

## **Financiamento da Educação Brasileira: do subsídio literário ao FUNDEB**

**Carlos Roberto Jamil Cury<sup>1</sup>**

<sup>1</sup>Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais  
(PUC Minas), Belo Horizonte/MG – Brasil

**RESUMO – Financiamento da Educação Brasileira: do subsídio literário ao FUNDEB.** Este artigo busca descrever a evolução do financiamento da educação brasileira, em especial da educação básica. A consulta à legislação foi o recurso metodológico para assinalar como o ordenamento jurídico incorporou este financiamento. O estudo procura evidenciar também os avanços e recuos, principalmente no caso da vinculação constitucional de um percentual de impostos para manutenção e desenvolvimento da educação. A vinculação, iniciada com a Constituição de 1934, alcança seu auge na emenda constitucional n. 59 de 2009, da qual resultou o Plano Nacional de Educação na lei n. 13.005/2014. Um dos pontos mais visíveis da evolução mostra que nos regimes autoritários ou ditatoriais suprimiu-se esta vinculação, já nos regimes democráticos ela permanece.

Palavras-chave: **Financiamento da Educação. Educação no Brasil. Legislação.**

**ABSTRACT – Financing of Education in Brazil: from the literary subsidy to FUNDEB.** This paper aims to describe the evolution of the financing of education in Brazil, especially of basic education (preschool-secondary education). The methodology consisted of investigating the legislation to ascertain how the legal framework incorporated this financing. The study also seeks to highlight advances and setbacks, especially regarding constitutionally earmarked tax revenue for education maintenance and development. Such earmarking began with the Constitution of 1934 and peaked with Constitutional Amendment no. 59 of 2009, which resulted in the National Education Plan in Law no. 13005/2014. One of the most visible points of the evolution is that such earmarking was suppressed under authoritarian or dictatorial regimes and maintained in democratic regimes.

Keywords: **Financing of Education. Education in Brazil. Legislation.**

O objetivo deste artigo é trazer indicações de ordem geral a respeito do financiamento da educação escolar no Brasil. Não tem a pretensão de evidenciar a contabilidade financeira ou a gestão que recobre, com maior ou menor largueza, via recursos públicos, vinculados, obrigatórios ou voluntários, a cobertura deste direito social. Estudos de caráter macro ou micro que vai desde os grandes números de um Portal da Transparência ([www.portaltransparencia.gov.br](http://www.portaltransparencia.gov.br)) ou dos estudos do Instituto de Pesquisas Econômica Aplicada ([www.ipea.gov.br](http://www.ipea.gov.br)) até produtos de dissertações e teses disponibilizados no Portal da CAPES ([www.capes.gov.br](http://www.capes.gov.br)). Bem mais modesto, o objetivo deste estudo é o de apresentar a evolução histórica das bases legais do financiamento da educação, as quais, por sua vez, asseguram um dos apoios ao direito à educação como direito juridicamente protegido. Estas bases legais podem fornecer elementos para um estudo mais aprofundado das políticas e do financiamento que compõem o investimento em educação, tais como, por exemplo, os elaborados pela Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação ([www.fineduca.org.br](http://www.fineduca.org.br)), que tem estudos em torno do Custo-Aluno-Qualidade (CAQ) e Custo-Aluno-Qualidade inicial (CAQi) e uma discussão sobre os valores necessários para o financiamento de uma escola de qualidade.

## Introdução

A trajetória das bases legais do financiamento da educação não é linear. Ela carrega consigo avanços e recuos, já que se insere dentro de contextos sociohistóricos diferenciados que fazem delas um processo e um produto socialmente construídos. Afinal, um bem social tornado direito, como é o caso da educação escolar, cujos benefícios indispensáveis são voltados para milhões de pessoas, não pode ficar ao sabor de iniciativas individualizadas. A trajetória exige metas, finalidades, contém princípios, objetivos e estratégias que dependem de um sistema de financiamento. Neste sentido, algum apoio financeiro sempre houve. O que altera seu desenho são seu tamanho e o conjunto histórico e institucional que o cerca. Daí porque, neste estudo, ter-se-á como baliza um acompanhamento histórico calcado na Colônia, no Império e na República. O apoio contextual indicado virá de estudos e pesquisas da história da educação.

## Um Percorso Histórico: colônia e império

A obra jesuítica, primeira empreitada educacional no Brasil, fruto de uma ordem religiosa portadora de uma missão consciente da necessidade de recrutamento de novos fiéis na Europa do século XVI, aqui chegou, em 1549, junto com o Governador Tomé de Souza. Essa obra se associa plenamente ao projeto colonial português. Entre 1549 e 1604 houve muitas expedições de jesuítas para o Brasil a fim de catequizar os nativos e convertê-los à *fé verdadeira*. Num primeiro momento, os jesuítas se ocuparam do aldeamento indígena. Posteriormente, a partir do final dos anos 60 do século 16, a obra jesuítica se direciona para

a abertura de colégios para os filhos dos colonos nas principais vilas existentes. Esses colégios eram sustentados pela *redizima*, ou seja, um porcentual sobre o imposto que era arrecadado das dízimas enquanto imposto sobre o açúcar. A *dízima* era um imposto de dez por cento sobre bens que entravam na Colônia pelos portos, instituído pelo Governo Geral.

Talvez aqui se possa fazer uma leitura desta realidade por meio do que Luzuriaga (1959) atentando para a Europa, chama de *educação pública religiosa*, na medida em que as relações entre Portugal e suas colônias estavam também calcadas no denominado Padroado. Como diz Cunha (2017) o Padroado era uma *simbiose Estado-Igreja Católica*, com apoio na bula papal *Eximiae votrae devotiones*:

Quando teve início a exploração do Brasil, o padroado já estava bem estabelecido em Portugal e em outros 'reinos católicos'. [...] Em Portugal, o padroado consistiu na transferência de poder eclesiástico ao rei, como autoridade estatal e como autoridade espiritual, na qualidade de Grão-Mestre da Ordem de Cristo. [...] Ao rei de Portugal foi concedido o poder de cobrar o dízimo, assumindo em contrapartida, o encargo da manutenção material dos templos, dos mosteiros, dos colégios e de todos os religiosos (padres, freiras, irmãos etc.) (Cunha, 2017, p. 25).

Talvez aqui resida, em gérmen, a tradicional limitação do poder de tributar como a da instituição de impostos sobre instituições de educação e de assistência social, sem fins lucrativos, presente na Constituição de 1934, de 1946, 1967 e na atual Lei Maior, conforme o art. 150, VI, letra c, mesmo após a separação da Igreja e do Estado.

Observe-se que o Padroado só termina com a República, mediante o Decreto n. 119-A de 1890 e com a Constituição de 1891.

Contudo, a primeira forma estatal de financiamento da educação pública no Brasil, se deu no interior da Reforma Pombalina. O Alvará Régio de 28 de junho de 1759 extinguiu todos os colégios jesuítas em Portugal e colônias. Mas não extinguiu presença de outras ordens religiosas e nem o ensino da doutrina católica. O que há é uma dimensão secular nas atividades estatais nas iniciativas do Marquês de Pombal. Sequioso de acompanhar o avanço do Iluminismo europeu e novas orientações econômicas, Portugal passa a buscar as novas ideias e recuperar-se de sua situação economicamente estagnada. Tomando como uma das causas desse atraso o poder da Companhia de Jesus, essa última foi extinta. Foram expulsos do país mais de 500 padres voltados para a educação no Brasil, e a Coroa buscou substituir os colégios jesuítas por meio da criação das denominadas aulas régias, criadas pelo Alvará de 1759.

Cada aula-régia constituía uma unidade de ensino, com professor único, instalada para determinada disciplina. Era autônoma e isolada, pois não se articulava com outra e nem pertencia a qualquer escola. Não havia currículo, no sentido de um conjunto de estudos ordenados e hierarquizados, nem a duração prefixada se condicionava ao desenvolvimento de qualquer matéria (Chagas, 1982, p. 9).

Para financiá-las, especialmente para o pagamento dos professores dessas aulas, criou-se, por meio da Carta Régia de 10 de novembro de 1772, uma fonte de recursos denominada *subsídio literário* para cujo montante o Marquês de Pombal criou um fundo próprio.

Esse recurso foi assim disposto:

O fundo pecuniário que há de manter esse projeto pode estabelecer-se, suavissimamente, e com muita satisfação dos povos, que para ele hão de contribuir na imposição de hum real em cada canada de vinho, e quartilho de aguardente, no reino e nas ilhas e em cada arrátel de vaca na Ásia, América e África (Portugal, 1772).

O § 2º do art. 6º da Carta Régia dizia:

Mando que para a útil aplicação, do mesmo ensino público, em lugar das sobreditas coletas até agora lançadas a cargo dos povos, se estabeleça, como estabeço o único imposto: a saber, nestes reinos e ilhas Madeira, Açores de um real em cada canastra de vinho e quatro réis em cada canada de aguardente; de 160 réis por pipa de vinagre; na América e na África: de um real em cada arretel de carne que se cortar no açougue; e nelas, e na Ásia, de dez réis em cada canada de aguardente das que se fazem nas terras, debaixo de qualquer nome que se lhe dê ou venha dar (Portugal, 1772).

Aos provedores nas comarcas das capitanias caberia o lançamento do registro e a arrecadação desse imposto. A situação de precariedade com que eram cobrados tais subsídios sobre a carne verde, os vinhos portugueses, a aguardente, o sal e o vinagre não permitiu a subvenção regular e permanente dessa primeira tentativa de criação de uma rede pública de ensino.

A situação de precariedade só começará a se modificar com a chegada de D. João VI e da família real em 1808. A presença de uma corte metropolitana nos trópicos coloniais inverteu o que existia até então em matéria de relação Metrópole-Colônia e implicou na criação de múltiplos órgãos de governo. Só então o Brasil conheceu a criação de escolas de ensino superior e um ensino secundário preparatório para as recém-criadas academias de ensino superior.

O imposto denominado subsídio literário permaneceu até o Decreto de 15 de março de 1816 que criou um Diretor Geral de Estudos e nomeou, para exercer esta alta função, o Visconde de Cairu, amigo íntimo de D. João VI... Nos derradeiros anos de sua percepção, o imposto para o subsídio literário chegava a doze contos de réis por ano (Almeida, 1989, p. 38).

Este fundo, talvez, tenha sido “esquecido” por Dom João VI, no Decreto de 28 de junho de 1821 (Portugal, 1821) quando ele, levando consigo todos os valores depositados no Banco do Brasil, dispõe que:

[...] atendendo a que não é possível desde já estabelecer, como convém, escolas em todos os lugares deste Reino por conta da Fazenda Pública; e querendo assegurar a liberdade que todo o cidadão tem de fazer o devido uso de seus talentos, não seguindo daí prejuízos públicos, decretam que da publicação deste em diante seja livre a qualquer cidadão o ensino e a abertura de Escolas de primeiras letras, em qualquer parte deste Reino, quer seja gratuitamente, quer por ajuste dos interessados, sem dependência de exame ou de alguma licença.

Este dispositivo régio, marca de um afastamento do Estado da oferta educacional, já de si precária, estabelece de forma clara a chamada *liberdade de ensino* e, no caso, *sem dependência de exame ou de alguma licença*.

No Império, com o país politicamente independente, a situação de precariedade não era diferente. A referência de base para o financiamento deve ser apontada no artigo 172 da Constituição de 1824 pelo qual os ministros de Estado deveriam encaminhar seus orçamentos para o Ministro de Estado da Fazenda. E é deste orçamento que saiam recursos gerais para a educação. O Decreto Legislativo de 15.12.1830 foi o primeiro Orçamento Geral do Império Brasileiro.

