

**XII ENCONTRO INTERNACIONAL DO
CONPEDI BUENOS AIRES –
ARGENTINA**

**DIREITOS SOCIAIS, POLÍTICAS PÚBLICAS E
SEGURIDADE III**

JANAÍNA MACHADO STURZA

JOSÉ ALCEBIADES DE OLIVEIRA JUNIOR

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte deste anal poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Diretora Executiva - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - UNIVEM/FMU - São Paulo

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Representante Discente: Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade - UNIMAR/FEPODI - São Paulo

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - ESDHC - Minas Gerais

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM - Rio de Janeiro

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - Ceará

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes - UNB - Distrito Federal

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM - São Paulo

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie - São Paulo

Comunicação:

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - Paraíba

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC - Santa Catarina

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Prof. Dr. José Barroso Filho - ENAJUM

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - São Paulo

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - Paraná

Eventos:

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - Minas Gerais

Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC - Paraná

Profa. Dra. Livia Gaigner Bosio Campello - UFMS - Mato Grosso do Sul

Membro Nato - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UMICAP - Pernambuco

D597

Direitos Sociais, Políticas públicas e Seguridade III [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Janaína Machado Sturza; José Alcebiades De Oliveira Junior. – Florianópolis: CONPEDI, 2023.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-821-9

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Derecho, Democracia, Desarrollo y Integración

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direitos Sociais. 3. Políticas públicas e seguridade. XII Encontro Internacional do CONPEDI Buenos Aires – Argentina (2: 2023 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



XII ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI BUENOS AIRES – ARGENTINA

DIREITOS SOCIAIS, POLÍTICAS PÚBLICAS E SEGURIDADE III

Apresentação

Nos 12, 13 e 14 de outubro, aconteceu o XII ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI em BUENOS AIRES – ARGENTINA, mais especificamente na renomada Universidade de Buenos Aires (UBA), por meio de sua prestigiosa Faculdade de Direito, representando uma oportunidade ímpar para estudiosos, pesquisadores e profissionais do direito se reunirem e compartilharem conhecimentos em um ambiente internacional. Destaca-se que esta edição do Conpedi teve como tema Derecho, democracia, desarrollo y integración.

Na sexta-feira, dia 13 de outubro de 2023 aconteceu o GT DIREITOS SOCIAIS, POLÍTICAS PÚBLICAS E SEGURIDADE III, destacando-se uma lista de trabalhos de excelência, apresentados por diversos pesquisadores de diferentes IES do Brasil.

Os trabalhos versaram sobre diferentes perspectivas e possibilidades de diálogos com as políticas públicas, salientando-se pautas como estudos conceituais e/ou relatos de experiências no contexto brasileiro e/ ou internacional, focalizando a concretização de direitos, mediante políticas públicas, com alicerces na Constituição da República e em documentos internacionais. Políticas públicas enquanto objeto do estudo do Direito. As responsabilidades compartilhadas ente setor público a sociedade, na propositura, execução e controle de políticas públicas. O protagonismo da sociedade no acompanhamento e avaliação de resultados de políticas públicas, bem como os direitos sociais como garantia de condições materiais mínimas dos indivíduos para o pleno gozo dos seus Direitos. Discussão dos conteúdos e forma de exercício de direitos sociais, tais como educação, saúde, alimentação, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância, assistência aos desamparados entre outros.

Sem dúvida alguma foram belos e interessantes trabalhos que contribuíram não somente para amplas reflexões, mas também, e certamente, são grandes contribuições para a pesquisa jurídica e social na academia brasileira e internacional.

