistema foi extinta, como registram Motta e Argollo (2016). Tamanini e Souza (2018) descrevem a trajetória do SNE como pendular, com avanços e recuos entre centralização e descentralização. A extinção da secretaria encarregada de instituir o sistema e as rupturas apontadas por Rodrigues e Nascimento (2018) indicam que a janela aberta pela emenda de 2009 e pelo plano de 2014 encontrou, logo depois, um ambiente político em que a agenda mudou de prioridade e perdeu a instância que a conduzia no MEC.

4.3 O CUSTO DO SISTEMA E O DEVER SUPLETIVO DA UNIÃO

A dimensão fiscal do SNE é menos visível, mas atravessa as outras duas. Um sistema com pactuação vinculante e padrão nacional de qualidade obrigaria alguém a pagar a diferença entre o que cada rede gasta e o que o padrão exige. Lício e Pontes (2020) registram divergências entre as propostas justamente na metodologia do Custo Aluno-Qualidade e na repartição dos recursos da ação supletiva da União e dos estados. Registram também que o MEC não havia homologado o Parecer CNE/CEB nº 8/2010, que aprovava esse padrão. O documento técnico existia, mas faltava a decisão política de assumir seu custo.

A ordem de grandeza ajuda a entender a resistência. Ximenes (2016) relata estimativa da Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação segundo a qual a implantação do padrão mínimo exigiria transferir, em 2012, mais de R$ 46 bilhões da União a estados e municípios. Com isso, a participação federal no financiamento da educação básica pelo Fundeb passaria de 0,21% para 1,05% do PIB. O autor sustenta que a União se omitiu na definição e na implementação do Custo Aluno-Qualidade desde o fundo anterior ao Fundeb, em governos de orientações diferentes. Um SNE que tornasse esse padrão exigível transformaria a omissão em obrigação.

O desenho federativo da arrecadação torna o problema ainda mais agudo. A União concentra a capacidade arrecadatória, enquanto estados e municípios respondem pela educação básica, e a função supletiva e redistributiva atribuída à União limita sua capacidade de coordenar sem financiar (Escolano, 2019). Santos (2022) conclui que criar o sistema exige um pacto federativo com definição clara das obrigações fiscais de cada ente. Augusto (2024), por sua vez, argumenta que o SNE poderia contribuir para melhorar o financiamento da educação básica e reduzir desigualdades. O sistema prometia redistribuir, e quem redistribui precisa dispor de recursos para isso.

4.4 COORDENAÇÃO SEM SISTEMA: O QUE AVANÇOU POR OUTROS CAMINHOS

Há uma leitura que relativiza o peso da ausência do SNE e merece consideração. Lício e Pontes (2020) argumentam que muitos problemas atribuídos à falta do sistema podem ser enfrentados por instrumentos já existentes, como o Fundeb, a LDB, o Plano de Ações Articuladas, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica e os comitês federativos desses programas. Entre os gestores entrevistados, uma das razões para resistir ao SNE era justamente a suficiência desses instrumentos. A leitura tem respaldo documental, e a Lei nº 14.113/2020 é o melhor exemplo.

O novo Fundeb fez por lei setorial parte do que se esperava do sistema. A complementação da União passou a ser de no mínimo 23% dos recursos dos fundos, divididos em três modalidades: 10 pontos percentuais para equalizar o valor por aluno entre estados, 10,5 pontos para as redes com menor valor total por aluno e 2,5 pontos condicionados a resultados (Brasil, 2020, art. 5º). Entre as condicionalidades da última parcela está o regime de colaboração entre estado e municípios formalizado na legislação estadual e em execução (art. 14, § 1º, inciso IV). A Comissão Intergovernamental de Financiamento passou a ter cinco representantes do MEC, cinco dos secretários estaduais e cinco dos municipais, um por região em cada caso (art. 17). Ganhou ainda a competência de aprovar a metodologia do custo médio por etapa, considerando os insumos necessários à qualidade, e o dever de observar as metas do PNE (art. 18, inciso III e § 3º). Pela lei anterior, a comissão tinha onze membros, um deles do MEC (Lício; Pontes, 2020).

Esse avanço não substitui o sistema, mas mostra que a coordenação se moveu por outro caminho. A colaboração entre estado e municípios pode se tornar política de Estado sem lei nacional, como no Ceará, em que um programa de alfabetização nascido em Sobral chegou aos 184 municípios do estado (Oliani; Abrucio, 2023). Experiências regionais, como os arranjos baianos, mostram cooperação real entre municípios, embora sem base financeira estável e com papel inexpressivo do governo estadual (Lima; Neves, 2018). Na política de formação de alfabetizadores, o pacto entre esferas de governo funcionou como uma espécie de substituto do SNE, sem normas claras de repartição de responsabilidades (Souza, 2018). Não há nos documentos examinados evidência de que o novo Fundeb tenha retardado o SNE. O que se pode afirmar é que ele ocupou parte do espaço institucional que o sistema ocuparia, e de forma desigual, porque induz a colaboração por condicionalidade financeira, e não por pactuação.

5 POR QUE A META 20 NÃO FOI ATINGIDA

A Meta 20 falhou por uma combinação de restrição fiscal com ausência de regra sobre quem deveria pagar. A trajetória do indicador mostra que a distância em relação à meta não resultou de uma queda abrupta. Ela decorreu de uma estabilidade num patamar muito inferior ao prometido.