Desse modo, nem a Constituição Imperial de 1824, nem a Lei Geral de Educação de 1827, previam qualquer modalidade consistente de financiamento específico da educação. A tese de Tonholi (2016, p. 106), destaca:

Assim, foi possível verificar que o subsídio literário deixou de ser formado pela cobrança de impostos sobre o vinho, aguardente e vinagre e foi recolocado por esta Lei Orçamentária sendo cobrado por cabeça na razão de 2\$000 pelo Gado Vaccum, 400 réis pelos carneiros e 800 réis pelos porcos, à entrada para o consumo público.

O subsídio, mencionado pelas últimas vezes em documentos oficiais no Decreto de 26 de julho de 1827 e na Lei de Orçamento do ano de 1836 a 1837, se dá agora dentro da duplicidade administrativa estabelecida pelo Ato Adicional de 1834.

Com este Ato e a conseqüente descentralização do ensino primário para as Províncias, cria-se um dualismo de redes escolares em que os impostos mais importantes estavam sob a égide dos poderes gerais centrais. As denominadas *rendas gerais* contavam com 12 impostos. Em 1831, contudo, foram criadas as Tesourarias provinciais que cuidavam da arrecadação dos impostos. Como disposto pelo Ato Adicional no art. 12, as Assembleias Legislativas provinciais não poderiam legislar sobre os impostos de importação.

O ensino primário, tornado atribuição provincial pelo §2o do art. 10 do Ato Adicional, passou a contar com o apoio dos impostos menores próprios das Províncias. Como deveria haver alguma receita para a educação pública, ela acabou saindo dos recursos da receita geral, de loterias e de rifas.

Um Decreto de 9 de dezembro de 1835, portanto já sob o Ato Adicional, instrui, durante a Regência, os Presidentes das Províncias no sentido da boa execução da Lei de 14 de junho de 1831, que assinala as atribuições dos presidentes entre os quais, pelo art. 18, as relativas a empregos. Nas orientações postas pode-se ler, entre os parágrafos que constituem o Decreto, a proposta de um plano de educação uniforme em todo o país, a fim de promover a instrução e a moral:

§ 12. Satisfeitas as necessidades da administração que ficam indicadas, releva promover a instrução e a moral, sem as quaes não ha civilização, e muito menos liberdade. *Um plano de educação, uniforme em todas as Províncias, que a torne nacional, que dê character, e particular physionomia ao povo brasileiro, é objecto de summa necessidade.* Os princípios que servem para o desenvolvimento da razão humana, e as principaes regras dos direitos e obrigações do homem, devem formar a base da instrução geral. As maximas de conducta, prescriptas pelo Evangelho, e ensinadas pelos Ministros da Religião com a voz, e praticamente com o exemplo, servirão de alicerce á moral publica. Mas emquanto este plano se não póde realizar, convem ao menos que certo gráo de instrução e moralidade seja um requisito indispensavel para a admissão dos empregos, no qual deverá sempre preferir o homem instruido e moral, e entre estes os casados, e os que fizerem as vezes de chefes de legitimas familias (grifo nosso) (Portugal, 1831).

Por estas orientações, percebe-se um silêncio a propósito do financiamento da *instrução e a moral, sem as quaes não há civilização, e muito menos liberdade*, seja para um aumento, seja para explicitar os recursos existentes. Mas não deixa de ser significativo o trecho no qual se assinala *um plano de educação uniforme em todas as Províncias que a torne nacional...*

O Decreto n. 1331.A de 1854, Reforma Couto Ferraz, previa no seu art. 3o que incumbia ao Inspetor Geral do Império no § 5o:

Coordenar os mapas e informações que os Presidentes das províncias remeterem anualmente ao Governo sobre a instrução primária e secundária, e apresentar um relatório circunstanciado do progresso comparativo neste ramo entre as diversas províncias e o município da Côrte, com todos os esclarecimentos que a tal respeito puder ministrar (Portugal, 1854).

Assim, ao Inspetor Geral competia levar aos poderes gerais informações circunstanciadas sobre a instrução. Em nossos dias, de modo muito mais complexo e exigente, esta é uma competência do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa Educacionais (INEP) junto com a incumbência legal dos entes federativos em prestar determinadas informações, de acordo com a lei n. 9.394/96, art. 9o V e VI e também art. 87.

Neste Decreto, conquanto se estipule *os ordenados* dos docentes, não há referências ao financiamento da educação, mesmo quando se aponta a necessidade de ampliação de novas escolas.

Isto não quer dizer que, no Parlamento do Império, não houvesse propostas no sentido de indicar outros caminhos para a educação como a obrigatoriedade.

Em sessão do Parlamento de 6 de agosto de 1870, por exemplo, o ministro do Império Paulino de Souza, considerando a importância do ensino primário assevera que ele

[...] é aquele que desperta o maior interesse, por abranger todas as classes da população e tender à satisfação da primeira aspiração intelectual... e que em um país civilizado ninguém deve deixar de saber pelo menos ler e escrever... vou ao ponto de entender que os poderes públicos devem impô-lo como uma obrigação a todos os que estão na idade escolar (Portugal, 1870).

A seguir, sabedor do peso da obrigatoriedade sobre os recursos provinciais, afirma e propõe sob muitos aplausos:

Se ha objeto, do qual devamos ir em auxílio das províncias é, sem contestação, o ensino público (Apoiados). Sempre entendi que a atribuição de legislar sobre instrução pública não é exclusiva das assembleias provinciais e que o encargo que tem pesado unicamente sobre as províncias de promoverem o ensino, pode ser partilhado pelo Estado, que as deve auxiliar nesta parte, logo e quando lhe for possível (Muitos apoiados) (Portugal, 1870, p. 72-73).

Ao lado desta proposta de um protorregime de colaboração, interpretando o Ato Adicional, Paulino de Souza refere-se aos poderes gerais como competentes para atuar no ensino primário por meio de lei geral e conclui que esta

[...] atribuição é cumulativa. ...Não compreendí em nenhuma das três esferas o ensino público porque, em minha opinião, tanto o Estado, como a Província, como o Município devem promovê-lo (Apoiados) (Portugal, 1870, p. 74).

Portanto, para ele, além de concorrente entre os poderes, a educação deveria ser interpretada como de competência comum que, no caso, seria o auxílio dos poderes gerais em relação às Províncias.

O Decreto n. 7247 de 1789, a denominada Reforma Leôncio de Carvalho, ao dispor no § 3o do art. 2o apoio a vestuário e material didático para os *meninos pobres*, indica que recursos para tal fim deverão advir da Assembleia Geral. O Decreto também se refere a *donativos particulares e aos auxílios prestados por quaisquer associações de beneficência* com a finalidade de *desenvolver e propagar a instrução pública*. Por sua vez, o Decreto explicita a possibilidade de o Governo *subvencionar nas localidades afastadas... as escolas particulares que inspirem a necessária confiança...* E trata também do caixa escolar. Como no outro Decreto, aqui há tabelas de *vencimentos* dos docentes, há obrigação de se abrirem bibliotecas, entre outras imposições. Mas não há um artigo ou capítulo específico sobre financiamento.

## Um Percurso Histórico: república

A República, ao prever a autonomia dos Estados no art. 5º da Constituição de 1891, deveria assumir *às expensas próprias as necessidades de seu governo e administração*. Porém, dispunha que a União poderia prestar socorros aos Estados, *em caso de calamidade pública*, mediante solicitação destes.

Afora o caso de tais calamidades, do ponto de vista da educação, registre-se que a República não alterou significativamente a dupla rede que vinha do Império.

A Constituição de 1891, pelo art. 7º, estabelece os impostos da União, e o art. 9º os dos Estados. Entretanto, data desta Constituição a criação de um Tribunal de Contas, segundo o art. 39 e a elaboração do orçamento da União sendo competência do Congresso Nacional em base ao art. 34.

Ora, o ensino primário continua como atribuição dos Estados, cabendo a eles financiar o ensino primário. A Constituição de 1891 se cala sobre a gratuidade do ensino primário que, antes, estava presente na Constituição Imperial. Claro está que, para um estudo mais específico sobre o financiamento da instrução primária nos Estados, há que se consultar as Constituições Estaduais e as leis infraconstitucionais, já que tal competência a elas se atribuía.

Isto quer dizer que na na Velha República, a situação não muda significativamente, apesar de ter havido propostas de um financiamento estabelecido nacionalmente pela União. Os recursos que havia saíam da Receita Tributária. Somente em 1922, por meio do Decreto n. 4536, se estabeleceu um Código de Contabilidade da União pelo qual se regravou o conjunto dos orçamentos dos Ministérios.

Venâncio Filho (1996, p. 111-112), comentando a educação na Velha República e trazendo a obra *A Província* de Taváres Bastos (mesmo que relativa ao Império) assinala:

Examinando a linha divisória da competência dos poderes local e geral em assuntos comuns a ambos, inicia pela instrução, afirmando que o mais digno objeto das cogitações dos brasileiros depois da emancipação do trabalho é a emancipação do espírito cativo da ignorância. Aponta estatísticas demonstrando que, do ponto de vista da instrução elementar, o nosso país não entrara ainda na órbita do mundo civilizado; discute aspectos da liberdade do ensino particular, do desenvolvimento do ensino público e do ensino obrigatório, afirmando que um sistema eficaz da instrução consome muito dinheiro e propõe a criação de um imposto exclusivamente provincial, a taxa escolar.

Também é de 31 de dezembro de 1922 a criação do imposto de renda pela Lei do Orçamento nº. 4.625 aprovando a receita geral da União. Neste Decreto, aparecem recursos para escolas superiores federais, escolas de aprendizes e artífices. Outros recursos programados são advindos de taxas do Ensino Superior pagas pelos estudantes. E há con-



tribuições do erário para a caridade vindos de impostos sobre bebidas alcoólicas, contribuições para *instrução popular* em razão de assistência e proteção oferecidas por instituições beneficentes.

Uma iniciativa significativa em termos de apoio da União à educação escolar nos Estados se deu com o Decreto n. 16.782/A, de 13 de janeiro de 1925, conhecido como Reforma João Alves/Rocha Vaz. Ele estabelecia o concurso da União para a difusão do ensino primário. De acordo com o art. 25 do Decreto, a União subsidiaria parcialmente o salário dos professores primários em exercício nas escolas rurais. Caberia aos Estados pagar o restante do salário, oferecer residência, prédio e material didático.

Vê-se, pois, que se postula à União, de modo recorrente, o apoio à educação de vez que o erário público dos Estados (como o era das Províncias) é considerado insuficiente para dar conta da oferta da instrução pública.

Na Revisão Constitucional, entre 1925 e 1926, a previsão orçamentária pelo Congresso passou por condicionalidades não podendo conter elementos estranhos à previsão receita/despesa de modo a evitar assinalação de recursos sem fontes.

Nesta Revisão, quando da discussão da emenda sobre a gratuidade e obrigatoriedade, Afrânio Peixoto se posicionou, ao apresentar emenda de sua autoria vinculando o custeio da educação escolar a um fundo na Constituição. Essa emenda da Revisão é reproduzida por Cury (2003, p. 72):

3º: Prover à orientação nacional do ensino primário e regular e democratizar o ensino secundário, dirigidos e custeados pelos Estados, mediante o fundo de educação creado por leis especiaes, ajudando o desenvolvimento delles em todo o território do paiz onde se mostrem deficientes.

O mesmo parlamentar dirá como tal poderia ser feito:

[...] os orçamentos respectivos deviam consignar verbas necessárias a esse pão do espírito... Mas um fundo de educação é necessário... o fundo escolar, formado pelo patrimônio de terras públicas... e outros impostos e verbas (Cury, 2003, p. 71).

A situação começa a se alterar a partir da Revolução de 1930, especialmente com o processo sociopolítico conducente à Assembleia Nacional Constituinte de 1933-34.

Além de que políticas públicas sem recursos se tornam inócuas, havia o clima de época que se atribuía ao planejamento e aos planos dele decorrentes a possibilidade de superar ou ao menos atenuar os conflitos sociais.