Janaína Machado Sturza – UNIJUI

José Alcebiades De Oliveira Junior – URI e UFRGS

**A EDUCAÇÃO E SEU FINANCIAMENTO NA PERSPECTIVA DE DIREITO
FUNDAMENTAL: ANÁLISE DAS MODIFICAÇÕES NOS TEXTOS
CONSTITUCIONAIS E DO COMPROMETIMENTO FINANCEIRO DA UNIÃO –
UM OLHAR PARA O NOVO FUNDEB**

**EDUCATION AND ITS FINANCING FROM THE PERSPECTIVE OF
FUNDAMENTAL LAW: ANALYSIS OF CHANGES IN THE CONSTITUTIONAL
TEXTS AND THE UNION'S FINANCIAL COMMITMENT – A LOOK AT THE
NEW FUNDEB**

Marisa Rossignoli ¹
Ricardo Pinha Alonso ²

Resumo

A previsão do Direito à Educação nas Constituições se faz de fundamental importância para a garantia ao direito à educação, bem como o estabelecimento de fontes para o financiamento da mesma. Nesta perspectiva o presente artigo objetiva analisar a evolução dos textos constitucionais do Brasil no que se refere à previsibilidade de fontes que garantam o acesso à educação, além da análise das diversas constituições que o Brasil teve objetiva-se avaliar as evoluções no texto constitucional de 1988 com as Emendas Constitucionais 14/96 criando o FUNDEF, 53/2006 com a criação do FUNDEB, 59/2009 com ampliação da educação para 4 as 17 anos e com a criação do “novo FUNDEB” pela EC 108/2020. Tal pesquisa justifica-se pois é de fundamental importância a análise de políticas públicas e suas fontes de financiamento. O método utilizado foi o dedutivo com uso de revisão bibliográfica e análise de texto constitucional. Conclui-se pelo aumento das fontes de financiamento e comprometimento do Estado brasileiro com o mesmo, sendo esta uma análise quantitativa dos recursos e não qualitativa dos serviços prestado

Palavras-chave: Constituição de 1988, Direito fundamental, Financiamento da educação, Fundeb, Políticas públicas

Abstract/Resumen/Résumé

The prediction of the Right to Education in the Constitutions is of fundamental importance to guarantee the right to education, as well as the establishment of sources for its financing. In this perspective, this article aims to analyze the evolution of the constitutional texts of Brazil with regard to the predictability of sources that guarantee access to education, in addition to the analysis of the different constitutions that Brazil had, the objective is to evaluate the evolutions in the constitutional text of 1988 with Constitutional Amendments 14/96 creating

¹ Professora PPGD Unimar; Pós -Doutoranda em Direito UENP; Doutora em Educação (UNIMEP); Mestre (PUC-SP) e Graduada (UNESP Araraquara) em Economia.

² Professor PPGD - UNIMAR; Pós-doutorado (Universidade de Santiago de Compostela); Doutor (PUC-SP); Professor da UENP (Graduação e Colaborador no PPGCJ), Procurador do Estado de São Paulo.

FUNDEF, 53/2006 with the creation of FUNDEB, 59/2009 with the expansion of education for 4 to 17 years old and with the creation of the “new FUNDEB” by EC 108/2020. Such research is justified because the analysis of public policies and their funding sources is of fundamental importance. The method used was the deductive with the use of bibliographic review and constitutional text analysis. It is concluded that there is an increase in the sources of financing and commitment of the Brazilian State with it, this being a quantitative analysis of resources and not a qualitative analysis of the services provided.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Constitution of 1988, Financing of education, Fundamental right, Fundeb, Public policies

INTRODUÇÃO

O trabalho apresentado consiste em uma análise histórica do direito à educação e suas transformações nas constituições brasileiras, bem como da participação da União no que se refere ao financiamento da educação.

Objetiva-se assim discutir o direito à educação nas diversas constituições brasileiras no que se refere à perspectiva do financiamento público, bem como as transformações pelas quais o texto Constitucional de 1988 passou com a criação do FUNDEF, posterior criação do FUNDEB bem como do chamado “Novo FUNDEB”.

A pesquisa justifica-se perante a importância de estudos que apresentem um olhar para a efetividade de comprometimento da União com o financiamento da educação básica proporcionando a garantia do direito à educação previsto na Constituição.

Sabe-se que a existência de recursos para a educação não é garantia de educação com qualidade, mas a ausência, certamente é condenar a educação pública e o direito constitucional uma vez que a educação não ocorrerá nos padrões esperados.

Sendo assim, o histórico do financiamento da educação no Brasil deve ser estudado para se compreender o movimento dos agentes que levaram a atual configuração. O método utilizado para a pesquisa é o dedutivo, por meio de revisão bibliográfica e análise documental, utilizando-se dados primários.