5.1 UMA TRAJETÓRIA ESTÁVEL LONGE DA META

A série publicada pelo Inep no quarto ciclo de monitoramento, para o gasto público em educação pública e privada, oscilou entre 5,3% e 5,6% do PIB de 2015 a 2020. A Tabela 2 reúne os valores e as referências da meta.

Tabela 2. Gasto público em educação como proporção do PIB, Brasil, de 2015 a 2020, e referências da Meta 20 (%)

Ano ou referência	**Percentual do PIB**
2015	5,5
2016	5,6
2017	5,4
2018	5,3
2019	5,3
2020	5,4
Meta para o 5º ano de vigência	7,0
Meta ao final do decênio	10,0

Fonte: elaborado com base em Amaral e Oliveira (2023), que reproduzem o Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento do Inep, e em Oliveira (2021).

A tabela mostra uma série plana. O valor mais alto, 5,6% em 2016, ficou 1,4 ponto percentual abaixo da meta intermediária, e o de 2019, ano de referência dessa meta, ficou 1,7 ponto abaixo. Entre 2016 e 2020, o indicador recuou de 5,6% para 5,4% (Amaral; Assis; Rolindo, 2024). Em nenhum ano a série indica movimento em direção à meta.

A conclusão não depende do indicador escolhido. Santos e Bezerra (2024) registram valores ainda menores, de 5,0% em 2018 e 5,1% em 2019, e uma estimativa de 5,4% para 2024. Essas cifras provavelmente correspondem a outro recorte do gasto, já que o Inep publica um indicador restrito à educação pública e outro mais amplo (Sardinha; Souza, 2019). A diferença entre as medidas é real e importa para o debate sobre o que deve contar. Mesmo assim, nenhuma das séries se aproxima de 7%.

A pequena alta de 2020 não deve ser lida como esforço adicional. O indicador é uma razão, e o denominador pesa tanto quanto o numerador. Amaral (2016) mostrou que, com despesas congeladas em termos reais, a Meta 20 só seria alcançada se o PIB tivesse crescimento negativo por longo período. Uma variação para cima pode, portanto, resultar de uma economia que encolhe, e não de mais recursos para as escolas. No caso de 2020, Santos e Bezerra (2024) registram que o Brasil reduziu em 10,5% os gastos públicos com educação após a pandemia, enquanto os países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) os aumentaram em 2,1%. A estabilidade do percentual escondia, nesse caso, uma redução do gasto.

A proporção do PIB também esconde o valor por estudante, que é o que chega à sala de aula. Silva e Giareta (2020) observam que o Brasil costuma ser apresentado como país que aplica em educação um percentual acima da média mundial, mas que seu PIB é menor e o valor gasto por aluno está entre os mais baixos dos países avaliados. A Tabela 3 mostra essa diferença por etapa.

Tabela 3. Valor público por estudante no Brasil (2018) e média da OCDE (2019), em US$ convertidos por paridade do poder de compra, por etapa

Etapa	**Brasil (2018)**	**Média OCDE (2019)**	**Razão OCDE/Brasil**
Anos iniciais do ensino fundamental	3.248	9.499	2,92
Anos finais do ensino fundamental	3.090	10.589	3,43
Ensino médio	3.595	10.207	2,84
Educação superior pública	11.705	14.925	1,28

Fonte: elaborado com base em Amaral, Assis e Rolindo (2024).

Na educação básica, a média da OCDE supera o valor brasileiro em 2,8 a 3,4 vezes. Na educação superior pública, a diferença cai para 1,28 vez. A educação infantil fica fora da tabela porque os dados brasileiros não separam creche e pré-escola, o que impede a comparação direta (Amaral; Assis; Rolindo, 2024). Os mesmos autores estimam que equiparar o valor por estudante à média da

OCDE exigiria cerca de 14% do PIB de 2019. Amaral e Oliveira (2023) acrescentam que, mesmo com 10% do PIB, o valor por pessoa de 0 a 24 anos seria de US$ 3.767,98, menos da metade da média de US$ 7.784,27 dos países selecionados da OCDE. A meta de 10% não é, portanto, um exagero em relação à necessidade. O que se discute é se o país tinha meios e regras para alcançá-la.

5.2 REGRA FISCAL E PRIORIDADE ORÇAMENTÁRIA

A Emenda Constitucional nº 95/2016 alterou o ambiente em que a meta deveria ser perseguida. A emenda instituiu o Novo Regime Fiscal, segundo o qual o orçamento de cada Poder da União não pode ser reajustado acima da inflação do ano anterior, de 2018 a 2036. Dentro do Executivo, o MEC só pode crescer acima da inflação se outros órgãos crescerem abaixo dela (Amaral, 2017). O mesmo estudo examinou o orçamento da União de 1995 a 2016 e mostrou que os maiores reajustes reais do MEC, acima de dez pontos percentuais, ocorreram de 2006 a 2012. A conclusão do autor é que, sem períodos com esse perfil até 2024, as metas do plano não seriam cumpridas. A regra fiscal eliminou precisamente o tipo de crescimento que, no passado, havia elevado o gasto federal em educação.