Como diz Gomes (1979, p. 113):

Durante os anos 30, propostas para a instituição de um Estado forte e autoritário, que estavam sendo formuladas

e debatidas no país havia mais de uma década, ganharam efetivo espaço político, acompanhadas de uma ideologia nacionalista que defendia o crescente centralismo e intervencionismo estatal em assuntos econômicos e sociais.

Esse clima far-se-á presente na educação e na instrução escolar. Pode-se dizer que esse clima responde aos anseios de renovação educacional e social defendido pelos profissionais renovadores no *Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova*. O papel da União será objeto de demandas, especialmente da parte destes renovadores reunidos em torno do *Manifesto*. Diz ele:

A autonomia econômica não se poderá realizar, a não ser pela instituição de um 'fundo especial ou escolar', que, constituído de patrimônios, impostos e rendas próprias, seja administrado e aplicado exclusivamente no desenvolvimento da obra educacional, pelos próprios órgãos de ensino, incumbidos de sua direção (Azevedo, 1932, p. 50).

Assim, a Constituição Federal de 1934 inovará no assunto ao estabelecer, de modo original, o financiamento da educação mediante a vinculação constitucional de um percentual de impostos para a educação. Em seu art. 156 está disposto:

A União e os Municípios aplicarão nunca menos de dez por cento, e os Estados e o Distrito Federal nunca menos de vinte por cento, da renda resultante dos impostos, na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos (Brasil, 1934).

A esse desiderato, algo muito original à época, conseqüente ao direito à educação com gratuidade e obrigatoriedade do art. 149, a Carta de 1934 determinará no art. 157 que:

A União, os Estados e o Distrito Federal resevarão uma parte de seus patrimônios territoriais para a formação dos respectivos fundos de educação.

§ 1º As sobras das dotações orçamentárias, acrescidas de doações, percentagens sobre o produto de vendas de terras públicas, taxas especiais e outros recursos financeiros constituirão, na União, nos Estados e nos Municípios, esses fundos especiais, que serão aplicados exclusivamente em obras educativas determinadas em lei.

§ 2º Parte dos mesmos fundos se aplicará em auxílio a alunos necessitados, mediante fornecimento gratuito de material escolar, bolsas de estudo, assistência alimentar, dentária e médica, e para vilegiaturas (Brasil, 1934).

A Constituição de 1934 expressa as tendências da época, entre as quais a importância da educação. Tornada gratuita e obrigatória no primário, ela só se viabilizaria com recursos próprios. Por isso, a Constituição impõe a vinculação percentual para União, Estados e Municípios a partir dos impostos arrecadados. A vinculação constitucional de proporção dos recursos advindos dos impostos para a educação será um diferencial para o financiamento da educação escolar no Brasil.

Entretantes, a fim de que tal imposição não causasse desperdício ou vagueza de propósitos, a Carta prevê uma lei nacional de diretrizes da educação expressa em um Plano Nacional de Educação a ser montado pelo Conselho Nacional de Educação conforme o art. 152 da Constituição. Aqui cumpre lembrar o dispositivo dos artigos 91 e 103 da Constituição Federal de 1934 criando Conselhos Técnicos como órgãos consultivos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal e determinando que todos os Ministérios teriam que ser assistidos por esses Conselhos Técnicos. E esses intelectuais, técnicos, seriam, então, capazes de orientar os rumos da nação e fazer as reformas necessárias no espírito epocal do planejamento, seja inspirado nas teses keynesianas, seja na centralização estabelecida na Rússia pós 1917. A lei n. 174/36 que dava confirmação constitucional ao CNE, dispunha, em seu art. 3º que:

Art. 3º O Conselho Nacional de Educação será constituído de 16 membros, sendo 12 representantes do ensino, em seus diferentes graus e ramos, e quatro como representantes da cultura livre e popular, todos nomeados pelo Presidente da República, com aprovação do Senado Federal, e escolhidos na forma prevista na presente lei, dentre pessoas de reconhecida competência para essas funções e, de preferência, experimentadas na administração do ensino e conhecedoras das necessidades nacionais (Brasil, 1936a, grifos nossos).

O anteprojeto do Plano Nacional de Educação, elaborado pelo Conselho Nacional de Educação, continha 506 artigos, o que lhe dava a característica de ser detalhado e centralizador. Cobria todas as áreas de conhecimento do ensino superior e as modalidades do ensino médio, determinando currículos, carga horária e avaliação.

O Título VI desse Plano, intitulado *Da Assistência ao escolar*, voltava-se para *facilitar a educação aos alunos necessitados (art. 473)*. Assim, *será reservada, anualmente, uma quota mínima de 10% dos fundos especiais de educação para atender aos gastos com assistência escolar (art. 474)*. Retomava-se aí a *Caixa Escolar* que também receberia uma quota dos poderes públicos, além de donativos e outros recursos. O art. 479 estabelece o que seria considerado assistência ao escolar. Entre outros itens, a letra c inclui *fornecimento gratuito do material escolar, inclusive os livros didáticos indicados pelos respectivos professores*. Os art. 494 a 497 explicitavam de onde sairiam os recursos para os Fundos de Educação da União, do Distrito Federal e dos Estados. Dada a dificuldade em se encontrar este documento, vale a pena reproduzir tais artigos:

Art. 494. Para a manutenção e desenvolvimento dos sistemas educativos, a União e os Municípios aplicarão nunca menos de dez por cento, e os Estados e o Distrito Federal nunca menos de vinte por cento da renda tributária.

Art. 495. A União reservará, para a realização do ensino nas zonas rurais, no mínimo, 20% das cotas destinadas à educação no respectivo orçamento anual.

Art. 496. Constituem o fundo de educação da União, nos Estados e no Distrito Federal:

- a) a renda dos patrimônios territoriais reservados para a formação dos respectivos fundos;
- b) as sobras das dotações orçamentárias devidamente apuradas;
- c) as porcentagens que a lei estabelecer sobre o produto de venda de terras públicas;
- d) as taxas especiais e outros recursos criados por lei;
- e) doações e legados.

Parágrafo único. Esses fundos se destinam exclusivamente às obras educativas determinadas nesta lei e a outras que forem criadas.

Art. 497. O ensino ulterior ao primário deverá tender à gratuidade (Brasil, 1936b).

Posteriormente, em 13 de janeiro de 1937, a União justifica, por meio da Lei n. 378, pela sua ação supletiva, o desembolso de recursos para a construção e manutenção de escolas primárias e profissionais em zonas rurais, de acordo com os artigos 117 e 118 da mesma lei.

Contudo, o golpe de Estado de 1937 abortou o prosseguimento desse ambicioso Plano. A Constituição (outorgada) de 1937 estabeleceu a diferenciação entre União e Estados no que se refere aos impostos. O art. 20 estabeleceu os impostos de competência da União, e o art. 23, o dos Estados. O orçamento da União seria proposto pelo Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) para o Ministério da Fazenda para ser aprovado e, depois, decretado pelo ditador.

No que se refere à educação e ao seu financiamento, esta Constituição ditatorial retirou a vinculação constitucional de recursos para a educação, pois no capítulo de educação não se tem nada a este respeito. Apesar da gravidade que isso representou para a manutenção e o desenvolvimento da educação em seus efeitos, não se pode ignorar, por outro lado, certas iniciativas do Estado Novo como a racionalização dos dados estatísticos sob o comando de Teixeira de Freitas o qual, à frente da Secretaria de Estudos Estatísticos do Ministério da Educação e Saúde, jamais deixou de se preocupar com a ausência de fundos estatais para a educação advindos de orçamentos públicos.

À vista dos dados preocupantes revelados por um Serviço de Estatística competente, a 1a. Conferência Nacional de Educação de 1941 aponta a necessidade de se retornar, após estudos técnicos, a vinculação orçamentária para a educação escolar. E é o que se dá com o Decreto-Lei n. 4.958 de 12 de novembro de 1942 que institui o Fundo Nacional do Ensino Primário. O fundo, advindo de tributos federais criados para esse fim, deveria voltar-se para a ampliação e melhoria do sistema escolar primário de todo o país. Diz o texto legal:

Art. 1º Fica instituído o Fundo Nacional de Ensino Primário.

Art. 2º O Fundo Nacional de Ensino Primário será formado pela renda proveniente dos tributos federais que para este fim vierem a ser criados.

Parágrafo único. Os recursos e a aplicação do Fundo Nacional de Ensino Primário deverão figurar no orçamento

da receita e da despesa da União, regendo-se a matéria pela legislação federal de contabilidade.

Art. 3º Os recursos do Fundo Nacional de Ensino Primário se destinarão à ampliação e melhoria do sistema escolar primário de todo o país. Esses recursos serão aplicados em auxílios a cada um dos Estados e Territórios e ao Distrito Federal, na conformidade de suas maiores necessidades (Brasil, 1942).

Já o Convênio Nacional do Ensino Primário, estabelecido pelo Decreto-Lei supracitado, será assinado em 16 de novembro de 1942 pelo Ministro da Educação e representantes dos Estados. No entanto, o Convênio só seria acionado pelo Decreto-Lei n. 5.293 em 1º de março de 1943. A União prestaria assistência técnica e financeira no desenvolvimento deste ensino nos Estados, desde que estes aplicassem um mínimo de 15% da renda proveniente de seus impostos em ensino primário, chegando-se a 20% em 5 anos. Por sua vez, os Estados se obrigavam a fazer convênios similares com os Municípios, mediante decreto-lei estadual, visando repasse de recursos, desde que houvesse uma aplicação mínima inicial de 10% da renda advinda de impostos municipais em favor da educação escolar primária, chegando-se a 15% em 5 anos.

Art. 1º Fica ratificado o Convênio Nacional de Ensino Primário, de que trata o art. 4º do decreto-lei n. 4.958, de 14 de novembro de 1942, e celebrado, a 16 de novembro de 1942, entre o Ministro da Educação e os chefes ou delegados dos governos dos Estados, do Distrito Federal e do Território do Acre (Brasil, 1942).

Assinado por todos os interventores estaduais, vale a pena reproduzi-lo:

#### CONVÊNIO NACIONAL DE ENSINO PRIMÁRIO

A União, representada pelo Ministro da Educação e Saúde, por uma parte, e, por outra parte, os Estados de Alagoas, Amazonas, Baía, Ceará, Espírito Santo, Goiaz, Maranhão, Mato Grosso, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, São Paulo e Sergipe, o Distrito Federal e o Território do Acre, representados pelos chefes de seus respectivos governos ou seus delegados autorizados, presentes no palácio Monroe, no Rio de Janeiro, aos dezesseis de novembro de mil novecentos e quarenta e dois, resolvem firmar o seguinte Convênio Nacional de Ensino Primário:

#### CLÁUSULA PRIMEIRA

A União cooperará financeiramente com os Estados e com o Distrito Federal, mediante a concessão do auxílio federal, para o fim do desenvolvimento do ensino primário em todo o país. Esta cooperação estará limitada, em cada ano, aos recursos do Fundo Nacional de Ensino Primário, criado pelo decreto-lei n. 4.958, de 14 de novembro de 1942, e far-se-á de conformidade com as maiores necessidades de cada uma das unidades federativas.

CLÁUSULA SEGUNDA

A União, sempre que o solicitar qualquer das unidades federativas, prestar-lhe-á toda a assistência de ordem técnica para o fim da mais perfeita organização de seu ensino primário.

CLÁUSULA TERCEIRA

Os Estados, signatários do presente Convênio, comprometem-se a aplicar, no ano de 1944, pelo menos quinze por cento da renda proveniente de seus impostos, na manutenção, ampliação e aperfeiçoamento do seu sistema escolar primário. Esta percentagem mínima elevar-se-á a dezesseis, a dezessete, a dezoito, a dezenove a vinte por cento, respectivamente, nos anos de 1945, de 1946, de 1947, de 1948 a de 1949. Nos anos seguintes, será mantida a percentagem mínima relativa ao ano de 1949. Os Estados, que ora estejam aplicando, no ensino primário, mais de quinze por cento da renda proveniente de seus impostos, não diminuirão essa percentagem de aplicação em consequência da assinatura do presente Convênio. Todos os Estados se esforçarão no sentido de que as percentagens acima indicadas possam ser ultrapassadas.

