

## **A CONSTITUCIONALIZAÇÃO DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL: PANORAMA HISTÓRICO E PERSPECTIVAS A PARTIR DE 1988**

Ericleuson Cruz de Araujo (1); Raphaella Ferreira Mendes (2)

(1) Universidade Estadual da Paraíba; ericleuson@hotmail.com

(2) Universidade Federal de Campina Grande; raphaellaffm@gmail.com

**Resumo:** Este trabalho foi construído através de um recorte feito dentro da disciplina “Política e Gestão da Educação” no curso de Ciências Sociais na Universidade Federal da Paraíba e tem como objetivo realizar uma breve reconstrução histórica do financiamento da educação no Brasil, além de demonstrar as mudanças dentro da perspectiva das Constituições promulgadas ao longo da história brasileira. Com isso, trabalhar o “Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef)” sob o prisma da Constituição Federal de 1988, com a finalidade de evidenciar o histórico inconstante em relação ao financiamento da educação no Brasil.

**Palavras-chave:** Educação; Financiamento; Constituição.

### **Introdução**

Os debates sobre a educação, mas especificamente sobre o seu financiamento, nasceram bem antes da primeira república, com a colônia e seu imposto sobre alguns produtos, como carne e vinho, para que a essa arrecadação fosse investida no sistema educacional. Nesse sentido, a proclamação da República pouco contribuiu inicialmente para que a educação fosse uma obrigação. Com isso, a constituição de 1891 propôs uma perspectiva liberal para tratar a liberdade do indivíduo e que o Estado não interferisse nas suas decisões, justificando sua não obrigatoriedade.

O primeiro ato de reforma educacional aconteceu somente em 1930, com a figura de Getúlio Vargas, como centralizador, modernizador e autoritário. A revolução de 30 trouxe consigo a ideia de um estado em que a educação seja um mecanismo de construção de uma nacionalidade, ou até mesmo uma solução para os problemas sociais, econômicos e políticos do país.

A constituição de 1934 conseguiu um grande avanço na perspectiva educacional enquanto base constitucional, a partir de estabelecido um percentual da arrecadação de impostos sobre a união, estado e municípios destinados para a educação, na perspectiva de arrecadar fundo para desenvolvimento dos sistemas educacionais.

Em contrapartida, em 1937, com o Estado Novo, o progresso acerca da educação é desconstruído, entrando em um período ditatorial gerenciado por Getúlio Vargas, a constituição tinha como perspectiva apenas subsidiar educação para aqueles que não tiverem recursos.

A primeira medida do governo provisório foi a criação do ministério dos Negócios da educação e saúde, com seu primeiro ministro Francisco Campos, que tinha como objetivos implementar diversas reformas em todos os níveis do ensino. Dentre elas, criou o conselho nacional de educação, organizou o ensino superior e colocou o ensino religioso como facultativo.

Nesse contexto, ocorre uma grande mobilização da Igreja católica na tentativa de reintegrar a identidade brasileira para um espírito religioso de moral e bons costumes, advindo da igreja. Logo é criada a liga eleitoral católica (LEC), com o objetivo de aglutinar pessoas que partilham da mesma religião e organizar o direcionamento para favorecer candidatos que se encaixem nas suas perspectivas.

Em contrapartida, defensores uma Escola Nova discordavam dessa linha religiosa, em onde defendiam uma reforma na educação por meio da escola pública, laica, obrigatória e sem diferenças de sexo. Assim, foi elaborado o “Manifesto dos pioneiros na educação”, feito por intelectuais e professores.

No primeiro momento, o governo de Getúlio acatou um pouco dos dois movimentos, sendo a obrigatoriedade e gratuidade do ensino primário e o outro movimento deixando o ensino religioso como obrigação. Mas na constituição de 1937 alguns desses foram esquecidos, sendo colocadas como educação particionada, em que para cada classe social existiria um tipo de ensino, sendo demonstrados na escola os elementos mais latentes das desigualdades sociais.

A segunda reforma do ensino brasileiro aconteceu nos anos de 1940/1942, com o novo ministro dos Negócios da Educação e Saúde. Gustavo Capanema propôs uma ampliação das reformas implementadas por Francisco Campos no governo provisório, agora com uma nova perspectiva que ficou conhecida como Leis orgânicas.

Em meados da segunda guerra mundial, com o mercado externo com grande necessidade de importações, conseqüentemente o Brasil necessitava se industrializar, por isso foi adotado o sistema de aprendizagem industrial (SENAI), mantida pelos associados, a

(83) 3322.3222

contato@cintedi.com.br

**www.cintedi.com.br**

confederação nacional da indústria, com objetivo de organizar e administrar a escola de aprendizagem e treinamento industrial em todo país. Nesse sentido, um plano de reformas que visa à formação de modo tecnicista, ou seja, com objetivo de preparar unicamente os alunos para assumir uma função no mercado de trabalho.