As simulações feitas durante a tramitação da emenda já indicavam o desfecho. Amaral (2016) mostrou que a regra limitava as despesas primárias sem limitar os pagamentos de juros e amortização da dívida e que, aplicada também por estados e municípios, levaria o gasto em educação de 6% do PIB em 2014 para 5% em 2024. Na execução, a Função Educação teve queda substancial de recursos liquidados de 2014 a 2021, enquanto a Função Defesa Nacional manteve recursos elevados (Amaral; Oliveira, 2023). Os autores identificam, entre as doze estratégias da Meta 20, cinco capazes de elevar os recursos, inclusive a implantação do Custo Aluno-Qualidade, e constatam que nenhuma teve suas etapas intermediárias implementadas. A leitura dos autores é que houve abandono do plano pelo MEC no período.

A crise de receitas agravou a restrição. Santos e Bezerra (2024) situam o início da crise fiscal em meados de 2016 e registram, com base em levantamento do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos, queda média de 4,2% nas receitas estaduais no primeiro semestre de 2020, com variação negativa em 21 estados e no Distrito Federal. No mesmo período, as despesas estaduais com saúde aumentaram 20%. Furtado (2024) aponta a forte influência da área econômica sobre as políticas educacionais desse período. O art. 10 da lei do PNE exigia orçamentos compatíveis com as metas (Brasil, 2014). Diante de uma regra de estatura constitucional e de receitas em queda, essa exigência perdeu efeito prático.

A austeridade, porém, não explica tudo, e uma fonte próxima mostra por quê. Oliveira (2021), com base em auditorias do TCU, conclui que “a Meta 20 foi estabelecida sem base em análise de

exequibilidade, é inviável o seu cumprimento e não estão em ação estratégias articuladas federativas para viabilizar as fontes de recursos necessárias para alcançá-la". Em 2019, o tribunal sequer conseguiu estimar o risco de descumprimento da Meta 20. A série da Tabela 2 também mostra estabilidade antes que o Novo Regime Fiscal produzisse efeitos plenos. A leitura mais cuidadosa é que a regra fiscal fechou uma porta que o plano não havia preparado para abrir. A emenda tornou o descumprimento praticamente certo para a parte federal, mas a meta já carecia de um plano de fontes e de responsáveis.

5.3 UMA META SEM DONO: REPARTIÇÃO FEDERATIVA E CONCEITO DE INVESTIMENTO

A meta de financiamento foi fixada para o país inteiro, sem dizer quanto caberia a cada ente. Oliveira (2021) mostra que nem o PNE de 2001 nem o de 2014 definiram estratégias de repartição dos compromissos orçamentários entre os níveis de governo. Em 2018, segundo dados do Inep citados pelo autor, o governo federal respondia por 28,6% do financiamento da educação, estados e Distrito Federal por 31,7%, municípios por 37,2% e receitas parafiscais por 2,5%. Os municípios, portanto, já eram o maior financiador, embora tenham a menor capacidade de arrecadação (Escolano, 2019). Uma meta de quase dobrar o gasto, sem regra de repartição, recaía sobre todos de forma genérica, e por isso não obrigava nenhum ente em particular.

A disputa sobre quem deveria arcar com o aumento começou antes da lei. Na Conae de 2010 e na tramitação da Meta 20, o debate sobre financiamento opôs setores da sociedade civil e governo quanto à amplitude da responsabilidade financeira da União na educação básica (Vick, 2018). As metas e estratégias do plano dependem do esforço conjunto da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios (Fernandes; Santos, 2017). Ximenes (2016) reproduz estimativa segundo a qual a participação da União no Fundeb deveria chegar a 41,1% do total dos fundos estaduais para garantir o padrão mínimo, contra 9,1% em 2011. A lei de 2014 reconheceu o dever da União, mas sem fixar quanto.

A política também definiu prioridades. Para Cara (2019), embora o PNE esteja ligado à agenda do direito à educação, foi a Base Nacional Comum Curricular, associada à agenda do direito à aprendizagem, que avançou concretamente no período, por ser funcional à disputa pelo fundo público. O conceito ampliado de investimento do art. 5º, § 4º, também abriu espaço para que transferências ao setor privado contassem como esforço (Santos, 2022). Uma meta cujo conteúdo é disputado e cujo responsável não é definido tende a perder prioridade quando o orçamento aperta, e foi o que ocorreu.

Há ainda uma voz que desloca o debate do volume para a qualidade do gasto. Santos e Bezerra (2024) argumentam que, em vez de simplesmente aumentar os recursos, mudanças na gestão poderiam melhorar a eficácia do financiamento, e citam estudos que associam o Fundeb a limites na melhoria de

resultados. O argumento tem base. Amaral, Assis e Rolindo (2024) também reconhecem que a relação entre recursos e desempenho em avaliações internacionais é evidente, mas não direta nem automática. O argumento da eficiência, porém, trata da qualidade do gasto, e a Tabela 3 trata da escala da diferença. As duas coisas podem ser verdadeiras ao mesmo tempo.

6 RESULTADOS E DISCUSSÃO

A resposta à pergunta é que os dois compromissos falharam por motivos das três categorias, mas com pesos diferentes. Os motivos se cruzam num ponto comum: a repartição de custos e responsabilidades entre os entes. A Tabela 4 resume a categorização.