CLÁUSULA QUARTA

O orçamento do Distrito Federal adotará, relativamente à despesa com o ensino primário, os mesmos critérios fixados na cláusula anterior. A União assegurará a observância desses critérios quanto à despesa com o ensino primário nos Territórios.

CLÁUSULA QUINTA

Os governos dos Estados realizarão, sem perda de tempo um convênio estadual de ensino primário com as administrações municipais para o fim de ser assentado o compromisso de que cada Município aplique, no ano de 1944, pelo menos dez por cento da renda proveniente de seus impostos, no desenvolvimento do ensino primário, elevando-se esta percentagem mínima a onze, a doze, a treze, a quatorze e a quinze por cento, respectivamente, nos anos de 1945, de 1946 de 1947, de 1948 e de 1949. A percentagem mínima relativa ao ano de 1949 manter-se-á nos anos posteriores. O modo de aplicação dos recursos municipais destinados ao ensino primário será determinado no referido convênio ou em acordos especiais.

CLÁUSULA SEXTA

As repartições encarregadas da administração do ensino primário nos Estados, no Distrito Federal e no Território do Acre articular-se-ão com as repartições competentes do Ministério da Educação a Saúde para o fim da recíproca remessa de dados e informações, que possibilitem um maior estudo e conhecimento do problema do ensino primário no país.

CLÁUSULA SÉTIMA

O presente Convênio será ratificado, de uma parte, por decreto-lei federal, e, de outra parte, por decretos-leis estaduais.

Rio de Janeiro, 16 de novembro de 1942 (Brasil, 1942).

Em 1944, por meio do Decreto-Lei n. 6.785 de 11 de agosto, o Governo Federal dará sua contrapartida, criando a fonte federal de onde sairiam os recursos:

Art. 1º Fica criado o adicional de cinco por cento (5%) sobre as taxas do Imposto de Consumo que incidem sobre bebidas (art. 4º, § 2º do Decreto-lei nº 739, de 24 de setembro de 1938), para constituir receita do Fundo Nacional do Ensino Primário, instituído pelo Decreto-lei nº 4.958, de 14 de novembro de 1942 (Brasil, 1944).

Mesmo assim havia necessidade de outro ato, um decreto, para regulamentar o Decreto-Lei n. 4.958 de 1942 e fazer chegar a verba que a União propiciaria aos Estados a fim de apoiar a ampliação do ensino primário. Vale a reprodução do Decreto n. 19.513 (Brasil, 1945a):

DECRETO Nº 19.513, DE 25 DE AGOSTO DE 1945.  
Disposições regulamentares destinadas a reger a concessão do auxílio federal para o ensino primário.  
O PRESIDENTE DA REPÚBLICA a fim de dar execução ao disposto no artigo 5º do Decreto-lei nº 4.958, de 14 de novembro de 1942, e usando da atribuição que lhe confere o art. 74, letra a da Constituição,

Decreta:

Art. 1º Os recursos do Fundo Nacional de Ensino Primário, instituído pelo Decreto-lei nº 4.985, de 14 de novembro de 1942, serão anualmente aplicados, sob a espécie de auxílios federais, com o objetivo de promover a ampliação e a melhoria dos sistemas escolares de ensino primário de todo o país.

Art. 2º O auxílio federal para o ensino primário será concedido a cada um dos Estados e Territórios e bem assim ao Distrito Federal, de conformidade com as suas maiores necessidades.

§ 1º As maiores necessidades, em cada unidade federativa, serão avaliadas segundo a proporção do número de crianças, entre sete e onze anos de idade, que não estejam matriculadas em estabelecimento de ensino primário.

§ 2º Serão levados em conta, para o cálculo, o número, em todo o país, e o número, em cada unidade federativa, de crianças em idade escolar não matriculadas, de forma que a relação percentual desses números corresponda a distribuição percentual dos recursos disponíveis em cada exercício financeiro.

Art. 3º O cálculo de que trata o artigo anterior, será baseado nos seguintes critérios:

1. A população escolar primária corresponderá a 12,5% da população geral, tomando-se, para a apreciação em cada ano, os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

2. A matrícula do ensino primário será estimada segundo aos dados do último levantamento apurado pelo Serviço de Estatística da Educação e Saúde, do Ministério da Educação e Saúde.

Art. 4º Os auxílios federais, provenientes do Fundo Nacional de Ensino Primário, serão aplicados nos termos seguintes:

1. A importância correspondente a 70% de cada auxílio federal destinar-se-á a construções escolares. Os projetos deverão ter aprovação prévia do Ministério da Educação e Saúde. As obras serão executadas pela autoridade administrativa de cada unidade federativa interessada, correndo as despesas, no todo ou em parte, por conta do auxílio federal concedido.

2. A importância correspondente a 25% de cada auxílio federal será aplicada na educação primária de adolescentes e adultos analfabetos, observados os termos de um plano geral de ensino supletivo, aprovado pelo Ministério da Educação e Saúde.

3. A importância correspondente a 5% de cada auxílio federal, converter-se-á em bolsas de estudo destinadas ao aperfeiçoamento técnico do pessoal dos serviços de inspeção e orientação do ensino primário a critério do Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos.

Art. 5º A concessão do auxílio federal para o ensino primário dependerá, em cada caso, de acôrdo especial, celebrado entre o Ministro da Educação e Saúde e o representante devidamente autorizado da unidade federativa interessada, atendidos os critérios gerais indicados nos artigos anteriores, e mediante prévia autorização do Presidente da República.

§ 1º Os acordos referentes a cada exercício financeiro serão assinados no seu início, ou mesmo antes, desde que esteja decretado o orçamento federal correspondente.

§ 2º Ao Ministério da Educação e Saúde incumbirá, por intermédio de sua competente repartição administrativa, fiscalizar, em todos os seus termos, a execução dos acordos especiais celebrados na forma do presente artigo.

Art. 6º Para que possa receber o auxílio federal destinado ao ensino primário, cada unidade federativa deverá comprovar que satisfaz, no ano anterior, os compromissos assumidos com a União, em virtude do Convênio Nacional de Ensino Primário, celebrado a 16 de novembro de 1942.

Art. 7º Os acordos especiais para a concessão do auxílio federal para o ensino primário, no corrente ano, poderão ser assinados até 31 de dezembro, ficando a entrega do auxílio na dependência de que a unidade federativa interessada haja cumprido tôdas as cláusulas do Convênio Nacional de Ensino Primário, assinado a 16 de novembro de 1942.

Art. 8º Êste decreto entrará em vigor na data de sua publicação, ficando revogadas as disposições em contrário. Rio de Janeiro, 25 de agosto de 1945; 124º da Independência e 57º da República.

Getúlio Vargas  
Gustavo Capanema

O Decreto-Lei n. 8.349 de 11 de dezembro de 1945, sob a presidência interina de José Linhares, altera a redação dos arts. 3º e 4º do Decreto-Lei n. 6.785 de 11 de agosto de 1944, ficando assim:



Art. 3º A dotação que fôr fixada no orçamento da despesa do Ministério da Educação e Saúde, com base na estimativa da receita correspondente, será automaticamente distribuída à Tesouraria do Departamento de Administração a fim de que seja creditada em conta especial aberta no Banco do Brasil para o Fundo Nacional do Ensino Primário.

Art. 4º A contribuição voluntária de qualquer pessoa física ou jurídica de direito público ou privado para o Fundo Nacional do Ensino Primário será creditada na Conta aberta no Banco do Brasil (Brasil, 1945b).

O Decreto-Lei n. 8.529 de 02 de janeiro de 1946, Lei Orgânica do Ensino Primário, com o país saindo da ditadura, mantém a presença da União nos termos do Decreto-Lei n. 4.958/42.

Vê-se que foram 6 longos anos, com idas e vindas, até a aprovação final, passando por dois regimes políticos (ditadura e transição para a redemocratização), o que demonstra a dificuldade de um regime compartilhado de receitas em prol da educação. Destaque-se que se leva em conta o número de alunos *não matriculados* nos sistemas de ensino com base em um sistema estatístico. De todo o modo, pode-se ver que a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF) tem aqui um predecessor significativo. Por outro lado, o decreto n. 19.513/45 adentrará o período democrático, como se verá adiante, sendo revogado apenas mediante o decreto n. 99.678 de 8 de novembro de 1990.

A Constituição de 1946 faz retornar gratuidade e a obrigatoriedade decorrentes do direito à educação e para o qual se estabelece a vinculação que havia na Constituição de 1934. Lê-se no artigo 169:

Anualmente, a União aplicará nunca menos de dez por cento, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nunca menos de vinte por cento da renda resultante dos impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino (Brasil, 1946).

Por sua vez, o artigo 171 da Lei Maior expressa:

Os Estados e o Distrito Federal organizarão os seus sistemas de ensino.

§ único: Para o desenvolvimento desses sistemas a União cooperará com auxílio pecuniário, o qual, em relação ao ensino primário provirá do respectivo Fundo Nacional (Brasil, 1946).

Ao mesmo tempo, o artigo 172 cuida de assistência escolar: “Cada sistema de ensino terá obrigatoriamente serviços de assistência educacional que assegurem aos alunos necessitados condições de eficiência escolar” (Brasil, 1946).

E no artigo 168 que trata da gratuidade do ensino primário, a Constituição prevê nos incisos III e IV a responsabilidade das empresas quanto à instrução dos empregados menores de idade e dos filhos dos trabalhadores quando em número superior a 100.

Provavelmente em função desses artigos da Constituição, o governo de Gaspar Dutra, junto com o Ministro Clemente Mariani exaram o Decreto n. 24.191 de 10 de dezembro de 1947, que dá nova redação aos artigos 4º e 5º do Decreto n. 19.513/45.

Art. 1º Os arts. 4.º e 5.º do Decreto n.º 19. 513, de 25 de agosto de 1945, passarão a vigorar com a seguinte redação:

Art. 4º Os auxílios federais, provenientes do Fundo Nacional do Ensino Primário, serão aplicados nos termos seguintes:

I - A importância correspondente a 70% do auxílio federal destinar-se-á a construções, reconstruções de prédios escolares, e á aquisição de equipamento didático, observados os termos do plano que fôr elaborado pelo Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos e aprovado pelo Ministro de Estado. As obras serão executadas pela unidade federativa interessadas ou, quando conveniente, a critério do Ministro Estado, pela administração federal. Correrão a conta dessa parcela as despesas referentes execução do plano e fiscalização das obras.

II - A importância correspondente a 25% do auxílio federal será aplicada na educação primária de adolescentes e adultos analfabetos, observados os termos do plano de ensino supletivo que for aprovado pelo Ministro de Estado.

III - A importância correspondente a 5% do auxílio federal será aplicada na concessão de Bolsas de Estudo, na manutenção de cursos destinados á formação e aperfeiçoamento de pessoal docente e técnico - especializado de ensino primário e normal e no funcionamento de classes de ensino primário destinadas à demonstração de prática pedagógica, na forma do plano que for organizado pelo Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos e aprovado pelo Ministro de Estado.

Art. 5º A concessão do auxílio federal dependerá, nos casos das alíneas I, do artigo anterior, de acôrdo celebrado entre o Ministério da Educação e Saúde e o representante devidamente autorizado da unidade federativa interessada, atendidos os critérios gerais indicados nos artigos anteriores, e mediante prévia autorização do Presidente da República.

§ 1º Os acordos serão assinados anualmente, em qualquer época, tendo em vista as disponibilidades do Fundo Nacional de Ensino Primário.

§ 2º Ao Ministério da Educação e Saúde. incumbirá fiscalizar, em todos os seus termos, a execução dos acordos celebradas na forma do presente artigo (Brasil, 1947).

