

## **FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA: do subsídio literário ao FUNDEB.**

**prof. Carlos Roberto Jamil Cury - PUCMinas**

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 *redízima*, ou seja, um percentual 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.<sup>1</sup>

Contudo, a primeira forma de financiamento da educação pública no Brasil, propiciada pelo Estado, 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. Sequioso de acompanhar o avanço do Iluminismo europeu e novas orientações econômicas, Portugal passa a buscar as novas idéias 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. Até então, a educação brasileira dependia da presença desses padres da Companhia de Jesus. Foram expulsos do país mais de 500 padres voltados para a educação dos filhos dos colonos, catequese dos índios e o recrutamento de vocações sacerdotais. No Brasil, interessada mais nos negócios comerciais do que em catequização, a Coroa buscou uma forma de substituir os colégios jesuítas por meio da criação das denominadas aulas régias. Essas aulas também foram 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 de “primeiras letras”, criou-se, anos após o Alvará de 1759, por meio da Carta Régia de 10 de novembro de 1772, uma fonte de recursos advinda do denominado *subsídio literário* para cujo montante o Marquês de Pombal criou um fundo próprio.<sup>2</sup>

Esse recurso foi assim disposto:

---

<sup>1</sup> Sobre estes impostos, cf. Carrara, 2009, para a educação, cf. Monlevade, 2001, cf. Saviani, 2007.

<sup>2</sup> Sobre as Reformas Pombalinas, cf. Carvalho, 1978.

*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<sup>3</sup> de vinho, e quartilho de aguardente, no reino e nas ilhas e em cada arrátel de vaca na Ásia, América e África.*

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 estabelecimento 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<sup>4</sup> 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.*

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

A situação de precariedade só começará a se modificar com a chegada de D. João VI e a família real em 1808. A inusitada presença de uma corte metropolitana nos trópicos coloniais, invertendo tudo o que existia até então em matéria de relação Metrópole - Colônia, 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 quando ele, levando consigo todos os valores depositados no Banco do Brasil, dispõe que:

<sup>3</sup> Antiga medida de líquidos correspondente a pouco mais de dois litros.

<sup>4</sup> Unidade de medida de peso correspondente a quase quinhentas gramas.

*...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.<sup>5</sup>*

No Império, com o país politicamente independente, a situação de precariedade não era muito diferente. Nem a Constituição Imperial de 1824, nem a Lei Geral de Educação de 1827, previam qualquer modalidade consistente de financiamento. A tese de Tonholi (2016), em base a fontes primárias, 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.(p. 106)*

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, já dentro da duplicidade administrativa estabelecida pelo Ato Adicional de 1834.

Com o Ato Adicional de 1834 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. O ensino primário, tornado atribuição provincial, 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.

Em nível federal, com a proclamação da República, o ensino primário continua como atribuição dos Estados cabendo a eles outros apoios quanto ao ensino primário. Nesse sentido, a Constituição de 1891 se cala sobre a gratuidade do ensino primário que, antes, estava presente na Constituição Imperial. Os Estados teriam autonomia para, dentro de seus territórios, financiar essa etapa da educação escolar.

Na Velha República, a situação não muda significativamente, apesar de ter havido várias propostas no sentido de um financiamento estabelecido nacionalmente pela União. Os recursos que havia saíam da Receita Tributária.

Já o Decreto n. 16.782/A, de 13/01/1925, conhecido como Reforma João Alves/Rocha Vaz, estabelecia o concurso da União para a difusão do ensino primário. De acordo com o art. 25 do Decreto, a União deveria subsidiar 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.

---

<sup>5</sup> A Reforma Couto Ferraz de 1854 retoma o controle sobre as instituições privadas.

No processo de Revisão Constitucional, entre 1925 e 1926, quando da discussão da emenda sobre a gratuidade e obrigatoriedade, Afrânio Peixoto assim se posicionou, ao apresentar emenda de sua autoria vinculando o custeio da educação a fundo na Constituição. Esta Revisão é tratada por Cury (2003) :

*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 criado por leis especiaes, ajudando o desenvolvimento delles em todo o território do paiz onde se mostrem deficientes. (p. 72)*

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. (p. 71)*

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

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

Como diz Castro Gomes:

*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. (GOMES, 1979, p. 113)*

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

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)*

A Constituição Federal de 1934, em seu art. 156 assevera:

*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.*

A esse desiderato, a Carta de 1934 determinará no art. 157 que:

*A União, os Estados e o Distrito Federal reservarão 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.*

A Constituição Federal de 1934 expressa as várias 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 a partir dos impostos arrecadados.