Tabela 4. Motivos do descumprimento dos dois compromissos estruturantes do PNE 2014-2024, por categoria

Categoria	**Sistema Nacional de Educação (art. 13)**	**Meta 20 (10% do PIB)**	**Estudos e documentos**
Federativa	Temor de perda de autonomia; normas de cooperação do art. 23 nunca regulamentadas; divergência sobre instâncias tripartites com decisões vinculantes; redes preexistentes e municipalizadas	Ausência de repartição do esforço entre os entes; municípios como maior financiador; desequilíbrio entre arrecadação da União e encargos subnacionais	Cury (2008); Araújo e Canal (2017); Lício e Pontes (2020); Escolano (2019); Oliveira (2021)
Política	Falta de consenso sobre o desenho; disputa entre projetos de colaboração; baixa mobilização; descontinuidade e extinção da SASE	Disputa entre coalizões na redação; conceito ampliado de investimento; perda de prioridade da educação no orçamento federal	Luce e Farenzena (2016); Oliveira e Segatto (2023); Mattos (2018); Amaral e Oliveira (2023)
Fiscal	Custo do padrão nacional de qualidade e da ação supletiva da União; parecer do CNE sobre o custo por aluno sem homologação	Novo Regime Fiscal; crise de receitas; meta fixada sem plano de fontes	Ximenes (2016); Lício e Pontes (2020); Amaral (2016, 2017); Santos e Bezerra (2024)

Fonte: elaborado com base em Brasil (2014) e nos estudos indicados na última coluna.

No SNE, a categoria federativa predomina, num juízo qualitativo deste artigo sobre o mecanismo pelo qual os motivos reunidos na Tabela 4 atuaram, e não numa contagem ou medida de peso que os estudos citados ofereçam. O sistema esbarrou na interpretação, de longa data, de que coordenação nacional fere autonomia (Cury, 2008) e na falta de acordo sobre instâncias com poder vinculante (Lício; Pontes, 2020). Na leitura deste artigo, apoiada nos estudos de Rodrigues e Nascimento, de Motta e Argollo e de Tamanini e Souza discutidos na seção 4.2, a categoria política atuou como catalisadora: definiu o momento, abriu a janela entre 2009 e 2014 e a fechou depois de 2016. A categoria fiscal ficou latente, mas foi decisiva, porque um sistema com padrão nacional de qualidade tornaria exigível um dever financeiro que a União evitou assumir (Ximenes, 2016). Essa leitura dialoga com a de Oliveira e Segatto (2023), que atribuem a demora à falta de consenso, e lhe acrescenta uma hipótese: como o desenho em disputa tinha consequência financeira (Ximenes, 2016; Lício; Pontes, 2020), isso pode ter contribuído para a persistência do dissenso.

Na Meta 20, a categoria fiscal predomina. O Novo Regime Fiscal e a queda de receitas impediram o crescimento real do gasto federal, como mostram Amaral (2017) e Amaral e Oliveira (2023). A categoria federativa, contudo, é estrutural: a meta não definia quem pagaria, e por isso nenhum ente respondia por ela (Oliveira, 2021). A categoria política entrou na redação da meta, pelo conceito ampliado do art. 5º, § 4º, e na execução, pela perda de prioridade da educação. A análise confirma o peso da austeridade sustentado pela linha de estudos de Amaral, mas mostra que ela incidiu sobre uma meta que já nascera sem repartição.

O cruzamento das duas colunas da Tabela 4 é o principal resultado. O SNE seria o lugar institucional para decidir quanto cada ente pagaria da Meta 20, por meio de instâncias de pactuação e de um padrão de custo por aluno. A Meta 20, por sua vez, era o que dava ao sistema consequência financeira e o tornava arriscado para a União e, em outro sentido, para os entes que temiam subordinação. Cada compromisso dependia do outro para se tornar exequível. Essa dependência recíproca entre os dois descumprimentos é uma interpretação que este artigo propõe a partir dos motivos reunidos na Tabela 4, e não um resultado que os estudos citados demonstrem diretamente. Ela se apoia em dois achados das seções anteriores. No SNE, a categoria fiscal, embora latente, foi decisiva, porque um padrão nacional de qualidade tornaria exigível um dever financeiro que a União evitou assumir (Ximenes, 2016). Na Meta 20, a categoria federativa é estrutural, porque a meta não definia quem pagaria (Oliveira, 2021). A análise sugere, assim, que sem sistema a meta ficou sem dono e que, sem meta financiada, o sistema seria uma coordenação sem recursos para redistribuir. O adiamento de um protegia o adiamento do outro. Oliveira (2021) interpreta o problema como sobrecarga de funções num único instrumento. A análise aqui proposta concorda com o diagnóstico e o precisa: a sobrecarga se concentra numa função específica, a repartição federativa do custo da educação, que a lei de 2014 transferiu para uma lei futura.

A assimetria entre monitoramento e coordenação reforça essa leitura. A lei detalhou as instâncias que acompanham o plano, e o Inep cumpriu o dever de publicar ciclos de monitoramento desde 2016 (Inep, 2016; Sardinha; Souza, 2019). A instância permanente de negociação, ao contrário, ficou inoperante por quatro anos (Oliveira, 2021). O país soube medir o que não conseguia coordenar. Esse contraste não é acidental. Medir não obriga ninguém a pagar, e pactuar, sim.