Este apoio a equipamento didático e outras formas de assistência estudantil vai além do acesso gratuito, a chamada *gratuidade passiva* que é a ausência de mensalidades e taxas. Tal apoio constitui o que se denomina *gratuidade ativa*. Ela consiste na oferta de condições complementares oferecidas pelos poderes públicos que impliquem a permanência com sucesso dos estudantes com apoio didático, alimentação e livros. É o caso do Decreto-Lei n. 8.460/1945, posteriormente comple-

mentado pelo Decreto n. 91.542 de 1985, que avança para o que hoje se conhece como Programa Nacional do Livro Didático e o Programa Nacional de Biblioteca Escolar. Em certos casos, há outras formas de apoio a pessoas advindas de camadas com baixo poder aquisitivo ou de recorte vulnerável. Caso típico deste apoio se encontra, atualmente, em uma das condicionalidades da Bolsa-Família (lei n.10.836/2004 e Decreto n. 5.209/2004) pela qual se exige a matrícula e a permanência nas unidades escolares.

O projeto de Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, lei disposta na Constituição de 1946, encaminhado pelo Ministro Clemente Mariani, em outubro de 1948, inclui o Título X cuja denominação é Dos Recursos para Educação. O projeto dispõe:

Art. 55. O Fundo Nacional de Ensino Primário, formado pela parte da receita federal destinada especialmente a esse fim, por outras dotações que lhe sejam atribuídas e pelo saldo verificado ao fim de cada exercício nas dotações orçamentárias para fins educativos, será aplicado no desenvolvimento dos sistemas federais de ensino primário e em auxílio ao ensino primário regular e supletivo, dos sistemas locais inclusive o dos Territórios.

§ 1º Os recursos do Fundo Nacional de Ensino Primário serão distribuídos entre as unidades da federação, na proporção das suas necessidades, atendendo-se diretamente à população do Estado e inversamente à sua renda per capita.

.....  
.....

Art. 56. A União poderá estabelecer com os Estados e o Distrito Federal convênios destinados a facilitar ou orientar a aplicação de verbas de educação, e a tornar mais eficientes os sistemas escolares locais... (Brasil, 1946).

A rigor, esses recursos tinham um sentido posto no Título I do projeto (Do direito à educação) e que, na letra C, estabelecia assistência aos alunos que dela necessitarem, sob a forma de fornecimento gratuito, ou a preço reduzido, de material escolar, vestuário, alimentação e serviços médicos e dentários.

Em 1955, por meio do Decreto n. 37.082 de 24 de março, houve nova regulamentação da aplicação dos recursos destinados ao Fundo do Ensino Primário. Dos recursos existentes no Fundo, 70% aplicar-se-iam em construções escolares e equipamento didático; 25% destinar-se-iam à alfabetização de jovens e adultos e 5% para bolsas de estudos voltadas para capacitação de pessoal docente e técnico-administrativo. Os critérios deveriam obedecer à regulamentação posta pelo então denominado Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos (INEP).

No início dos anos 1960, o poder executivo tinha o grande desafio de garantir a escolaridade obrigatória das determinações da Lei n. 4.024/61, que claramente dispõe sobre a destinação dos recursos previstos na Constituição para a educação, e de perseguir a realização das metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação de 1962 – matrícula-

las até a quarta série de 100% da população escolar de 7 a 11 anos e na quinta e sexta séries, de 70% da população de 12 a 14 anos. Este Plano, incumbência do Conselho Federal de Educação (CFE), teve a direção de Anísio Teixeira. Com isto, o Plano estende a escolarização obrigatória até aos 14 anos, o que aumenta significativamente o universo a ser atendido.

A meta de erradicar o analfabetismo no Brasil, porém, exigiria mais disponibilidade financeira do que a existente.

A versão final da Lei n. 4.024/61 confirma a vinculação constitucional orçamentária e incumbe, em seu art. 92, o agora CFE dos procedimentos voltados à feitura do Plano Nacional de Educação por meio de metas e fundos para cada nível de ensino.

Também o art. 95 da LDB estabelecia que:

A União dispensará a sua cooperação financeira ao ensino sob a forma de:  
subvenção, de acordo com as leis especiais em vigor;  
.....  
.....  
financiamento a estabelecimentos mantidos pelos Estados, municípios ou particulares, para a compra, construção ou reforma de prédios escolares e respectivas instalações e equipamentos de acordo com as leis especiais em vigor (Brasil, 1946).

Elaborado em 1962, o Plano Nacional, com o protagonismo de Anísio Teixeira, referia-se a cada fundo, com execução prevista em um prazo determinado. Aos planos específicos, vincular-se-iam verbas e metas quantitativas e qualitativas.

Trabalhando com as propostas de Anísio Teixeira, Amaral (2001) assinala como este educador pensou a repartição dos encargos para cumprir a obrigatoriedade posta pela Constituição de 1946:

Considerando que a cada professor corresponderia uma classe de 35 alunos, Anísio calculou a despesa com a escola, por aluno, ao ano. Para isso, bastou calcular quanto cada professor receberia em 12 meses, ou seja,  $1,5 \times \text{S.M.} \times 12$  e dividir por 35 (alunos), o que resultou em  $0,5143 \times \text{S.M.}$ . Como este valor significa 55% do custo total do aluno, uma evolução para chegar a 100% resulta em  $0,9351 \times \text{S.M.}$  para o custo por aluno, ao ano. Ele chama atenção para os demais ônus das despesas de pessoal (Teixeira, 1962, p. 5), de responsabilidade do empregador público, o que nos leva a incorporar 14% a mais nesse valor, resultando, portanto,  $1,0660 \times \text{S.M.}$  para o custo por aluno, ao ano. A partir dessa definição, para se obter a despesa com o ensino primário por estado, ao ano, é necessário apenas multiplicar o número total de alunos desse estado por  $1,0660 \times \text{S.M.}$  e, conseqüentemente, pode-se encontrar o montante de recursos para atender a todos os estudantes do País. Para financiar esse total de estudantes, Anísio Teixeira definiu quotas-partes dos municípios, dos estados e da

União. Caso as quotas partes municipais e estaduais não fossem suficientes para completar o custo por aluno, ao ano (1,0660 x S.M.), a União entraria com a quota federal, 'correspondente ao que faltar' (1968, p. 61) (p. 279).

Ademais:

O autor apresenta, ainda, a proposta de constituir-se conselhos de educação de composição leiga, 'com um alto grau de autonomia administrativa' (1968, p. 67). Os recursos financeiros seriam gerenciados por esses conselhos 'sob a forma de fundos de educação – nacional, estaduais e municipais' (1968, p. 280).

Segundo Celso Kelly, o plano se encaixa na ciência da administração que concebe os serviços de interesse público resultantes, obrigatoriamente, de planificações. Ainda segundo Kelly (1963, p. 11):

[...] coube a Anísio Teixeira articular, num só documento, as metas quantitativas e qualitativas, as normas reguladoras da distribuição dos fundos nacionais do ensino primário e do ensino médio e as razões que impediam a formulação quanto ao ensino superior.

Com otimismo e esperança, Kelly finaliza o texto introdutório do Plano Nacional de Educação de 1962: "Planificação ampla, segura, com base financeira e econômica, substituirá o velho regime de soluções parciais e descoordenadas. Passo gigantesco no sentido da produtividade" (Kelly, 1963, p. 11).

Ora, ao que parece, tal expectativa se frustrou. Segundo Nascimento et al., os recursos existentes e vinculados eram insuficientes para atingir as metas propostas. Por sua vez, o quadro político dos anos 60 alterou os rumos anteriormente estabelecidos:

A COPLLED (Comissão de Planejamento da Educação), organizada pelo governo federal, desenvolveria e detalharia o PNE com relação às metas a serem atingidas. A seguir, fez-se um detalhamento de normas com relação à aplicação dos recursos dos Fundos instituídos pela LDB. O Conselho Federal de Educação confiava que, já em 1963, o Ministério da Educação viesse a aprovar o orçamento de acordo com as orientações do PNE, o que acabou não ocorrendo (Nascimento et al., 1987, p. 19).

Mais uma vez o direito à educação, como direito juridicamente protegido, se veria fraudado pelo custo do seu *investimento*, visto como *gasto* pela burocracia ou torpedeado por razões políticas. E assim, os direitos proclamados como valores sofrem sua redução pelos valores reais como na análise brilhante de Anísio Teixeira (1962).

## **Um Percorso Histórico: Ditadura Militar**

Após o golpe de 1964, a ditadura optou por um planejamento econômico de corte tecnocrático, voltado para a acumulação, como estabe-

lecido na lei n. 4.320/64, de tal modo que a área social tornou-se residual nas prioridades governamentais, segundo Horta (1982) e Rodrigues (1982).

A existência dos mais diferentes Planos (Nacionais) de Desenvolvimento, ainda que contemplando a educação, dado seu viés economicista, apresentará até 1972 “[...] metas inferiores a aquelas determinadas pelo Conselho Federal de Educação, em 1961” (Horta, 1997, p. 169).

A Carta de 1967, impedindo, pelo art. 67, o Congresso de elaborar ou emendar leis que criassem ou aumentassem despesas de qualquer natureza, tornou a Casa meramente homologatória das decisões do Executivo. No caso da educação, ela suprime a vinculação entre o financiamento da educação e a porcentagem da receita de impostos. Ao mesmo tempo, amplia o ensino primário obrigatório dos sete aos quatorze anos (até então dos sete aos dez anos) e gratuito nos estabelecimentos primários oficiais, consoante o art. 167, 3o, inciso II. Tal dispositivo traria graves problemas para políticas públicas, para a carreira docente e para os salários dos professores. Como estender o ensino primário de quatro para oito anos (ainda que focalizando em faixas etárias) e cortar a vinculação? Contudo, o artigo 169, § 1º mantém o dispositivo pelo qual a União deveria prestar assistência financeira aos Estados e ao Distrito Federal, *verbis*:

§ 1o: A União prestará assistência técnica e financeira para o desenvolvimento dos sistemas estaduais e do Distrito Federal;

§ 2o: Cada sistema de ensino terá, obrigatoriamente, serviços de assistência educacional que assegurem aos alunos necessitados condições de eficiência escolar (Brasil, 1967).

Por sua vez, o art. 170 diz: “As empresas comerciais, industriais e agrícolas são obrigadas a manter, pela forma que a lei vier a estabelecer, o ensino primário gratuito de seus empregados e dos filhos destes” (Brasil, 1967).

Entendendo a importância desse momento para a educação, Carlos Pasquale, herdeiro de uma tradição ligada à escola pública, formula uma proposta de novo mecanismo de financiamento que poderia aportar os recursos às demandas da expansão do ensino e o submete à apreciação do Ministério da Educação (MEC), a instituição do *salário-educação*. Passo seguinte, o Poder Executivo encaminha ao Congresso um projeto de lei, tornado a Lei n. 4.440/64. Sua regulamentação dada pelo Decreto nº 55.551/65 foi alterada pelo Decreto nº 58.093/66. Trata-se de uma contribuição devida pelas empresas destinada a suplementar os recursos públicos só para o ensino primário.

Importante anotar que a lei, de fato, introduz uma nova realidade na educação brasileira: a determinação do custo do ensino primário por aluno. O então Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos (INEP) foi acionado para realizar estudos com esse fim. A esse respeito transcreve-se a descrição, feita por Pasquale, desses cálculos.

Admitindo-se que:

1. se atribua ao professor das classes de ensino primário a remuneração equivalente a 1,5 salário-mínimo (SM);
2. as despesas com a remuneração do professor correspondam a 70% do custo total da manutenção desse ensino, sendo os 30% restantes representados pelas despesas de livros e material escolar (13%), prédio e equipamento (10%), direção e supervisão do ensino (7%);
3. a matrícula média por classe seja de 30 alunos, o custo mensal per-capita do ensino primário, em cada região do país, será dado pela fórmula:

$$\frac{1,5SM}{70} \times \frac{100}{30} = 0,07SM$$

O custo do ensino primário assim determinado (7% do salário mínimo) será devido pelas empresas em relação a cada um dos filhos de empregados em idade de escolarização obrigatória.