Entrementes, a fim de que tal impositividade não causasse desperdício ou vagueza de propósitos, a Constituição prevê uma lei nacional de diretrizes da educação expressa em um Plano Nacional de Educação.

O anteprojeto do Plano Nacional de Educação continha 506 artigos, o que lhe dava a característica de ser detalhado, minudente 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)* Criava-se aí oficialmente 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. 474 - 496 explicitavam de onde saíam os recursos para os Fundos de Educação da União, do Distrito Federal e dos Estados.

Posteriormente, em 13 de janeiro de 1937, a União justifica, por meio da Lei n. 378, pela sua denominada 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.<sup>6</sup>

A Constituição (outorgada) de 1937 retirou a vinculação constitucional de recursos para a educação. Apesar da gravidade que isso representou para a manutenção e 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:

*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.*

Já o Convênio Nacional do Ensino Primário, estabelecido pelo Decreto-Lei supra-citado, será assinado em 16 de novembro de 1942 pelo Ministro 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.

---

<sup>6</sup> A respeito deste Plano, cf. Cury, 2015

*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.*

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, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Goiás, 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 Saude 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.*

Somente em 1944, por meio do Decreto – Lei n. 6.785 de 11 de agosto daquele ano, o Governo Federal porá sua parte de contrapartida, criando a fonte federal de onde saíam os recursos:

*Art. 1º Fica criado o adicional de cinco por cento (5%) sôbre as taxas do Impôsto de Consumo que incidem sôbre 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*

Mesmo assim havia necessidade de um outro ato, no caso um decreto, para regulamentar o Decreto – Lei n. 4.958 de 1942 e fazer chegar a verba que a União propiciaria aos Estados afim de apoiar a ampliação do ensino primário. Aqui também vale a pena reproduzir o Decreto n. 19.513 como um todo:

#### *DECRETO Nº 19.513, DE 25 DE AGÔSTO 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 à relação percentual dêesses 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 Este 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, já 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*

O Decreto-Lei n. 8.529 de 02/01/1946, Lei Orgânica do Ensino Primário, já com o país saindo da ditadura, mantém a presença da União nos termos do Decreto-Lei n. 4958/42. A Constituição de 1946 faz retornar a vinculação que havia na Constituição de 1934 e no artigo 169 se lê:

*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.*

Por sua vez, o artigo 171 da nova 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.*

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.*

E no artigo 168 que trata da gratuidade do ensino primário, a Constituição de 1946 prevê nos incisos III e IV a responsabilidade das empresas quanto à instrução dos empregados menores de idade e dos filhos dos trabalhadores quando o número de trabalhadores for superior a 100.

Provavelmente em função desses artigos da Constituição, o governo constitucional de Eurico 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 interessados 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."*

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. Após reproduzir o artigo 169 da Constituição, estabelece:

*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....*

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 outra regulamentação da aplicação dos recursos destinados ao Fundo do Ensino Primário. Dos recursos existentes no Fundo, 70% dos mesmos 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 60, o poder executivo tinha, diante de si, o grande desafio de cumprir a obrigação constitucional de garantir a escolaridade obrigatória, de cumprir e fazer cumprir as determinações da Lei n.º 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 até a quarta série de 100% da população escolar de 7 a 11 anos e matrícula, na quinta e sexta séries, de 70% da população de 12 a 14 anos. Este Plano, incumbência do Conselho Federal de Educação, teve a direção de Anísio Teixeira.

Na prática, além de fixar o atendimento de 100% da população escolarizável, 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 exigiria mais disponibilidade financeira do que a existente.

A versão final da Lei n. 4.024/61, além de confirmar a vinculação constitucional orçamentária, incumbiu, em seu art. 92, o agora Conselho Federal de Educação, dos procedimentos voltados à feitura do Plano Nacional de Educação através de metas e fundos para cada nível de ensino.