A evidência contrária não desfaz o argumento, mas o limita. Lício e Pontes (2020) e a própria Lei nº 14.113/2020 mostram que a coordenação federativa avançou sem o SNE, inclusive com aumento do dever financeiro da União no Fundeb. Esse avanço confirma que a repartição de custos é o ponto decisivo. Quando o Congresso fixou uma participação mínima da União e uma comissão com competência para definir custos médios, a coordenação andou, ainda que restrita à educação básica e

à lógica do fundo. O que não andou foi a repartição global prevista na Meta 20 e a pactuação vinculante prevista no SNE. A experiência do Fundeb sugere que o impasse não está em coordenar, e sim em decidir em lei quem paga.

Três consequências decorrem dessa análise para as políticas educacionais. A primeira diz respeito ao próximo plano. Uma meta de financiamento sem repartição por ente e por fonte tende a repetir o resultado do decênio, como Oliveira (2021) já antecipava ao prever que os problemas do plano vigente se reproduziriam no seguinte. A proposta de manter 10% do PIB como patamar mínimo (Amaral; Assis; Rolindo, 2024) só ganha consistência se vier acompanhada da regra que diga quanto cabe à União, aos estados e aos municípios, e de um padrão de custo por aluno que oriente essa divisão.

A segunda consequência é que, sem o sistema, a coordenação continuará a se fazer por partes, por meio de fundos, programas e pactos setoriais. Esse caminho produz ganhos reais, como mostram o novo Fundeb e a experiência cearense (Oliani; Abrucio, 2023), mas reproduz as desigualdades de capacidade entre os entes e a relação de adesão por necessidade financeira descrita por Farias (2024). Ganzeli, Oliveira e Andreato (2018) registraram que, em Campinas, a instância de pactuação recomeçou a cada gestão, porque o que nela se decidia não vinculava ninguém. Na leitura deste artigo, enquanto essas decisões continuarem sem força vinculante, é provável que a sala de Campinas continue recomeçando a cada gestão.

A terceira consequência atinge a credibilidade do planejamento. Um plano percebido como inexequível tende a virar carta de intenções (Oliveira, 2021). Escolano (2019) alerta que o PNE vinha sendo tratado como instrumento meramente formal, embora seja lei e deva ser cumprido. Se os dois compromissos que davam ao plano força de coordenação e de financiamento falharam sem consequência, o próximo plano começará com menos autoridade do que o anterior, e caberá à nova lei recuperá-la com regras que obriguem, e não apenas com metas que orientem.

7 CONCLUSÃO

O artigo perguntou por que o SNE não foi instituído e a Meta 20 não foi atingida, e o que isso significa para as políticas educacionais. O sistema não foi criado porque seu desenho exigia resolver três questões sobre as quais não houve acordo: o poder de decisões vinculantes sobre entes autônomos, o lugar de atores não governamentais e o dever financeiro da União. A meta não foi atingida porque o gasto público em educação ficou estável entre 5,3% e 5,6% do PIB de 2015 a 2020, sob uma regra fiscal que impediu o crescimento real do gasto federal e sem norma que dividisse o esforço entre os entes.

O achado central é que os dois descumprimentos formam um único problema. A Lei nº 13.005/2014 fixou o quanto gastar e adiou para outra lei o como cooperar. Com isso, deixou sem resposta a questão que ligava as duas promessas: quem paga a diferença entre o gasto atual e o gasto necessário. O objetivo foi cumprido na medida em que as evidências permitem identificar e classificar os motivos documentados e mostrar como eles se reforçam. A ressalva é que o peso relativo de cada categoria resulta de inferência qualitativa, e não de mensuração.

O estudo se apoia no que foi registrado por escrito em normas, relatórios e pesquisas. Por isso, não alcança negociações que não deixaram documento. Os projetos de lei sobre o SNE foram examinados por meio das análises publicadas, e parte dos estudos foi consultada pelo resumo. As séries de financiamento são as do Inep reproduzidas pelos estudos, o que impede tratar com precisão os anos finais do decênio, ainda não cobertos por dados consolidados até a data de corte. Pesquisas futuras poderão testar essa leitura com os documentos de tramitação do novo plano e com as séries completas do decênio.

A contribuição do artigo é mostrar que os motivos das três categorias, com pesos diferentes no fracasso do Sistema Nacional de Educação e da Meta 20, convergem num ponto comum, a ausência de uma regra federativa de repartição de custos e responsabilidades, e que um novo plano tende a repetir esse resultado se não tratar os dois compromissos em conjunto.

REFERÊNCIAS

ABICALIL, Carlos Augusto. Sistema Nacional de Educação: os arranjos na cooperação, parceria e cobiça sobre o fundo público na educação básica. Educação & Sociedade, v. 34, n. 124, p. 803-828, 2013. DOI: 10.1590/s0101-73302013000300009. Disponível em: https://doi.org/10.1590/s0101-73302013000300009. Acesso em: 2 maio 2025.

AMARAL, Nelson Cardoso. PEC 241/55: a "morte" do PNE (2014-2024) e o poder de diminuição dos recursos educacionais. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação, v. 32, n. 3, p. 653, 2016. DOI: 10.21573/vol32n32016.70262. Disponível em: https://doi.org/10.21573/vol32n32016.70262. Acesso em: 2 maio 2025.

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. DOI: 10.1590/s1413-24782017227145. Disponível em: https://doi.org/10.1590/s1413-24782017227145. Acesso em: 2 maio 2025.