De acordo com as estimativas atuariais realizadas pelo Ministério do Trabalho e Previdência Social, e com índices etários aplicados ao Censo de 1960, correspondem a cada 100 filiados aos diversos Institutos de Previdência Social 30 menores de 7 a 11 anos de idade. A contribuição relativa a cada empregado ativo deverá ser, então, 30% do custo do ensino primário de uma criança, isto é:

$$\frac{30}{100} \times (7SM) = 0,02SM$$

(Pasquale, 1965, p. 21).

A contribuição assim fixada (2% do salário mínimo) é que constitui o chamado “salário-educação” e será arrecadada pelos Institutos de Previdência a que as empresas estiverem vinculadas (Pasquale, 1965, p. 21).

Note-se que, para chegar ao valor a ser pago pelas empresas para o salário-educação, há um estudo sobre o salário do professor do ensino primário, sobre o número de alunos por sala e, enfim, do custo do ensino primário. Caso a este estudo se adicione a proposta de Anísio Teixeira suprarregistrado, ter-se-á a adição também de um enfoque próprio do federalismo. De novo, sem que haja uma teleologia, vai se espessando uma fórmula de financiamento que abre caminho para um FUNDEF, FUNDEB ou um CAQi.

Deve-se apontar, nesse período, a Reforma Tributária de 1966 que cria o Fundo de Participação dos Estados e Municípios de modo a reduzir as disparidades regionais. A União centralizaria determinados recursos como 20% da arrecadação do imposto de renda e 20% da arrecadação do imposto sobre produtos industrializados para que ela mesma os descentralizasse, planejadamente, para Estados e Municípios.

Pela lei n. 5.531/68, criam-se incentivos fiscais que permitem às pessoas físicas e jurídicas destinarem até 2% da importância dos seus Impostos de Renda para o então Fundo Federal de Desenvolvimento da Educação (FFDE). Tais incentivos destinar-se-iam a financiar projetos educacionais em segmentos e regiões desfavorecidos, especialmente quando se tratar de treinamento de mão de obra.

Apesar disto, há evidências, como o demonstrou Melchior (1980), da diminuição dos recursos para a educação justamente no momento em que se previa a expansão do ensino primário obrigatório para oito anos sem vinculação constitucional de recursos.

Pode-se conjecturar que, também por conta disto, a emenda constitucional (outorgada) de 1969 da Junta Militar, mantendo a não vinculação para Estados e União, faz retornar a vinculação só para os municípios conforme o art. 15, § 3o, letra f. Aqui já se tem um princípio de indução à municipalização do ensino primário como indicado pelos estudos de Rosar (1997) e Oliveira (1999).

A Lei n. 4.024/61 com a redação dada pela Lei n. 5.692/71, confirma a extensão da gratuidade e obrigatoriedade agora do ensino de primeiro grau de 8 anos na faixa de sete a quatorze anos. Em seu artigo 56 § 1o, dispõe genericamente: “Aos recursos federais, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios acrescerão recursos próprios para o mesmo fim” (Brasil, 1971).

O § único do mesmo artigo prevê a *assistência técnica da União* para os Estados e Municípios e possibilita a transferência de recursos da União para estes entes públicos. E atribui novas responsabilidades aos Municípios.

Art. 58. A legislação estadual supletiva, observado o disposto no artigo 15 da Constituição Federal, estabelecerá as responsabilidades do próprio Estado e dos seus Municípios no desenvolvimento dos diferentes graus de ensino e disporá sobre medidas que visem a tornar mais eficiente a aplicação dos recursos públicos destinados à educação. Parágrafo único. As providências de que trata este artigo visarão à progressiva passagem para a responsabilidade municipal de encargo e serviços de educação, especialmente de 1º grau, que pela sua natureza possam ser realizados mais satisfatoriamente pelas administrações locais (Brasil, 1971).

Aqui fica claro que a tradicional defesa da descentralização, proposta por Anísio Teixeira e pelo Manifesto dos Pioneiros, embaça o caráter solidário defendido por um e outro, em favor da *responsabilidade municipal de encargo e serviços de educação, especialmente de 1o grau*, sem se desembaraçar do controle central autoritário. Esta realidade acabou por gerar, por exemplo, a introdução do famigerado terceiro turno em muitas escolas, apertado entre o matutino e o vespertino.

A Lei n. 5537, de 21 de novembro de 1968 cria o Instituto Nacional de Desenvolvimento da Educação e Pesquisa (INDEP) e que, pelo Decreto-Lei n. 872 de 15 de setembro de 1969 passou a se chamar Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

Posteriormente a lei n. 7.044/82 mantém os mesmos dispositivos da redação dados pela lei n. 5.692/71. Seja por uma, seja por outra, o impacto negativo sobre o financiamento conjunto dos docentes em seus salários e carreiras foi bastante significativo.



O retorno da obrigatoriedade de recursos para a educação constitucionalmente só veio mediante a emenda Calmon, emenda n. 24/83 regulamentada pela lei n. 7348/85. Mas, à falta de uma clareza sobre o significado de manutenção e desenvolvimento do ensino, acabou por permitir aplicações dos recursos pouco pertinentes à escolaridade.

## **Um Percorso Histórico: redemocratização**

As lutas pelo retorno à democracia significaram uma grande participação da sociedade civil na elaboração da Constituição de 1988. Ansiava-se por um país com mais direitos sociais, direitos políticos e sem desconsiderar os direitos civis.

A Constituição da República de 1988 reconheceu o direito à educação como o primeiro dos direitos sociais (art. 6º) assim como um direito do cidadão e dever do Estado (art. 205). E, por essa razão, estabeleceu princípios, diretrizes, regras, recursos vinculados e planos de modo a dar substância a esse direito. Ao explicitar esse direito, elencou sob a forma de assinalação de formas de realizá-lo, tais como gratuidade e obrigatoriedade com qualidade e com proteção legal ampliada, e com instrumentos jurídicos postos à disposição dos cidadãos para efetivá-la ou exigi-la em caso de omissão.

A Constituição reconhece o Brasil como uma República Federativa formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal (Brasil, 1988, art. 1º).

Aqui comparece esta importante mudança com relação às Constituições anteriores: a ereção dos Municípios à categoria de entes federativos. E, ao se estruturar, assim o faz sob o princípio da cooperação, de acordo com o artigo 23, § único.

Para dar conta deste modelo federado e cooperativo, a Constituição compôs um ordenamento jurídico complexo no qual coexistem, segundo Almeida (1991, p. 79), competências privativas, repartidas horizontalmente, com competências concorrentes, repartidas verticalmente, abrindo-se espaço também para a participação das ordens parciais na esfera de competências próprias da ordem central, mediante delegação.

O art. 211, § 1º, esclarece o regime de colaboração, no que toca à União, a qual detém um papel redistributivo, supletivo e equalizador com assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

As questões relativas ao financiamento e à sua redistribuição do art. 212 da Constituição, dentro dos recursos vinculados pela Constituição, foi objeto de emendas constitucionais, como a emenda constitucional 14/96 e a emenda 53/06 que subvincularam, respectivamente, os recursos para o Fundef e Fundeb. Ou seja, no âmbito do que se poderia denominar *cooperação cogente*, estes fundos tem uma dimensão estadual (o fundo é estadual com recursos do Estado + Municípios) e são obrigatórios para todos os Estados.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, n. 9.394/96, reserva um capítulo dedicado ao financiamento, com especial atenção, ao que é e ao que não é *manutenção e desenvolvimento do ensino*. A mesma lei dispõe no art. 74:

A União, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, estabelecerá padrão mínimo de oportunidades educacionais para o ensino fundamental, baseado no cálculo do custo mínimo por aluno, capaz de assegurar o ensino de qualidade (Brasil, 1996).

O art. 75 é todo voltado para assinalar o que deve ser entendido, minimamente, como custo aluno e padrão mínimo de qualidade.

Em que pese políticas de restrição, de contingenciamento, de focalização e de outras formas de imposição de limites para os direitos sociais advindas de iniciativas ligadas ao neoliberalismo, esta vinculação representou um freio ou mesmo um amortecedor frente a estas.

Em virtude da emenda 14/96, foram modificados artigos importantes do capítulo da educação da Constituição Federal, no caso, os artigos 34, 208, 211, 212. Foi também alterado, por 10 anos, o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), artigo do financiamento.

Do conjunto dessa emenda procedeu a Lei n. 9.424/96 sancionada a 24 de dezembro de 1996, publicada no Diário Oficial de 26 de dezembro de 1996, mais conhecida como a Lei do FUNDEF.

Esta lei, para as políticas de financiamento do ensino fundamental, teve um impacto tão grande ou maior do que a própria LDB. Afinal, ela tange o pacto federativo e o sistema de financiamento do ensino obrigatório pela subvinculação, pelo controle dos recursos por meio dos Tribunais de Contas e dos Conselhos de Acompanhamento e Fiscalização.

O FUNDEF representa chegada polêmica de uma longa trajetória na busca de vinculação financeira para a educação obrigatória, cujo disciplinamento em matéria de destinação sempre esteve na pauta de educadores. O Plano Nacional de Educação, já em 1934, o custo-aluno-ano posto no salário-educação e os estudos de Anísio Teixeira para os Fundos de Educação representam iniciativas de expansão planejada das etapas do ensino e de recursos bem administrados.

Custo e expansão se cruzam com a demanda histórica dos entes federativos pela complementação financeira da União dos ônus do ensino obrigatório. Pode-se afirmar que tal demanda é nítida na Constituição de 1934 e vai tomando figura no regime estadonovista, desde a Conferência Nacional de Educação de 1941 até a redemocratização em 1946.

Os cálculos do custo do então ensino primário se explicitam em sua ligação com os estudos relativos à figura do salário-educação, inclusive, como se viu a respeito do custo-aluno. O INEP foi acionado para realizar estudos com esse fim com a participação de Pasquale.

O clássico *Educação é Direito*, de Anísio Teixeira, representa o encontro desses dois projetos, articulando a qualificação do professor e do aluno do ensino primário, com vistas a um financiamento desta etapa obrigatória. Mas há diferenças entre este projeto dos anos 60 e o FUNDEF dos anos 90. Segundo Amaral (2001, p. 278):

As idéias apresentadas por Anísio Teixeira, entretanto, possuem diferenças nítidas em relação ao Fundef. Este possui, como principal objetivo, redistribuir entre municípios de um estado da federação os recursos já existentes para a educação fundamental, a partir da pré-fixação de um custo médio anual, nacional, do aluno. O Fundef prevê o aporte de recursos federais para aqueles Estados que não conseguirem, com seus próprios recursos, atingir esse custo médio nacional. As idéias de Anísio vão além: há uma efetiva preocupação com a qualidade do trabalho docente, expresso pela definição de um salário para o professor, e apresentam uma engenhosa articulação permanente entre as três esferas do poder público.

A síntese atualizada desta proposta terá seu ápice em 1994, com a Conferência Nacional de Educação, dela resultante o pacto pela educação.

O Governo FHC tomará os projetos nascidos dessa Conferência e dar-lhes-á um rumo peculiar em conjunto com sua política descentralizante. Não fora a grave omissão desse governo em cumprir a equação aritmética por ele mesmo defendida na Lei n. 9.424/96 para o valor médio do custo-aluno-ano, o FUNDEF, mesmo remodelado conservadoramente, poderia ter tido uma efetivação mais consequente.

Sua real efetivação se deu pela *subvinculação* focalizada de impostos para o ensino fundamental; pelo disciplinamento dos recursos existentes dados pelo art. 212, mediante mecanismos de financiamento significando uma minirreforma tributária; pela maior clareza quanto às responsabilidades dos governos na oferta desse ensino e pela constituição de Conselhos de controle social e financeiro dos recursos.

Apesar da efetivação – incompleta, lacunosa por conta da omissão do poder público da União em trazer sua parte na constituição do Fundo e pela acelerada indução à municipalização –, essa focalização propiciou uma menor distância entre regiões do país em matéria de dispêndio com essa etapa da educação básica e auxiliou na universalização do acesso ao ensino fundamental.