Elaborado em 1962, o Plano Nacional, com o protagonismo de Anísio Teixeira, seria referido a cada fundo e com execução prevista dentro de um prazo determinado. As verbas vinculadas seriam a planos específicos e com metas quantitativas e qualitativas.

Trabalhando com as propostas de Anísio Teixeira, Amaral (2001) assinala de 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,  $1,5 \times S.M. \times 12$  e dividir por 35 (alunos), o que resultou em  $0,5143 \times S.M.$  Como este valor significa 55% do custo total do aluno, uma evolução para chegar a 100% resulta em  $0,9351 \times S.M.$  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,  $1,0660 \times S.M.$  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  $1,0660 \times S.M.$  e, consequentemente, 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 ( $1,0660 \times S.M.$ ), 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” (idem, p. 67). Os*

*recursos financeiros seriam gerenciados por esses conselhos” sob a forma de fundos de educação – nacional, estaduais e municipais” (idem). (p. 280)*

Segundo Celso Kelly, o plano se encaixa na *ciência da administração de que os serviços de interesse público devem resultar obrigatoriamente de planificações*. Ainda segundo Kelly

*[...] 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. (KELLY, 1963, p. 11)*

Com otimismo e esperança, assim termina a introdução de Celso Kelly ao texto 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)*

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.*

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

*A COPLED (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 a 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)*

A situação pós-64 optou por um planejamento econômico de corte tecnocrático e voltado para a acumulação, de tal modo que a área social tornou-se residual nas prioridades governamentais, segundo Horta (1982).

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

A Carta de 1967 se silencia sobre a vinculação entre o financiamento da educação escolar e a porcentagem da receita resultante de impostos arrecadados, a rigor a suprime.<sup>7</sup> E, ao mesmo tempo, amplia o *ensino primário obrigatório dos sete aos quatorze anos e gratuito nos estabelecimentos primários oficiais*, consoante o art. 167, 3o, inciso II. 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.*

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.*

Entendendo a importância desse momento para a educação, o Professor Carlos Pasquale, herdeiro de uma longa tradição de pensamento ligado à educação e à escola pública, formula em conformidade com essa herança, proposta de novo mecanismo de financiamento da educação que, acreditava-se então, poderia aportar os recursos necessários às demandas da expansão do ensino e o submete à apreciação do MEC. Passo seguinte, o Poder Executivo encaminha ao Congresso projeto de lei, que sancionada em 27/10/1964, se torna a Lei n. 4.440/64, regulamentada pelo Decreto nº 55.551 de 12/1/65,

---

<sup>7</sup> Para os debates sobre vinculação ou não, cf. Horta, 1996

alterado pelo Decreto nº 58.093 de 28/3/66, que institui o salário-educação. Trata-se de uma contribuição devida pelas empresas destinada a suplementar os recursos públicos reservados 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 pelo professor Carlos Pasquale, desses cálculos.

Admitindo-se que:

- a) *se atribua ao professor das classes de ensino primário a remuneração equivalente a 1,5 salário-mínimo (SM);*
- b) *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%);*
- c) *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:*

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

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)

Mas não se pode deixar de apontar que a Reforma Tributária de 1966 criou o Fundo de Participação de modo a reduzir as disparidades regionais. A União centralizaria determinados recursos para que ela mesma os descentralizasse, planejadamente, para



Estados e Municípios. Ela inclui 20% da arrecadação do imposto de renda (IR) e 20% da arrecadação do imposto sobre produtos industrializados (IPI).

Pela lei n. 5.531 de 13 de novembro de 1968, 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.<sup>8</sup>

A emenda constitucional (outorgada) de 1969 da Junta Militar mantém a não-vinculação para Estados e União à vista dos seus artigos 177 e 178. Todavia, faz retornar a fazer a vinculação, mas só para os municípios conforme o art. 15, § 3º, letra f.

A Lei n. 4.024/61 com a redação dada pela Lei n. 5.692/71, em seu artigo 56 § 1º, dispõe:

*Aos recursos federais, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios acrescerão recursos próprios para o mesmo fim.*

O § único do mesmo artigo prevê a *assistência técnica da União* para os Estados e Municípios possibilita a transferência de recursos da União para estes entes públicos. E o art. 59 repõe a vinculação para os Municípios estabelecida pela emenda da Junta Militar de 1969. Mas 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.*

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 dada pela lei n. 5.692/71. Seja por uma, seja por outra, o impacto sobre o financiamento conjunto dos docentes em seus salários e carreiras foi bastante significativo.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Essa lei, em cujo texto se fala no Fundo Federal de Educação, foi extinta com base no AI-5 pelo Decreto-Lei n. 568 de 7 de maio de 1969.