Posteriormente o período de eclosão do Estado Novo para o período de redemocratização reenterrou as ideias de 1934 perdidas em 1937. Foi-se percebendo que era dever do estado fornecer o conhecimento primário desses indivíduos, e desenvolver sua compreensão, senso crítico, para depois entrar propriamente no ensino técnico. Nesse sentido a constituição de 1946 revogou a necessidade de uma educação gratuita e obrigatória, ocorrendo uma grande discursão sobre o financiamento da educação, quando foi criada a Lei de Diretrizes de Base da educação brasileira.

A dualidade encontrada agora diz respeito à força conservadora e privatista em contra posição do movimento pela defesa da escola pública. No primeiro momento, existe uma vitória da ala conversadora quando na constituição de 1961 surgiu a perspectiva de financiar a escola privada. Surgiu também a preocupação de alguns intelectuais em alfabetizar a população, sendo demonstrado isso no projeto de Paulo Freyre, de onde o governo de João Goulart adotou essa medida mesmo com o prazo de vida muito curto em decorrência da ditadura militar.

No período da ditadura militar ocorreram atos de reformas do ensino. Projetados por economistas, o ensino idealizado tinha como objetivo ajudar na formação de um “capital humano” com a integração de uma política de moral e controle ideológico na escola. Com o impulso do milagre econômico, a lógica de desenvolvimentista intervencionista é instaurada, ou seja, há uma série de leis que garantisse o controle político e ideológico sobre a educação, exemplo disso é a introdução de disciplinas como “moral e cívica”, “problemas brasileiros” como obrigatórias na grande curricular.

O regime militar fez intervenções tanto no ensino superior, como também no ensino de base. As reformas no ensino superior com a extinção da cátedra, como também a introdução de um regime de dedicação integral à universidade por parte dos professores. Já no âmbito da escola de base, instaurou-se a obrigatoriedade de escolas para alunos de até os oito anos de idade. Mas em contrapartida, o investimento na educação foi o mais baixo de todos os tempos.

Adiante, em 1970, com a crise do petróleo, o mundo passa por uma recessão afeita aos países periféricos. No caso do Brasil, as formas de conduzir as políticas sociais e, principalmente, a educação, são afetadas.

Em 1985, a ditadura militar oficialmente acaba, com a entrada de José Sarney, com perspectivas não tão diferentes das que o governo militar que vinha desenvolvendo. O governo passou por uma grande reprovação por parte da população. O que é latente nesse período é a desorganização entre os poderes dos municípios, estados, e união, onde não se conseguiu uma cooperação mutua para o funcionamento da educação.

A defesa pela erradicação do analfabetismo e universalização da escola pública, visando a formação do aluno crítico, são as bandeiras dos interessados pela educação. Dentro dessa perspectiva, professores e intelectuais defendiam uma constituição onde estivesse presente um sistema educacional orgânico, pensando na década de 30, em que a gratuidade e o dever do estado fossem garantidos.

O período da nova redemocratização, com incentivo das lutas populares para o fim da ditadura, motivou a promulgação da Constituição de 1988, a qual vigora até hoje. Assim, a partir de um ordenamento jurídico, se harmonizou um conjunto de diretos e divisão de poderes jamais experimentado pelo Brasil. Com isso, o assunto da educação não é esquecido, e sim perpetua por toda história política do nosso país.

## **Metodologia**

Quanto aos aspectos metodológicos, primeiramente foi realizada uma pesquisa bibliográfica, que tem como base um levantamento dos dados referente ao o tema, e, a partir desse caminho teórico, entender a dinâmica do funcionamento compreendemos a implementação de Políticas Públicas de Educação durante o período histórico brasileiro.

## **Resultados e Discussão**

Com a nova Constituição de 1988, foi assegurado à União aplicar pelo menos 18% da receita resultante de imposto na educação, sendo aos estados, Distrito Federal e municípios, 25%. Representando um avanço para a discursão que vinha sendo travada desde a colônia, ou seja, a segurança de recursos públicos destinados à educação.

Nesse sentido, foi previsto pela Lei 9394/94, que institui a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, o que se considera como manutenção e desenvolvimento do ensino, com a intenção de se evitar que os recursos financeiros previstos sejam gastos com outros fins que não sejam a educação, dentre eles, conforme o Art. 70 da referida Lei:

Art. 70. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:

**I** - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;

**II** - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;

**III** - uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;

**IV** - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;

**V** - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;

**VI** - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;

**VII** - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;

**VIII** - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.

Nessa perspectiva, esse modelo deixa claro para os gestores da educação com o que se deve gastar, e posteriormente como o controle pode ser feito em relação a essas diretrizes. Esses dispositivos ajudam a manter o controle e com isso evitar que despesas fora desse eixo não ocorram. Desse modo, ainda existe um aspecto negativo que chama a atenção, pois a Lei faz omissão dos trabalhadores inativos e pensionistas da educação, que consomem uma parcela significativa da folha de pagamento, nesse sentido que essas questões não são abordadas.