Mas não se pode deixar de apontar que, dentro do conceito de educação básica, a focalização no então ensino obrigatório de oito anos deixou em segundo plano políticas de expansão da educação infantil, do ensino médio e das respectivas modalidades como a Educação de Jovens e Adultos. Essa lacuna na etapa inicial e final da educação básica, associada a uma municipalização geral, é uma das razões que condicionam um mau desempenho dos estudantes do ensino fundamental e do ensino médio.

Mesmo assim, em obediência ao art. 214 da Constituição, teve-se a Lei n. 10.172/01 do Plano Nacional de Educação. Sua tramitação expôs o embate entre dois projetos: o do executivo, mais sintético e menos abrangente, e o da sociedade civil, mais analítico e abrangente. A lei aprovada no Congresso apresenta realismo no diagnóstico da educação nacional e metas a serem alcançadas. Contudo, sua eficácia, dependente do financiamento, ao ser sancionada pela presidência da República, sofreu vetos em todos os seus itens relativos a esta base de sustentação que fossem além dos recursos vinculados e subvinculados. Tal mutilação significou uma perda substantiva do caráter obrigatório do Plano, praticamente tornado declaratório. Nesse sentido, este Plano, junto com o de 1936 e o de 1962, expressa mais um fracasso, seja devido a golpes antidemocráticos, seja devido a veto de financiamento de metas.

A emenda constitucional n. 53/2006, sobre o art. 214 da Constituição, substituiu a emenda 14/96, criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) e preencheu as lacunas apontadas, ainda que de modo insuficiente para um acesso em todas as etapas da educação básica e sua respectiva qualidade. Sua lei regulamentadora é a n. 11.494/2007, com significativo impacto sobre o conjunto da educação básica.

Ao lado disto, há agora o Piso Salarial Profissional Nacional, lei n. 11.738/08, que estabelece um piso salarial para os docentes da educação básica. Devido à variabilidade dos planos de cargos, salários e carreiras dos entes federativos infranacionais, devido à insuficiente complementação da União abrangendo poucos entes, muitos Estados e Municípios não pagam o que é devido aos docentes.

### **A Emenda Constitucional 59/2009**

Em 11 de novembro de 2009, o Congresso Nacional aprovou a Emenda Constitucional 59 com importantes modificações no capítulo da Educação. A educação básica obrigatória e gratuita passou a vigorar como direito público subjetivo para faixa etária de 4 a 17 anos, e o atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, deve contar com os vários programas suplementares como material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

Por outro lado, o art. 214, ora emendado pelo mesmo dispositivo supracitado, estabeleceu, em seu inciso VI, que a meta de aplicação de recursos públicos em educação deverá ter o Produto Interno Bruto (PIB) como referência proporcional. Tal medida confere com a ampliação de responsabilidades por parte dos entes federativos, especialmente com a da faixa etária ínsita na emenda. Ora, em função disso tudo, a universalização do ensino obrigatório deverá contar necessariamente com formas de colaboração entre todos os sistemas de ensino dos entes federativos.

Este Plano comunga com vários dispositivos da Constituição de 1988, da legislação infraconstitucional, especificamente com a aprovação da lei n. 13.005/2014, lei do Plano Nacional de Educação.

É importante assinalar que, concomitante ao PNE, deve-se considerar o que diz o § único do artigo 23 da Constituição que dispõe sobre a *cooperação* entre os entes federativos: “Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional” (Brasil, 1988).

Apesar da alteração deste parágrafo, cuja redação original punha lei complementar no singular, o Congresso, até a presente data, não regulamentou ainda este aspecto nuclear do pacto federativo. A feitura desta lei complementar possibilitaria o aprimoramento na sistematização das competências dos entes federativos a fim de coordená-las de modo claro na forma, cooperativo na articulação e eficaz no desenvolvimento e no bem-estar dos cidadãos brasileiros. Isto está previsto inclusive na meta 20 e sua estratégia 20.9

Articulado a este, está o desafio da sustentabilidade financeira do Plano Nacional de Educação. A referência ao PIB (chegar aos 10% do PIB em dois tempos) é muito clara na emenda constitucional e na própria lei n. 13.005/2014 na meta 20. Tal sustentabilidade é crucial. Esta cláusula constitucional é condição de possibilidade para sucesso do PNE. Sua não efetivação é mais um retorno ao fracasso dos PNE passados.

Aliado a este desafio, pode-se apontar aquele trazido pelo Custo/Aluno/Qualidade inicial (CAQi), correspondente ao padrão mínimo de oportunidades da LDB, posto no art. 74 da Lei de Diretrizes e Bases, sua redistribuição disposta no art. 75 da mesma lei e o princípio mais amplo no art. 3º inciso IX (garantia de padrão de qualidade) e que deve corresponder Custo/Aluno/Qualidade.

É certo que a média do custo/aluno/atual (de 2.155 reais/mês no ensino fundamental de acordo com *Education at a Glance 2014* (OCDE)) é insuficiente para dar conta das exigências de um custo/qualidade, especialmente quando se dispõe sobre o tempo escolar estendido. Basta verificar a nova faixa de obrigatoriedade, a extensão da jornada escolar (meta 6 do PNE) e as exigências postas pelas estratégias de várias metas, em especial as da meta 20.

Portanto, em junho de 2016, deveria ter sido implantado o CAQi...o que supõe um processo de discussão e elaboração dos insumos básicos necessários para que a passagem do estado atual, especialmente onde houver lacunas, se faça transitiva e do modo mais adequado possível. A análise de custos traz consigo uma ideia de grandeza da viabilização dos planos de educação em vista do direito à educação. Esta análise inclui todo o conjunto de gestão das redes públicas.

Não é por acaso que a meta 20 foi, de longe, a mais discutida. Afinal aqui se está reparando o direito à educação que, em nosso país, foi tardio acarretando graves formas de exclusão da população brasileira.

Concomitante a isto, há a proposta de emenda constitucional n.15/2015 que torna o FUNDEB permanente. Proposta em discussão no Congresso que é coerente com o direito à educação. Se este direito é um

direito essencial para a realização da cidadania e dos direitos humanos, é imperativo que sua sustentação seja também permanente.

*A contrario sensu*, à vista dos 20 anos de vida juntando o FUNDEF com o FUNDEB, o fim do FUNDEB seria um *non sense* conducente ao caos, e sua discussão, a cada 10 anos, deixaria em suspense toda uma política apoiada nesta subvinculação. É mais uma vez insistir na possibilidade de uma descontinuidade, uma das maiores feridas da administração pública educacional. E não faria jus ao duro protagonismo de um passado que lutou por tornar a educação um direito sustentável.

De todo o modo, um FUNDEB permanente avança e sua constitucionalização permite a manutenção de sua essência sem abrir mão de ajustes próprios de uma realidade em movimento.

## O Financiamento na Conjuntura Atual

Conjunturalmente, a situação econômico-financeira do país vem conhecendo problemas de natureza variada, inclusive com queda no PIB e no preço do barril de petróleo, o que pode comprometer o alcance das metas e suas estratégias. Ainda assim é necessário que o Plano explicita mais a relação entre as metas, suas estratégias e a as atribuições dos entes federativos e a respectiva divisão dos recursos advindos de fontes claras de financiamento.

Ainda no plano político, houve o impedimento da continuidade democrática do mandato da presidente da República, eleita pelo voto popular. Do ponto de vista econômico-financeiro, atualmente, pode-se verificar, novamente, um *esquecimento* do PNE inclusive com veto presidencial, na lei 13.473 de 8 de agosto de 2017, das diretrizes orçamentárias de 2018, ao custo-aluno-qualidade inicial, ponto crucial para o PNE. A razão do veto foi explicitada por conta do ajuste fiscal:

A medida restringiria a discricionariedade alocativa do Poder Executivo na implementação das políticas públicas e reduziria a flexibilidade na priorização das despesas discricionárias em caso de necessidade de ajustes previstos na Lei Complementar no 101/2000 (LRF), colocando em risco o alcance da meta fiscal (Brasil, 2017).

Mais uma vez, a tensão entre o ajuste fiscal e a prestação de direitos sociais pende para o primeiro sinalizando um retrocesso no âmbito dos direitos. Como afirma, com base em estudos de financiamento mais amplos, Amaral (2016):

O movimento de recursos orçamentários em direção ao capital, em detrimento do social, se explicitou fortemente no próprio enunciado da PEC 241/55, que se transformou na EC 95, ao não estipular nenhum limite ao pagamento de juros, encargos e amortização da dívida, o que se materializou, depois, na LOA 2017 ao elevar substancialmente, 60,2%, o valor possível para essa despesa em relação ao executado em 2016.

[...]

Portanto, a análise da execução orçamentária do Poder Executivo no período 1995-2016 e do orçamento aprovado na LOA de 2017 nos permite afirmar que o cumprimento das metas contidas no PNE (2014-2024) no contexto da EC 95, que perdurará até o ano de 2036, abrangendo também o próximo PNE decenal, é uma tarefa praticamente impossível, e pode-se afirmar que a EC 95 determinou a “morte” do PNE (2014-2024).

Esta *morte* do PNE, pelo asfixiamento do financiamento constitucionalizado (EC 59/09) e legalizado (lei n. 13.005/16) da educação nacional, ganhou mais um parceiro nas recentes orientações do Grupo Banco Mundial com o estudo solicitado pelo ex-ministro da Fazenda Joaquim Levy, ora denominado *Um ajuste justo: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil*, de novembro de 2017. Tal estudo indica o fim da gratuidade no ensino superior público federal, a introdução de pagamento a partir da distribuição da renda. Este estudo visando um ajuste fiscal, apesar de o título falar em *equidade*, atende muito mais por um caminho de privatização do fundo público do que uma redistribuição da renda.

## Conclusão

O direito à educação, já anunciado na Constituição Imperial de 1824, por ser mais do que um direito individual, ou seja, social, não pode subsistir sem um adequado financiamento. Se os direitos civis e políticos têm um custo, os direitos sociais com maior razão.

O que a evolução histórica, pelos caminhos da legislação, demonstra é que, pelo menos até 1934, este financiamento foi basculante, seja por insuficiência de recursos, seja por ineficiência do sistema de arrecadação.

Não se deve, porém, descuidar do fato de termos tido uma sociedade escravocrata, hierarquizada e agroexportadora para cujo paradigma a cidadania e sua decorrência para a educação não passavam ou de privilégio para poucos ou de valores proclamados sem efetividade. E, desse modo, a educação não foi do interesse das oligarquias escravocratas e pós-abolição em cujo contexto se deu a constituição da dupla rede de escolas. Uma escola para as elites (ou quando não, uma educação dada no lar) e uma escola fragilizada, de pouca cobertura para *os outros*. Desta dupla rede, fruto da desigualdade e da discriminação, nascem tanto a inclusão precária como a grande exclusão de camadas sociais majoritárias.

A preocupação mais efetiva com a educação escolar se deu, de um lado, quando as condições urbano-industriais capitalistas começavam a se fazer presentes e, de outro, por conta das vexatórias estatísticas que nos envergonhavam perante países como Argentina, Chile e Uruguai.

Rigorosamente, o financiamento para a educação escolar, mercê do protagonismo assumido por educadores conscientes de sua impor-

tância, começa, de modo sistemático, com a vinculação constitucional de percentual relativo aos impostos arrecadados para tal finalidade.

A partir daí, o que se tem é um movimento contraditório entre abolir a vinculação, como em 1937, 1967 e algumas propostas atualmente na agenda política e restabelecê-la como em 1946 e 1988. De um lado, o discurso de flexibilidade de planejamento da parte dos governos e, de outro, movimentos de educadores por um financiamento da escola pública, seja no final dos anos cinquenta, seja nos movimentos em prol da redemocratização no final dos anos setenta e anos oitenta. Conquanto encimados por paradigmas diferentes, estes movimentos postulavam a educação como direito social e, assim, a ampliação do acesso, a garantia de maior qualidade e o apoio de um orçamento necessário e suficiente. O fracasso dos Planos Nacionais de Educação (1936, 1962, 2001) dá uma dimensão de como se avança lentamente na consecução deste direito.