<sup>9</sup> Para uma análise crítica deste período, cf. o magistral artigo de José Carlos de Araújo Melchior na Revista Cadernos de Pesquisa de 1980, número 34. Este autor veio a publicar outros estudos muito esclarecedores cujas referências se encontram na bibliografia.

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.

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 criando prerrogativas próprias para os cidadãos em virtude das quais eles passam a usufruir de ou exigir algo que lhes pertence como tal.

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

Aqui comparece esta importante mudança com relação às Constituições anteriores: a ereção dos Municípios à categoria de entes federativos.<sup>10</sup> E ao se estruturar assim o faz sob o princípio da cooperação, de acordo com os 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.

Boa parte das 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 *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,*

---

<sup>10</sup> Nunca é demais apontar a ousadia desta tomada de posição pelos Constituintes, de um lado, pela diversidade significativa de municípios e seu número espetacular e, de outro, a assunção de novas competências para as quais nem sempre eles estavam devidamente preparados.

*baseado no cálculo do custo mínimo por aluno, capaz de assegurar o ensino de qualidade.*

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

Em virtude da emenda 14/96, foram modificados artigos importantes do capítulo da educação da Constituição Federal, no caso, os arts. 34, 208, 211, 212. Foi também alterado, por 10 anos, o art. 60 do ADCT, artigo importante 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 26/12/1996, mais conhecida como a Lei do FUNDEF. Essa lei nasceu de um projeto do Executivo: PL 2380.<sup>11</sup>

A lei do FUNDEF, para efeito de políticas educacionais do ensino fundamental, em matéria de financiamento, tem um impacto tão grande ou maior do que a própria LDB. Afinal, ela tange ao mesmo tempo o pacto federativo e o sistema de financiamento do ensino obrigatório seja pela sub-vinculação, seja pelo controle dos recursos por meio dos Tribunais de Contas e dos Conselhos de Acompanhamento e Fiscalização.

Já em respeito ao art. 214 da Constituição, tem-se a Lei n. 10.172/01, mais conhecida como Plano Nacional de Educação (PNE). Sua tramitação revela a reedição entre dois projetos: o do executivo, mais sintético e menos abrangente, e o da sociedade civil mais analítico e mais abrangente. A lei aprovada e sancionada, a rigor uma expressão continuada da LDBEN em matéria de metas e objetivos, apresenta um realismo no diagnóstico da educação nacional e tem sua eficácia dependente, em maior parte, do financiamento. Contudo, esse último sofreu vetos presidenciais em todos os itens relativos ao financiamento. Não há dúvida que tal mutilação significou uma perda substantiva quanto ao caráter obrigatório do Plano podendo-se dizer que ele, praticamente, se tornou um Plano declaratório.

Dado o padrão federativo da República e o regime de autonomia dos entes federativos, o impacto maior sobre a educação básica advirá da Emenda Constitucional 14/96 e da Lei n. 9.424/96 (lei do FUNDEF).

O FUNDEF representa uma chegada (polêmica) de uma longa trajetória na busca de uma vinculação financeira para a educação obrigatória no regime federativo republicano cujo disciplinamento em matéria de destinação sempre esteve na pauta de educadores. A figura de um Plano Nacional de Educação, já em 1934, e o custo – aluno – ano posto no salário – educação representam iniciativas de expansão planejada das etapas do ensino e o apoio de recursos a serem bem administrados.

Esse custo e essa expansão se cruzam com a demanda histórica dos entes federativos pela complementação financeira da União para com os ônus do ensino obrigatório. Tal demanda se refere à efetivação implementadora de Fundos para a Educação. Pode-se afirmar que tal demanda é nítida no regime da Constituição de 1934 e vai tomando figura

---

<sup>11</sup> Cf. Oliveira, 2000

no regime estadonovista, desde a Conferência Nacional de Educação de 1941 até a redemocratização em 1946.<sup>12</sup>

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 então Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos (INEP) foi acionado para realizar estudos com esse fim, nos quais foi ativa a participação do professor Carlos Pasquale.<sup>13</sup>

Anísio Teixeira, em seu clássico **Educação é Direito**, é o ponto de encontro desses dois projetos, articulando a qualificação do professor e do aluno do ensino primário, com vistas a um financiamento sólido desta etapa obrigatória.