*As principais diferenças entre o Fundef e Fundeb para o Financiamento da educação e suas contribuições*

O processo de mudança do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização do Magistério (FUNDEB), e Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF), acontece como forma de ampliar o financiamento em todos os níveis educacionais.

As reformas no Brasil, em 1990, principalmente na questão educacional, como a edição da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, proporcionaram grande avanço na adaptação de um currículo nacional, como também a criação do Fundef, um programa de financiamento da educação, fundando em 1996. A perspectiva neoliberal traçada pelo governo da época com grande influência dos países desenvolvidos, do Banco Mundial e vários outros organismos internacionais, tinha o objetivo de produzir um reordenamento das políticas sociais do Estado, tendo a educação como forma principal de mudança, com o foco no ensino fundamental.

Essa perspectiva de quase exclusividade ao ensino fundamental deixou lacunas na política de formação de educação básica, ou seja, crianças entre os três anos dificilmente eram atendidas, no período do início do século XXI. Logo posteriormente, no mandato, de Lula a perspectiva era diferente, tendo como entendimento que a educação como todos seus níveis precisava de atenção.

Nicholas Davies (2008) aponta problemáticas acerca da predileção de financiamento da educação em um setor específico em face de outro, colocando alguns pontos, como por exemplo, a delimitação de onde irá ser gasto acaba por limitar a expansão da qualidade em outros níveis, como já foi dito. Outro ponto se dá pela ideia de que, segundo o autor, de que fundo pode criar o corporativismo dos trabalhadores, à medida que podem excluir algum setor do magistério ou outras profissões que atuem na escola.

Criado pela Emenda Constitucional nº 53/2006 e regulamentado pela Lei nº 11.494/2007 e pelo Decreto nº 6.253/2007, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) veio para substituir o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF). Diferente da FUNDEF, àquele consegue atender toda a educação básica, da creche ao ensino médio.

O FUNDEB é um importante compromisso da União com a educação básica, tem natureza contábil e de âmbito estadual na medida em que aumenta em dez vezes o volume anual dos recursos federais, recursos provenientes dos impostos e transferências dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, vinculados à educação. Além disso, materializa a visão sistêmica da educação, pois financia todas as etapas da educação básica e reserva recursos para os programas direcionados a educação de jovens e adultos. O FUNDEB tem como

principal objetivo promover a redistribuição dos recursos vinculados à educação. Foi implantado em janeiro de 2007 e sua vigência está estabelecida até 2020.

Tabela: Quadro Comparativo entre Fundef e Fundeb

[Este Quadro tem por base a versão da Proposta de Emenda Constitucional aprovada na Comissão Especial da Câmara dos Deputados, em 07/11/2006]

PARÂMETRO	FUNDEF	FUNDEB
<b>1. Vigência</b>	10 anos [ até 2006]	14 anos [a partir da promulgação da Emenda Constitucional
<b>2. Alcance</b>	Apenas o ensino fundamental	Educação Infantil, Ensino Fundamental e Médio
<b>3. Fontes de recursos que compõem o Fundo</b>	15% de contribuição de Estados, DF e Municípios: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fundo de Participação dos estados - FPE</li> <li>• Fundo de Participação dos Municípios - FPM</li> <li>• Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS</li> <li>• Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações - IPIexp</li> <li>• Desoneração de Exportações [LC 87/96]</li> </ul> Complementação da União	Contribuição de Estados, DF e Municípios de: <ul style="list-style-type: none"> <li>• 16,66% no 1º ano;</li> <li>• 18, 33%</li> <li>• 20% a partir do 3º ano, sobre: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Fundo de Participação dos Estados - FPE</li> <li>- Fundo de Participação dos Municípios - FPM</li> <li>- Imposto sobre circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS</li> <li>- Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações - IPIexp</li> <li>- Desoneração de Exportações [LC87/96]</li> </ul> </li> </ul> Contribuição de Estados, DF e Municípios de: <ul style="list-style-type: none"> <li>• 6,66 no 1º ano;</li> <li>• 13,33% no 2º ano;</li> <li>• 20%, a partir do 3º ano, sobre: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações – ITCMD</li> <li>- Imposto sobre Propriedade Veículos Automotores – IPVA</li> <li>- Quota Parte de 50% do Imposto Territ. Rural devida aos Municípios – ITR</li> </ul> </li> </ul> Complementação da União
<b>4. Distribuição dos recursos</b>	Com base no nº de alunos do ensino fundamental regular e especial, de acordo com dados do Censo Escolar do ano anterior.	Com base no nº de alunos da Educação Básica (Creche, Pré-Escolar, Fundamental e Médio), de acordo com dados do Censo Escolar do ano anterior, observada a seguinte escala de inclusão: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Alunos do ensino</li> </ul>