A revisão bibliográfica priorizará levantamento histórico do comprometimento da União com o financiamento da educação básica e da educação enquanto direito fundamental, analisando aspectos quantitativos.

2 O DIREITO À EDUCAÇÃO NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS: UMA ANÁLISE HISTÓRICA

A primeira Constituição Federal republicana foi a de 1891, promulgada em 24 de fevereiro, nela não havia previsão nem da obrigatoriedade nem a gratuidade do ensino, apenas enfatizava o ensino leigo e a separação do mesmo da Igreja (COSTA, 2002).

Segundo Cury (1996), houve o estabelecimento do federalismo, do liberalismo, da divisão de poderes, dos direitos políticos e o laicismo, mas não dos direitos sociais. A instrução pública foi alocada nas esferas das unidades federadas, ficando a primária ao encargo dos Estados e Municípios, o Ensino Secundário como função dos Estados, apesar de poder ser mantido pela União, e o Ensino Superior como função da União, podendo também

haver atuação dos Estados. Era permitida a atuação da iniciativa privada em todos os níveis. Segundo Nagle (1974) não ocorreram transformações significativas no que se refere à educação popular.

Já para o texto Constitucional de 1934 houve incorporação da discussão de financiamento e ampliação da escolarização. O texto de 1934 apresenta-se influenciado pelo Manifesto dos Pioneiros, movimento pelo aumento da escolarização que apresentava a educação como função social e pública, ficando claro que não havia oposição ao ensino privado, mas sim a necessidade da oportunidade para que todas as crianças de 7 a 15 anos tivessem a mesma escola, que esta não fosse diferenciado em função do poder econômico, algo que ainda não havia sido previsto constitucionalmente (AZEVEDO, 2000).

Foi em um contexto de discussões na área educacional, transformações econômicas, políticas e sociais que colocou o governo federal como promotor do desenvolvimento nacional, que ocorreu a criação do Primeiro Ministério da Educação, no governo de Getúlio Vargas - 1930, sendo que, em 1934, estabeleceu-se a vinculação constitucional de recursos para o ensino.

Na Constituição Federal de 1934 tratou-se do Plano Nacional de Educação, obrigatoriedade e gratuidade do ensino primário e organização dos sistemas educacionais, passando a contemplar capítulo específico sobre educação (COSTA, 2002).

Assim, no Artigo 5º, apresenta-se, como competência da União, traçar as diretrizes da educação nacional. No Artigo 10 apresenta-se, como competência concorrente da União e Estados, difundir a instrução pública em todos os graus. Mas estão, a partir do Artigo 148 até o 157, as principais diretrizes para a educação, pelas quais, a União, além de fixar o Plano Nacional de Educação, deveria organizar e fiscalizar sua execução em todo o território.

A organização e manutenção dos sistemas educativos em seus territórios competiam aos Estados e Distrito Federal, respeitando as diretrizes estabelecidas pela União (Artigo 151) e contando com a participação desta nos casos que necessitassem de complementação de recursos, esta última teria como responsabilidade elaborar um Plano Nacional de Educação.

A Educação é apresentada como direito de todos, devendo ser ministrada pela família e pelos poderes públicos. O Ensino primário foi previsto, no Artigo 150, parágrafo único, alínea “a” como “integral e gratuito e de frequência obrigatória, extensivo aos adultos.” (BRASIL, 1934).

Para o financiamento da Educação, o artigo 156 trazia a aplicação de, no mínimo, 10% da receita dos Municípios e União e de, no mínimo, 20% dos Estados e Distrito Federal, que

deveriam ser utilizados na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos. (BRASIL, 1934).

O Artigo 157 previa que União, Estados e Distrito Federal reservariam parte dos patrimônios territoriais para a formação de fundos de educação, sendo que parte desses fundos seria utilizada para auxílio aos alunos necessitados mediante o fornecimento gratuito de material escolar, bolsas de estudos, entre outras formas. A concepção de fundos para a Educação aparecia pela primeira vez em uma Constituição brasileira.