AMARAL, Nelson Cardoso; ASSIS, Lúcia Maria de; ROLINDO, Joicy Mara Resende. 10% do PIB para financiar o PNE 2024-2034: o futuro da educação no Brasil. Estudos em Avaliação Educacional, v. 35, e10580, 2024. DOI: 10.18222/eae.v35.10580. Disponível em: https://doi.org/10.18222/eae.v35.10580. Acesso em: 2 maio 2025.

AMARAL, Nelson Cardoso; OLIVEIRA, João Ferreira de. O financiamento da educação no PNE (2014-2024) no contexto do pós golpe de 2016: balanço crítico. Revista Exitus, v. 13, e023042, 2023. DOI: 10.24065/2237-9460.2023v13n1id2229. Disponível em: https://doi.org/10.24065/2237-9460.2023v13n1id2229. Acesso em: 2 maio 2025.

ARAÚJO, Gilda Cardoso de. Constituição, federação e propostas para o novo Plano Nacional de Educação: análise das propostas de organização nacional da educação brasileira a partir do regime de colaboração. Educação & Sociedade, v. 31, n. 112, p. 749-768, 2010. DOI: 10.1590/s0101-73302010000300006. Disponível em: https://doi.org/10.1590/s0101-73302010000300006. Acesso em: 2 maio 2025.

ARAÚJO, Gilda Cardoso de; CANAL, Ramón. As relações intergovernamentais para oferta educativa no Brasil e na Espanha: uma contribuição para o debate sobre o Sistema Nacional de Educação. Textura - ULBRA, v. 19, n. 40, 2017. DOI: 10.17648/textura-2358-0801-19-40-3017. Disponível em: https://doi.org/10.17648/textura-2358-0801-19-40-3017. Acesso em: 2 maio 2025.

ARAÚJO, Gilda Cardoso de; NASCIMENTO, Rosenery Pimentel do. "Educação Já!" e a governança federativa: a nova investida do movimento Todos Pela Educação na definição do Sistema Nacional de Educação. Educar em Revista, v. 36, 2020. DOI: 10.1590/0104-4060.77534. Disponível em: https://doi.org/10.1590/0104-4060.77534. Acesso em: 2 maio 2025.

AUGUSTO, Maria Helena. O Sistema Nacional de Educação (SNE) e o financiamento da educação: perspectiva e desafios. FINEDUCA - Revista de Financiamento da Educação, v. 14, p. 1-15, 2024. DOI: 10.22491/2236-5907130961. Disponível em: https://doi.org/10.22491/2236-5907130961. Acesso em: 2 maio 2025.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União, 23 dez. 1996, p. 27833. Disponível em: https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:lei:1996-12-20;9394. Acesso em: 2 maio 2025.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. Diário Oficial da União, 12 nov. 2009, p. 8. Disponível em: https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:emenda.constitucional:2009-11-11;59. Acesso em: 2 maio 2025.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Diário Oficial da União, Edição Extra, n. 120-A, 26 jun. 2014, p. 1. Disponível em: https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:lei:2014-06-25;13005. Acesso em: 2 maio 2025.

BRASIL. Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007; e dá outras providências. Diário Oficial da União, Edição Extra, n. 246-C, 25 dez. 2020, p. 1. Disponível em: https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:lei:2020-12-25;14113. Acesso em: 2 maio 2025.

CARA, Daniel Tojeira. O fenômeno de descumprimento do Plano Nacional de Educação. 2019. Tese. Digital Library of Theses and Dissertations (Universidade de São Paulo). DOI: 10.11606/t.48.2019.tde-10042023-143007. Disponível em: https://doi.org/10.11606/t.48.2019.tde-10042023-143007. Acesso em: 2 maio 2025.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Sistema nacional de educação: desafio para uma educação igualitária e federativa. Educação & Sociedade, v. 29, n. 105, p. 1187-1209, 2008. DOI: 10.1590/s0101-73302008000400012. Disponível em: https://doi.org/10.1590/s0101-73302008000400012. Acesso em: 2 maio 2025.

DOURADO, Luiz Fernandes. Sistema Nacional de Educação, federalismo e os obstáculos ao direito à educação básica. Educação & Sociedade, v. 34, n. 124, p. 761-785, 2013. DOI: 10.1590/s0101-73302013000300007. Disponível em: https://doi.org/10.1590/s0101-73302013000300007. Acesso em: 2 maio 2025.

DOURADO, Luiz Fernandes. A institucionalização do Sistema Nacional de Educação e o Plano Nacional de Educação: proposições e disputas. Educação & Sociedade, v. 39, n. 143, p. 477-498, 2018. DOI: 10.1590/es0101-73302018203079. Disponível em: https://doi.org/10.1590/es0101-73302018203079. Acesso em: 2 maio 2025.

ESCOLANO, Érica. Tributos e distribuição de competências no pacto federativo brasileiro: as metas do Plano Nacional da Educação e a implementação do Sistema Nacional de Educação. Revista Tributária e de Finanças Públicas, 2019. Disponível em: https://rtrib.abdt.org.br/index.php/rtfp/article/view/96. Acesso em: 2 maio 2025.