Mas há diferenças entre este projeto dos anos 60 e o FUNDEF dos anos 90.

Segundo Amaral (2001):

*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.(p. 278)*

A síntese atualizada desta proposta terá seu ápice, em 1994, com a Conferência Nacional de Educação e a resultante de um pacto pela educação.<sup>14</sup>

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 mesmo governo em cumprir a equação aritmética por ele mesmo defendida na Lei n. 9.424/96 para o valor médio do custo – aluno – ano e o FUNDEF, mesmo remodelado conservadoramente, poderia ter tido uma efetivação muito mais conseqüente.<sup>15</sup>

Sua real efetivação se deu pela clara sub-vinculação de impostos para o ensino fundamental; pelo disciplinamento dos recursos existentes dados pelo art. 212, mediante mecanismos de financiamento significando uma mini-reforma 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.<sup>16</sup>

Apesar da efetivação, incompleta, lacunosa por conta da omissão do poder público da União em trazer sua parte na constituição do Fundo, ainda assim essa focalização

<sup>12</sup> Se no salário – educação deve-se destacar a figura de Carlos Pasquale, no caso da efetivação dos Fundos deve-se afirmar a presença de Teixeira de Freitas. Para a biografia de ambos, cf. Fávero e Britto (org), 2002.

<sup>13</sup> Cf. Pasquale, 1965

<sup>14</sup> Cf. Vieira, 2000, esp. cap. IV.

<sup>15</sup> Calcula-se em mais de 12 bilhões de reais o passivo deixado pelo governo FHC no âmbito do FUNDEF em que pese as sucessivas cobranças do Tribunal de Contas da União (TCU).

<sup>16</sup> Para uma análise do FUNDEF do ponto de vista da descentralização sem a consideração da omissão da União, cf. Oliveira e Rezende (org), 2003.

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 consistentes de expansão educação infantil, de ensino médio e respectivas modalidades como a Educação de Jovens e Adultos. Essa lacuna, na etapa inicial e final da educação básica é uma das razões que condicionam um mau desempenho do conjunto dos estudantes do ensino fundamental e do ensino médio.

A emenda constitucional n. 53/2006, ainda sobre o art. 214 da Constituição, substituiu a emenda 14/96 e cria o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) preencheu lacunas e cuja lei regulamentadora é lei n. 11.494/2007. Ambas com grande impacto sobre o conjunto da educação básica.

Mais recentemente, em 11 de novembro de 2009, o Congresso Nacional aprovou a Emenda Constitucional 59. Esta trouxe importantes modificações no capítulo da Educação da Constituição da República de 1988. Por meio dessas alterações, a educação básica obrigatória e gratuita passou a vigorar como direito público subjetivo para faixa etária de 4 a 17 anos, 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.

Ao lado disto, há agora o Piso Salarial Profissional Nacional, lei n. 11.738/08 que, como o nome o diz, estabelece um piso salarial para os docentes da educação básica.

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.*

Apesar da alteração deste parágrafo, cuja redação original punha lei complementar no singular, a emenda constitucional n. 53/2006, 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 bem estar dos cidadãos brasileiros. Isto está previsto inclusive na meta 20 e sua estratégia 20.9<sup>17</sup>

Articulado a este, está o desafio da sustentabilidade financeira do Plano Nacional de Educação. A referência ao PIB (chegar aos 10% em dois tempos) é muito clara na emenda constitucional e na própria lei n. 13.005/2014. 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.

Qual seria o seu montante convertido em recursos financeiros ? Como far-se-á seu cálculo ? Como far-se-á o aumento progressivo dos hoje 5,8% para os 7% ? E dos 7% para os 10 % ? Será que os valores postos na lei n. 12.858 de 9/9/2013 serão suficientes para esta evolução progressiva ? Como se fará sua redistribuição ? Quem há de fazê-lo ? Os recursos novos, além daqueles exigidos pela lei n. 12.858/2013, vão se somar à previsão constitucional dos vínculos com impostos e aos montantes do FUNDEB ?<sup>18</sup> Trata-se de aumentar a vinculação e a sub-vinculação ? Elevar ou criar impostos ?