Junto a esta dimensão própria da busca de maior igualdade, não se pode deixar de apontar que, relativamente à educação básica, outro fator importante e mediador da demanda de igualdade, foi o federalismo. A distribuição de competências e o conseqüente financiamento conheceram idas e vindas na qual se postula um papel mais proativo da União com relação ao financiamento e uma dinâmica redistributiva de impostos de modo a subsidiar as competências dos Estados e dos Municípios.

O Plano Nacional de Educação, de 2014-2024, da lei n. 13.005/14, com a extensão da obrigatoriedade dos quatro aos dezessete anos, com suas 20 metas e múltiplas estratégias, com a indicação de fontes de financiamento, representa para os educadores e muitos gestores o cume de um processo intenso de participação. Tendo passado por inúmeros debates e propostas desde os Municípios, passando pelos Estados, até chegar a Brasília, a expectativa é a de que, desta vez, haveria uma congruência entre radiografia, objetivos, metas, estratégias e financiamento.

Contudo, mais uma vez, o horizonte para este Plano não condiz com o calor de sua produção. Amplia-se a obrigatoriedade, clama-se pelo máximo acesso em creches, mas, apesar de advindo de uma emenda constitucional com todo seu ritual e uma lei infraconstitucional, os caminhos do financiamento restam nebulosos. Por mais que se postule uma gestão efetiva dos investimentos e haja um sem número de controles por parte de Conselhos e Tribunais de Contas como forma de um desempenho cada vez melhor, a grandeza do Plano não se sustenta só com os recursos vinculados.

A cidadania, tal como proclamada em nossa Constituição, e os Direitos Humanos de que o Brasil é signatário, dão respaldo a uma democratização da educação. Mas esta via se choca, mais uma vez, com os defensores de uma modernização conservadora que, para aprofundá-la, limitam as possibilidades de um país mais igual e mais justo. O financiamento da educação é um termômetro desta dialética entre modernização e democracia.



## Referências

- ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes. **Competências na Constituição de 1988**. São Paulo: Atlas, 1991.
- ALMEIDA, José Ricardo Pires de. **História da Instrução Pública no Brasil, 1500 a 1889**. Tradução Antônio Chizzotti. São Paulo: EDUC; Brasília: INEP/MEC, 1989.
- AMARAL, Nelson Cardoso. Um Novo Fundef? As Ideias de Anísio Teixeira. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 22, n. 75, p. 277-290, 2001.
- AMARAL, Nelson Cardoso. Com a PEC 241/55 (EC 95) Haverá Prioridade para Cumprir as Metas do PNE (2014-2024)? **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 71, 2017.
- AMED, Fernando José. **História dos Tributos no Brasil**. São Paulo: SINAFRESP, 2000.
- AZEVEDO, Fernando et al. **A Reconstrução Educacional no Brasil, ao povo e ao governo**. Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1932.
- BRASIL. Constituição de 1934. **Diário Oficial da União**, Brasília, 16 de julho de 1934.
- BRASIL. Lei nº 174, de 6 de janeiro de 1936. **Diário Oficial da União**, Brasília, 14 de janeiro de 1936a.
- BRASIL. Plano Nacional de Educação. **Conselho Nacional de Educação**, Brasília, 1936b.
- BRASIL. Decreto-Lei nº 4.958, de 12 de novembro de 1942. **Diário Oficial da União**, Brasília, 14 de novembro de 1942.
- BRASIL. Decreto-Lei nº 6.785, de 11 de agosto de 1944. **Diário Oficial da União**, Brasília, 16 de agosto de 1944.
- BRASIL. Decreto nº 19.513, de 25 de agosto de 1945. **Diário Oficial da União**, Brasília, 30 de agosto de 1945a.
- BRASIL. Decreto-Lei nº 8.349, de 11 de dezembro de 1945. **Diário Oficial da União**, Brasília, 14 de dezembro de 1945b.
- BRASIL. Constituição de 1946. **Diário Oficial da União**, Brasília, 19 de setembro de 1946.
- BRASIL. Decreto nº 24.191, de 10 de dezembro de 1947. **Diário Oficial da União**, Brasília, 12 de dezembro de 1947.
- BRASIL. Constituição de 1967. **Diário Oficial da União**, Brasília, 24 de janeiro de 1967.
- BRASIL. Lei 5.642, de 11 de agosto de 1971. **Diário Oficial da União**, Brasília, 12 de agosto de 1971.
- BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 de dezembro de 1996.
- BRASIL. Mensagem de Veto que Acompanha a Sanção da Lei nº 13.474, de 8 de agosto de 2017. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 de agosto de 2017.
- CARRARA, Ângelo Alves. **Receita e Despesas da Real Fazenda no Brasil, século XVIII**: Minas Gerais, Bahia, Pernambuco. Juiz de Fora: UFJF, 2009.

- CARVALHO, Laerte Ramos de. **As Reformas Pombalinas da Instrução Pública**. São Paulo: Saraiva; Edusp, 1978.
- CHAGAS, Valnir. **Educação Brasileira: o ensino de 1º e 2º graus antes, agora e depois?** São Paulo: Saraiva, 1982.
- CUNHA, Luiz Antônio. **A Educação Brasileira na Primeira Onda Laica, do Império à República**. Rio de Janeiro: Edição do Autor, 2017.
- CURY, Carlos Roberto Jamil. **A Educação na Revisão Constitucional de 1925-1926**. Bragança Paulista: EDUSF, 2003.
- CURY, Carlos Roberto Jamil. **O Plano Nacional de Educação de 1936-1937**. Revista Educativa, Goiânia, n.18, p. 396-424, 2015.
- DEVEZA, Guilherme. Política Tributária no Período Imperial. In: HOLANDA, Sérgio Buarque de (Org.). **História Geral da Civilização Brasileira**, 20 Tomo II, o Brasil Monárquico. Declínio e queda do Império. São Paulo: DIFEL, 1974.
- FARENZENA, Nalú; LUCE, Maria Beatriz. Financiamento da Educação e Responsabilidades Federativas: 25 anos de agenda constituinte. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 29, p. 263-281, 2013.
- FÁVERO, Maria de Lourdes de Albuquerque; BRITTO, Jader de Medeiros. **Dicionário de Educadores no Brasil**. Rio de Janeiro: UFRJ; Brasília: MEC/INEP, 2002.
- GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. São Paulo: Editora Atlas, 2007.
- GOMES, Ângela Maria Castro. **Burguesia e Trabalho**. Rio de Janeiro: Campus, 1979.
- HORTA, José Silvério Baía. A Educação no Congresso Constituinte de 1966-67. In: FÁVERO, Osmar (Org.). **A Educação nas Constituintes Brasileiras: 1823-1988**. Campinas: Autores Associados, 1996. P. 201-240
- HORTA, José Silvério Baía. **Liberalismo, Tecnocracia e Planejamento Educacional no Brasil**. São Paulo: Cortez; Autores Associados, 1982.
- HORTA, José Silvério Baía. Plano Nacional de Educação: da tecnocracia à participação democrática. In: CURY, Carlos Roberto Jamil. **Medo à Liberdade e Compromisso Democrático: LDB e Plano Nacional de Educação**. São Paulo: Pioneira, 1997. P.137-206.
- KELLY, Celso. Notícia Histórica. In: MEC. Ministério da Educação. **Plano Nacional de Educação**. Rio de Janeiro: MEC, 1963. P. 09-12.
- LUZURIAGA, Lorenzo. **História da Educação Pública**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1959.
- MATTOS, Luiz Alves de. **Primórdios da Educação no Brasil: o período heroico**. Rio de Janeiro: Aurora, 1958.
- MELCHIOR, José Carlos de Araújo. O Financiamento da Educação no Brasil em Perspectiva Democrática. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 34, p. 39-83, 1980.
- MELCHIOR, José Carlos de Araújo. O Financiamento da Educação: subsídios à Constituinte. **Fineduca Revista de Financiamento da Educação**, Porto Alegre, v. 1, n. 1, 2011.
- MONLEVADE, João Antônio Cabral. **Educação Pública no Brasil: contos & descontos**. Ceilândia-DF: Idéa, 2001.
- NASCIMENTO, João Francisco et al. Reflexões a Respeito de um Plano Nacional de Educação. **Educação Brasileira**, Brasília, ano 8, n. 19, p. 15-32, jul./dez. 1987.

- OLIVEIRA, Cleiton. A Municipalização do Ensino Brasileiro. In: OLIVEIRA, Cleiton et al. **Municipalização do Ensino no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 1999. P. 11-36.
- OLIVEIRA, Fabrício Augusto de; REZENDE, Fernando (Org.). **Descentralização e Federalismo Fiscal no Brasil**: desafios da Reforma Tributária. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2003.
- OLIVEIRA, Rosimar de Fátima. **O FUNDEF em Três Dimensões**: formulação, regulamentação e implementação. 262 f. 2000. Mestrado (Dissertação em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação da UFMG, Belo Horizonte, 2000.
- PASQUALE, Carlos. Que é Salário-Educação? Como Funciona o Sistema. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 29, p. 05-24, jan./fev. 1965.
- PORTUGAL. **Carta Régia de 10 de novembro de 1772**. Portugal, 1772.
- PORTUGAL. **Decreto de 28 de junho de 1821**. Portugal, 1821.
- PORTUGAL. **Lei de 14 de junho de 1831**. Portugal, 1831.
- PORTUGAL. **Decreto n. 1331.A de 1854**. Portugal, 1854.
- RODRIGUES, Neidson. **Estado, Educação e Desenvolvimento Econômico**. São Paulo: Cortez, 1982.
- ROSAR, Maria de Fátima Félix. A Municipalização como Estratégia de Descentralização e de Desconstrução do Sistema Educacional Brasileiro. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade (Org.). **Gestão Democrática da Educação**: desafios contemporâneos. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997. P. 105-140.
- SAVIANI, Dermeval. **História das Ideias Pedagógicas no Brasil**. Campinas: Editores Associados, 2007.
- SOUZA FILHO, Paulino José Soares. **Sessão do Parlamento de 6 de agosto de 1870**. Portugal, 1870.
- TEIXEIRA, Anísio. **Educação é um Direito**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1968.
- TEIXEIRA, Anísio. Valores Proclamados e Valores Reais nas Instituições Escolares Brasileiras. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 86, abr./jun., p. 59-79, 1962.
- TONHOLLI, Daniela Almeida. **A Instrução Pública no Brasil entre 1835 e 1854**: levantamento e análise da legislação. 2016. Tese (Doutorado) – PUC Minas, Belo Horizonte, 2016.
- VENÂNCIO FILHO, Alberto. A Educação na Constituinte de 1890-1891 e na Revisão Constitucional de 1925-1926: Comentários. In: FÁVERO, Osmar (Org.). **A Educação nas Constituintes Brasileiras: 1823-1988**. Campinas: Autores Associados, 1996. P. 109-117.
- VIEIRA, Sofia Lerche. **Política Educacional em tempos de transição (1985-1995)**. Brasília: Plano, 2000.

**Carlos Roberto Jamil Cury** possui graduação em Filosofia pela Faculdade de Filosofia Ciências e Letras Nossa Senhora Medianeira, mestrado e doutorado em Educação: História, Política, Sociedade pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Fez seu pós-doutorado na Universidade de São Paulo (USP), na Université de Paris e na École des Hauts Études en Sciences Sociales, França. É professor titular (aposentado) da Faculdade de Educação da UFMG da qual é professor emérito. Pesquisador 1A do CNPq e professor há 52 anos.

E-mail: crjcury.bh@terra.com.br

Este é um artigo de acesso aberto distribuído sob os termos de uma Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional. Disponível em: <<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0>>.