FARIAS, Laurimar de Matos. O sistema federativo e o regime de colaboração: entre o proposto e o possível. Aracê, v. 6, n. 4, p. 13798-13812, 2024. DOI: 10.56238/arev6n4-163. Disponível em: https://doi.org/10.56238/arev6n4-163. Acesso em: 2 maio 2025.

FERNANDES, Maria Dilnéia Espíndola; SANTOS, Maria de Fátima Martins dos. PNE 2014-2024 Goal 20: commitments and challenges for the educational financing context. FINEDUCA - Revista de Financiamento da Educação, v. 7, 2017. DOI: 10.17648/fineduca-2236-5907-v7-68621. Disponível em: https://doi.org/10.17648/fineduca-2236-5907-v7-68621. Acesso em: 2 maio 2025.

FURTADO, Roberval Angelo. Desafios e perspectivas para a instituição do Sistema Nacional de Educação. 2023. Tese. LA Referencia (Red Federada de Repositorios Institucionales de Publicaciones Científicas). Disponível em: https://bdtd.ucb.br:8443/jspui/handle/tede/3377. Acesso em: 2 maio 2025.

FURTADO, Roberval Angelo. Estado, federalismo e políticas educacionais no Brasil: referências para a compreensão do Sistema Nacional de Educação. Revista JRG de Estudos Acadêmicos, v. 7, n. 16, e161316, 2024. DOI: 10.55892/jrg.v7i16.1316. Disponível em: https://doi.org/10.55892/jrg.v7i16.1316. Acesso em: 2 maio 2025.

GANZELI, Pedro; OLIVEIRA, Cleiton; ANDREATO, Ana Carolina. Regime de colaboração: a experiência da Câmara Temática de Educação da Região Metropolitana de Campinas. Educação Unisinos, v. 22, n. 3, 2018. DOI: 10.4013/edu.2018.223.10. Disponível em: https://doi.org/10.4013/edu.2018.223.10. Acesso em: 2 maio 2025.

INEP. Relatório do 1º ciclo de monitoramento das metas do PNE: biênio 2014-2016. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2016. Disponível em: https://www.tcmgo.tc.br/pne/wp-content/uploads/2019/06/pne_relatorio_ciclo_1_monitoramento_metas_pne_bienio_2014_2016.pdf. Acesso em: 2 maio 2025.

LÍCIO, Elaine Cristina; PONTES, Pedro Arthur de Miranda Marques. A agenda do Sistema Nacional de Educação e suas instâncias de pactuação: uma análise das propostas. Capítulo de livro. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) eBooks, 2020, p. 309-343. DOI: 10.38116/978-65-5635-005-9/cap10. Disponível em: https://doi.org/10.38116/978-65-5635-005-9/cap10. Acesso em: 2 maio 2025.

LIMA, Ubirajara Couto; NEVES, Tiago Guedes Barbosa do Nascimento. Regime de colaboração: duas experiências de organização cooperativa na área de educação. Educação (UFSM), v. 43, n. 3, p. 553-564, 2018. DOI: 10.5902/1984644427365. Disponível em: https://doi.org/10.5902/1984644427365. Acesso em: 2 maio 2025.

LUCE, Maria Beatriz; FARENZENA, Nalú. Uma contribuição ao movimento instituinte do Sistema Nacional de Educação. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação, v. 31, n. 2, p. 437, 2016. DOI: 10.21573/vol31n22015.61738. Disponível em: https://doi.org/10.21573/vol31n22015.61738. Acesso em: 2 maio 2025.

MATTOS, Bruna Barcellos. A meta de investimento público do II Plano Nacional de Educação: entre projetos políticos e coalizões. 2018. Dissertação. Digital Library of Theses and Dissertations (Universidade de São Paulo). DOI: 10.11606/d.100.2018.tde-20082017-230009. Disponível em: https://doi.org/10.11606/d.100.2018.tde-20082017-230009. Acesso em: 2 maio 2025.

MOTTA, Vânia Cardoso da; ARGOLLO, J. Em curso um sistema nacional de educação nos moldes dos arranjos de desenvolvimento da educação. Revista Contemporânea de Educação, v. 11, n. 22, p. 281-300, 2016. DOI: 10.20500/rce.v11i22.4143. Disponível em: https://doi.org/10.20500/rce.v11i22.4143. Acesso em: 2 maio 2025.

OLIANI, Beatriz Bohmer; ABRUCIO, Fernando Luiz. Cooperação entre entes no sistema nacional de educação: os impasses do regime de colaboração. FGV RIC Revista de Iniciação Científica, 2023. Disponível em: https://periodicos.fgv.br/ric/article/view/88422. Acesso em: 2 maio 2025.

OLIVEIRA, Karoline de; SEGATTO, Catarina Ianni. A regulamentação do Sistema Nacional de Educação (SNE) no Brasil: um longo debate. Práxis Educativa, v. 18, p. 1-14, 2023. DOI: 10.5212/praxeduc.v.18.21495.044. Disponível em: https://doi.org/10.5212/praxeduc.v.18.21495.044. Acesso em: 2 maio 2025.

OLIVEIRA, Weder de. Educação e federalismo: as vicissitudes de financiamento e governança do Plano Nacional de Educação. Education Policy Analysis Archives, v. 29, n. August - December, p. 167, 2021. DOI: 10.14507/epaa.29.6725. Disponível em: https://doi.org/10.14507/epaa.29.6725. Acesso em: 2 maio 2025.