Quem ficará com o que, com quanto e como ?

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.<sup>19</sup>

Como ele será calculado ? Como garantir, nesse caso, a equidade que se reporta às disparidades regionais, por exemplo ? Tratar igualmente os desiguais ? Como aferir a

---

<sup>17</sup> O Projeto de Lei Complementar n. 413/2014 do deputado Ságuas Moraes PT/MT relativo às normas de cooperação, consagra artigos sobre o SNE. Já o projeto de lei complementar do deputado Felipe Bornier PSD/RJ estabelece normas gerais de cooperação a partir da União associadas a uma responsabilidade educacional.

<sup>18</sup> A lei n. 12.858/13 impõe, em seu art. 4º que *os recursos destinados para as áreas de educação e saúde, na forma do art. 2º serão aplicados em acréscimo ao mínimo obrigatório previsto na Constituição Federal.* E também pelo art. 5º, remeto à lei n. 7.990/1989, a vedação aí presente não se aplica *ao custeio das despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, especialmente na educação básica pública em tempo integral, inclusive as relativas ao pagamento de salários e outras verbas de natureza remuneratória a profissionais do magistério em efetivo exercício na rede pública.*

<sup>19</sup> Uma aproximação importante para tal é a relação investimento do FUNDEB em cada Estado e cada Município e o custo de cada unidade escolar o que permitiria uma distribuição mais equitativa dos recursos.

desigualdade e destinar recursos para superá-la ? 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 erros históricos.

Conjunturalmente, a situação econômico-financeira do país vem conhecendo problemas de natureza variada , inclusive com queda no PIB e no preço do barril do petróleo, o que pode comprometer o alcance das metas e suas estratégias.<sup>20</sup> 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.

A proposta de emenda constitucional n.15/2015 que torna o FUNDEB permanente 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 educação pública é ou não 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 sub-vinculação. 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.

Assim, de um lado, o FUNDEB ao buscar uma fórmula de divisão de recursos, de monitorar sua aplicação, impôs uma disciplina aos recursos que, em passado não longínquo fora objeto de denúncias, irregularidades e desvios.

O FUNDEB contém um potencial significativo de avanço em vista do regime de colaboração, no sentido de uma gestão rigorosa com a devida participação dos Conselhos. Contudo, o FUNDEB precisa avançar em vários sentidos. E ele não avançará muito se não houver adição de recursos advindos do Fundo Social e dos *royalties* para dar conta de quatro campos postos pela realidade educacional: uma escola digna deste nome. Refiro-me a insumos básicos exigidos pela higiene específica dentro de um prédio com condições de funcionamento para pessoas em formação. É o custo- escola como salas equipadas, carteiras, material didático, biblioteca. Em seguida, o acolhimento estendido e obrigatório para aquém e além do ensino fundamental de 9 anos. Neste aquém, é imperativo que se tenha uma política federativa para as creches. Hoje elas são uma exigência sócio-antropológica para cuja satisfação não estamos percorrendo o melhor caminho que é dado pela judicialização. Mas a judicialização vem sendo uma espécie de Ouvidoria Pública com soluções *ersatz* e que apontam para uma saída urgente. Para além do ensino fundamental, ainda há que se apontar a oferta da educação de jovens e de adultos. Quase não há nicho de mercado que não exija esta formação. E, finalmente, o candente problema da valorização do magistério. O fenômeno da não-atratividade da carreira tem feito malefícios enormes à educação pois muitos que gostariam de nela estar, buscam outras vias de presença profissional. E não se pode garantir o piso à custa da creche e da EJA. E não se pode garantir a creche e a EJA às custas do piso. Creio que está

---

<sup>20</sup> Ainda conjunturalmente, há um problema político sério em termos da continuidade democrática do mandato da atual presidente da República. Do ponto de vista, econômico financeiro, atualmente, pode-se verificar dilemas cruciais para a atual ocupante da Presidência como a tensão entre o ajuste fiscal e a prestação de direitos sociais.

suficientemente claro que imputar resultados ruins de avaliações aos docentes, além de uma desresponsabilização sistêmica, é uma via sem saída. Finalmente, o custo-aluno-qualidade-inicial cujo conteúdo tem mexido com questões apontadas e não-enfrentadas da suficiência e da equidade maior na distribuição dos recursos. Pus alguma expectativa nos §§§ 5o, 6o e 7o do art. 7o da lei n. 13.005/2014 de modo a combinar o paradigma de oposição ao CAQi próprio dos economistas e gestores das finanças públicas com o paradigma de afirmação própria dos educadores, daqueles que conhecem a educação escolar a partir de suas experiências profissionais de anos.