		fundamental regular e especial: 100% a partir do 1º ano; <ul style="list-style-type: none"> <li>• Alunos da Educação Infantil, Ensino Médio e EJA: 33,33% no 1º ano; 66,66% no 2º e 100% a partir do 3º ano.</li> <li>• Em cada esfera (estadual ou municipal) serão considerados os alunos da educação básica que a respectiva esfera tem prioridade de atendimento, de acordo com a Constituição Federal</li> </ul>
<b>5. Utilização dos recursos</b>	Mínimo de 60% para remuneração dos profissionais do magistério do ensino fundamental O restante dos recursos em outras despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental público	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mínimo de 60% para remuneração dos Profissionais do magistério da educação básica.</li> <li>• O restante dos recursos em outras despesas de manutenção e desenvolvimento</li> </ul>
<b>6. Salário Educação</b>	Vinculado ao Ensino Fundamental. Parte da Quota Federal é utilizada no custeio da Complementação da União ao FUNDEF, sendo permitida até o limite 20% do valor da Complementação.	Vinculado à Educação Básica Não pode ser utilizado para fins de custeio da Complementação da União ao Fundeb

Fonte: Associação de Comunicação Social, Ministério de Educação;

## Conclusões

A utilização do modelo neoliberalista acontece com uma forma de superar as crises dos anos 60 e 70 construindo uma forma alternativa de poder em decorrência de um “mal” sucedido modelo intervencionista. Mas para que a ideia troca seja construída é necessário que se “precise” dessa mudança para que possa legitimar o pensamento neoliberal, ou seja, não é apenas fazer artigos acadêmicos sobre isso, e sim que ocorra a aceitação desses estudos como forma de solução.

As bases do neoliberalismo fazem uma grande crítica ao modelo Keynesiano do Welfare State em que defendia a intervenção do estado sobre a economia, em contrapartida, o modelo neoliberal acredita que esse intervencionismo pode ferir a liberdade individual. Nesse sentido na perspectiva neoliberal se enfrenta uma crise na educação, uma expansão das instituições escolares de forma inadequada gerou uma improdutividade das práticas pedagógicas, ou seja, uma crise gerencial e pedagógica.

Nesse sentido, a culpa para esse estado de crise seria justamente o modelo de bem-estar social intervencionista, em que o sindicato desenvolve um grande papel de impedir o desenvolvimento da competição, que nesse modelo é o necessário para a qualidade da educação. Afirmam que os indivíduos também são culpados por aceitarem naturalmente esse estado intervencionista. Na visão neoliberal, a escola funciona mal por que as pessoas não reconhecem o valor do conhecimento, os professores trabalham pouco e não se atualizam-se, e os alunos fingem que estudam.

Logo para estratégias para essa crise proposta por esse modelo seria instaurar mecanismo para estabelecer controle e avaliações de qualidade para os serviços educacionais. A articulação e subordinação a produção educacional com o mercado de trabalho, ou seja, as instituições escolares devem ser vistas como empresas produtivas ou produtoras.

Nesse contexto os indivíduos a serem consultados, para sair dessa crise, é justamente os empresários sucedidos, seguindo uma lógica, conseguiram êxito no mercado e consequentemente se a falta de concorrência eles são os melhores para “resolver” o problema.

No entanto é sabido que existe o problema que não é apenas de gestão e como também pedagógico, nesse sentido é reconhecido a necessidade de especialistas para que essas reformas possam entrar em prática, mas principalmente, em conjunto com a comunidade, corpo docente e os gestores.

A partir disso percebemos que a imposição desse modelo neoliberal consegue agravar mais o problema das desigualdades sociais. Com a perspectiva Darwinista social de que só os mais fortes sobrevivem, deixam o país mais excludente, ou seja, a ideia de solidariedade coletiva é quebrada em troca de uma “racionalidade” para que se consiga um produto mais eficiente da sociedade contemporânea.



## Referências

BRASIL, Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. **Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília,** Disponível e <  
[http://www.planalto.gov.br/Ccivil\\_03/leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L9394.htm) > Acesso em: 19 jul. 2018.

\_\_\_\_\_, **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em <  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 19 jul. 2018.

DAVIES, Nicholas. "**O financiamento da educação e seus desafios.**" EccoS Revista Científica 6.1 (2008): 43-64.

DE ARAÚJO MELCHIOR, José Carlos. **Mudanças no financiamento da educação no Brasil.** Autores Associados, 1997.

RODRIGUEZ, Vicente et al. **Financiamento da educação e políticas públicas: o Fundef e a política de descentralização.** Cadernos Cedes, 2001