A vinculação de receitas foi retirada pela Constituição Federal de 10 de novembro de 1937 e só foi restabelecida na Constituição Federal de 1946. No texto de 1937, o Estado aparece como um colaborador (Artigos 125 e 128), sendo dever deste (União, Estados e Municípios) garantir à infância e juventude uma educação adequada (Artigo 129) e o ensino primário obrigatório e gratuito (Artigo 130). Entretanto, é fundamental verificar que prevê a exigência “[...] aos que não alegarem, ou naturalmente não puderem alegar escassez de recurso, uma contribuição módica e mensal para a caixa escolar.” (BRASIL, 1937).

Esta Constituição é criticada no aspecto referente ao financiamento da educação, pois retirou a vinculação de receitas públicas para a área da educação, sendo que, sem tal vinculação, a tendência histórica é de redução na aplicação de recursos. Neste contexto, destaca-se também a elaboração de um Plano Nacional de Educação de forma centralizadora.

Em 1942 foi criado o Fundo Nacional do Ensino Primário, garantindo ajuda financeira da União para os Estados, sendo que a normatização do Ensino primário, em nível nacional, ocorreu por meio do Decreto-Lei 8.529/46 pela Reforma Capanena (OLIVEIRA, 1999).

Na Constituição Federal de 18 de setembro de 1946, dedicou-se um capítulo à educação, sendo que a vinculação das receitas dos Municípios foi restabelecida e aumentada para 20% (tendo-se como comparativo a Constituição Federal de 1934 e os 10% de vinculação das receitas municipais), mantendo-se o ensino primário como obrigatório e gratuito para todos (BRASIL, 1946). Estados e Distrito Federal também deveriam vincular 20% de suas receitas tributárias e a União 10% para gastos em educação.

O ensino primário poderia ser de responsabilidade dos Estados ou da União ou ainda ser facultado aos Municípios, desde que não constituísse sistema autônomo em relação aos Estados (OLIVEIRA, 1996).

No que se refere ao papel do Estado e financiamento, verifica-se que o texto apresenta a gratuidade para o ensino primário e uma tendência à gratuidade nos demais níveis. Apesar de a Constituição Federal de 1946 apresentar percentuais mínimos para as esferas da

federação, chegou-se a discutir o estabelecimento de um imposto único específico para a educação (OLIVEIRA, 1996).

Foi estabelecido que a União controlaria o seu sistema de ensino e dos Territórios, agindo complementarmente nos Estados que precisassem; Estados e Distrito Federal organizariam seus sistemas.

Oliveira (1999) observa que o projeto da LDB enviado ao Congresso em 1948 teve a descentralização do ensino como um de seus princípios, reafirmando a obrigatoriedade e gratuidade do ensino público.

Se por um lado já se vinha contemplando a participação da receita de cada esfera da União no financiamento da educação, por outro surgiam propostas da criação de fundos de financiamento. Nos anos 50 do século XX, tais propostas ganharam força com Anísio Teixeira (TEIXEIRA, 1956; TEIXEIRA, 1962; TEIXEIRA, 1976).

A LDB, que tinha iniciado sua tramitação em 1948, somente foi aprovada em 1961 pela Lei 4.024 (BRASIL, 1961) após a discussão sobre descentralização/centralização e sobre subsídios para as escolas particulares. Por ela foram criados o Conselho Federal de Educação e os Conselhos Estaduais de Educação.

Estabelecia-se que a União deveria aplicar o percentual mínimo de 12% de sua receita e Estados, Distrito Federal e Municípios, 20%. Foram constituídos os Fundos Nacionais do Ensino Primário, do Ensino Médio e do Ensino Superior com nove décimos dos recursos federais destinados à educação. (art. 92, parágrafo 1º).

Oliveira (1999) observa que o número de alunos não era o mesmo para todos os níveis e que o ensino primário era obrigatório e gratuito. Constata-se assim que, conforme os critérios dos Fundos Nacionais, o ensino primário ficaria proporcionalmente com menos recursos por aluno.

Em 1967, com a nova Constituição Federal e com o regime autoritário, houve a centralização das decisões na esfera da União. Isso pode ser verificado no sistema tributário estabelecido que centralizou os recursos financeiros e as decisões na esfera da União e não fez referência aos mínimos orçamentários para a educação.