Não tenho os estudos próprios dos economistas e administradores técnicos da administração pública. Mas poder-se-ia pensar em um FUNDEB com um pouco mais de recursos da União para maior equidade. O atual mecanismo do FUNDEB tem um valor fixo de 10% no quesito complementação da União. Não é suficiente. Por outro lado, os recursos do Fundo Social e do Pré-sal poderiam se constituir em fundo nacional em vista da equidade.

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.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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 Antonio Chizzotti. São Paulo: EDUC; Brasília: INEP/MEC, 1989.

AMARAL, Nelson Cardoso. “Um novo Fundef ? As idéias de Anísio Teixeira.” **Educação e. Sociedade**. 2001, vol. 22, no.75, pp. 277-290.

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.

CARRARA, Angelo Alves. **Receita e despesas da Real Fazenda no Brasil, século XVIII**: Minas Gerais, Bahia, Pernambuco. Juiz de Fora: Ed. 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.



CURY, Carlos Roberto Jamil. O Plano Nacional de Educação: duas formulações. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 104, p. 162-180, jul. 1998.

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

FÁVERO, Maria de Lourdes de Albuquerque e BRITTO, Jader de Medeiros. **Dicionário de educadores no Brasil**. Rio de Janeiro : UFRJ; Brasília : MEC/INEP, 2002.

FÁVERO, Osmar (org) . **A Educação nas Constituintes Brasileiras: 1823-1988**. Campinas : Autores Associados, 1996

GOMES, Ângela Maria Castro. **Burguesia e Trabalho**. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

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

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

KELLY, Celso. Notícia histórica. In: **Plano Nacional de Educação**. Rio de Janeiro: MEC, 1963. p. 9-12.

MATTOS, Luiz Alves de. **Primórdios da educação no Brasil: o período heróico**. 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, ago, 1980.

MELCHIOR, José Carlos de Araújo. O financiamento da educação no Brasil: algumas questões atuais. **Em Aberto**. Brasília, INEP, n. 14, p. 1-11, abril, 1983.

MELCHIOR, José Carlos de Araújo. **O financiamento da educação no Brasil**. São Paulo : EPU, 1987.

MELCHIOR, José Carlos de Araújo. **Mudanças no financiamento da educação no Brasil**. Campinas : Autores Associados, 1997

MONLEVADE, João Antonio Cabral. **Educação pública no Brasil: contos & descontos**. Ceilândia-DF.: Idéa editora, 2ª ed, 2001.

MONLEVADE, João Antonio Cabral e SILVA, Maria Abádia da. **Quem manda na educação no Brasil ?** Ceilândia-DF.: Idéa editora, 2000.

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, Rosimar de Fátima. O FUNDEF em três dimensões: formulação, regulamentação e implementação. **Programa de Pós-Graduação em Educação da UFMG**, Belo Horizonte, 2000 (dissertação).

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de; REZENDE, Fernando (org). **Descentralização e Federalismo Fiscal no Brasil**: desafios da Reforma Tributária. Rio de Janeiro : Konrad Adenauer Stiftung, 2003.

PASQUALE, Carlos. Que é Salário-Educação? Como funciona o sistema. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Rio de Janeiro, ano 7, n.29, f.5/24, jan./fev. 1965.

SAVIANI, Dermeval. **História das Ideias Pedagógicas no Brasil**. Campinas : Editores Associados, 2007.

TEIXEIRA, Anísio. **Educação é um direito**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1968.

TONHOLLI, Daniela Almeida. **A Instrução Pública no Brasil entre 1835 e 1854**: levantamento e análise da legislação. Belo Horizonte, Tese de doutorado, PUCMinas 2016

VIEIRA, Sofia Lerche. **Política Educacional em tempos de transição (1985-1995)**. Brasília : Plano, 2000.