PALÁCIOS, Fernando Antônio Colares; PALÁCIOS, Fernando Rocha; FERREIRA, Naiara Silva. Reflexões sobre a institucionalização de um sistema nacional de educação no federalismo brasileiro. Amazônia Organizações e Sustentabilidade, v. 8, n. 2, p. 113, 2020. DOI: 10.17648/aos.v8i2.2018. Disponível em: https://doi.org/10.17648/aos.v8i2.2018. Acesso em: 2 maio 2025.

RODRIGUES, Rodrigo Ferreira; NASCIMENTO, Rosenery Pimentel do. Federalismo e políticas educacionais no Brasil: contextos e rupturas. Research, Society and Development, v. 7, n. 2, e1072176, 2018. DOI: 10.17648/rsd-v7i2.233. Disponível em: https://doi.org/10.17648/rsd-v7i2.233. Acesso em: 2 maio 2025.

SANTOS, Genivaldo Cruz. PNE (2014-2024): rumo a um sistema nacional de educação? Anais do Seminário Interdisciplinar em Ensino, Extensão e Pesquisa, 2022. Disponível em: https://revistas.uneb.br/sieep/article/view/15723. Acesso em: 2 maio 2025.

SANTOS, Ildenbergue Lins dos; BEZERRA, Fábio Marques. A Meta 20 do PNE e as contingências fiscais no Brasil: impactos na educação básica. Revista de Políticas Públicas e Gestão Educacional (POLIGES), v. 5, n. 1, p. 48-63, 2024. DOI: 10.22481/poliges.v5i1.14710. Disponível em: https://doi.org/10.22481/poliges.v5i1.14710. Acesso em: 2 maio 2025.

SARDINHA, Rafaela Campos; SOUZA, Marcelo Lopes de. Discussão teórico-metodológica para a produção dos indicadores de gastos públicos em educação para o monitoramento do Plano Nacional de Educação (2014 - 2024). Capítulo de livro. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira eBooks, 2019, p. 335-376. DOI: 10.24109/9788578630669.ceppe.v1a11. Disponível em: https://doi.org/10.24109/9788578630669.ceppe.v1a11. Acesso em: 2 maio 2025.

SAVIANI, Dermeval. Organização da educação nacional: sistema e conselho nacional de educação, plano e fórum nacional de educação. Educação & Sociedade, v. 31, n. 112, p. 769-787, 2010a. DOI: 10.1590/s0101-73302010000300007. Disponível em: https://doi.org/10.1590/s0101-73302010000300007. Acesso em: 2 maio 2025.

SAVIANI, Dermeval. Sistema Nacional de Educação articulado ao Plano Nacional de Educação. Revista Brasileira de Educação, v. 15, n. 44, p. 380-392, 2010b. DOI: 10.1590/s1413-24782010000200013. Disponível em: https://doi.org/10.1590/s1413-24782010000200013. Acesso em: 2 maio 2025.

SILVA, Pablo Afonso; GIARETA, Paulo Fioravante. O financiamento da educação e o PNE: implicações e desafios para a meta 20 do PNE. Brazilian Journal of Development, v. 6, n. 12, p.

101377-101392, 2020. DOI: 10.34117/bjdv6n12-582. Disponível em: https://doi.org/10.34117/bjdv6n12-582. Acesso em: 2 maio 2025.

SOUZA, Elaine Constant Pereira de. Regime de colaboração na política de formação continuada para professores alfabetizadores: uma tentativa da garantia do direito à educação. Momento: Diálogos em Educação, v. 27, n. 2, p. 207-226, 2018. DOI: 10.14295/momento.v27i2.8179. Disponível em: https://doi.org/10.14295/momento.v27i2.8179. Acesso em: 2 maio 2025.

TAMANINI, Paulo Augusto; SOUZA, Maria do Socorro. Sistema Nacional de Educação: entre rastros, avanços e retrocessos. Jornal de Políticas Educacionais, v. 12, 2018. DOI: 10.5380/jpe.v12i0.58656. Disponível em: https://doi.org/10.5380/jpe.v12i0.58656. Acesso em: 2 maio 2025.

TAVARES, Letícia Antunes. O Sistema Nacional de Educação e o regime de colaboração no Brasil: análise crítica à luz da teoria do federalismo. 2023. Tese. Digital Library of Theses and Dissertations (Universidade de São Paulo). DOI: 10.11606/t.2.2023.tde-29082023-144135. Disponível em: https://doi.org/10.11606/t.2.2023.tde-29082023-144135. Acesso em: 2 maio 2025.

VICK, Fernanda. Conferências nacionais de educação e as dinâmicas participativas na Lei Federal nº 13.005/2014. 2018. Tese ou dissertação. Universidade de São Paulo. DOI: 10.11606/d.2.2018.tde-21082020-005937. Disponível em: https://doi.org/10.11606/d.2.2018.tde-21082020-005937. Acesso em: 2 maio 2025.

XIMENES, Salomão Barros. O CAQ na meta 20 do Plano Nacional de Educação: um novo regime jurídico para a realização do padrão de qualidade do ensino. Jornal de Políticas Educacionais, v. 9, n. 17/18, 2016. DOI: 10.5380/jpe.v9i17/18.37861. Disponível em: https://doi.org/10.5380/jpe.v9i17/18.37861. Acesso em: 2 maio 2025.