Para Germano (1994), nos 21 anos de regime militar houve um investimento muito maior do Estado na esfera econômica, tais como a expansão das empresas estatais e estímulos ao capital privado, do que na educação, sendo que nesta privilegiou-se a manutenção da desigualdade social.

Assim, sintetiza a política educacional do período ditatorial:

A política educacional se desenvolveu em torno dos seguintes eixos: 1) Controle político e ideológico da educação escolar, em todos os níveis [...]. 2) Estabelecimento de uma relação direta e imediata, segundo a ‘teoria do capital humano’, entre educação e produção capitalista e que aparece de forma mais evidente na reforma do ensino do 2º grau, através da pretensa profissionalização. 3) Incentivo à pesquisa vinculada à acumulação de capital. 4) Descomprometimento com o financiamento da educação pública e gratuita, negando, na prática, o discurso de valorização da educação escolar e concorrendo decisivamente para a corrupção e privatização do ensino, transformando em negócio rendoso e subsidiado pelo Estado. Dessa forma, o Regime delega e incentiva a participação do setor privado na expansão do sistema educacional e desqualifica a escola pública de 1º e 2º graus, sobretudo. (GERMANO, 1994, p. 105-106).

A estrutura tributária instalada demonstra a centralização da condução da economia e das decisões na esfera da União, uma vez que já havia uma centralização política com o sistema de ditadura governamental. Assim, reduziu-se a autonomia política, financeira e tributária dos Estados e Municípios, retirando desses o direito de cobrança de uma série de tributos. Os principais impostos da União no período (principal fonte de receita) foram o Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI e o Imposto de Renda e proventos – IR (MELCHIOR, 1987).

Com a centralização na União, houve um retrocesso no estabelecimento do federalismo em relação às Constituições Federais anteriores, que permitiam maior autonomia para Estados e Municípios.

Para compensar a perda que Estados e Municípios tiveram nas suas receitas, foi criado um sistema de transferências vinculadas a determinadas categorias e programas de gastos, não se permitindo sua livre aplicação. A centralização de recursos permitia maior controle da política e estabelecimento de prioridades no nível do governo federal. Entre essas transferências estão o Fundo de Participação dos Municípios - FPM, Fundo de Participação dos Estados – FPE (compostos pelo IR e IPI, mostrando a dependência das transferências da União) e a Quota parte do Imposto sobre Circulação de Mercadorias – QP- ICM (transferidos dos Estados para os Municípios tendo como principal critério o Valor Adicionado).

Horta (1996) apresenta a discussão havida na Assembleia Constituinte sobre a vinculação dos recursos para a educação através dos debates dos Deputados Federais, mostrando que a preocupação era muito mais de centralização das decisões que efetivamente da garantia de recursos para um setor.

Assim, ao mesmo tempo em que transferências como o FPM e o FPE apareciam vinculadas a determinados gastos e investimentos, não se mantinha a fonte e percentual dos recursos para a Educação, apesar da manutenção da gratuidade e da obrigatoriedade do ensino

primário. Os fundos de Ensino criados pela LDB deixaram de constar do orçamento da União a partir de 1968.

Em 1969, a Emenda Constitucional nº 1 restabeleceu somente a obrigatoriedade do vínculo das receitas municipais em 20%, mas uma vez que a reforma tributária de 1966 havia centralizado as receitas na esfera da União, este percentual representava valores baixos.

Em 1971 promulgou-se a Lei 5692/71 que, entre outros elementos, fixava diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus e tornava a escolarização obrigatória em 8 anos, além de estabelecer a aplicação de 20% do FPM no ensino.

Os principais elementos da Lei 5692/71 concentraram-se na duração da escolaridade obrigatória e a generalização do ensino profissionalizante de 2º grau.

[...] a democratização do ensino não dizia respeito à gestão participativa e transparente do aparelho escolar, à livre circulação de idéias, ao exercício da cidadania – embora este fosse um dos objetivos da Lei 5.692/71 -, porém assumia o significado de uma ampliação de oportunidades de acesso à escola, do aumento no número de anos de escolaridade obrigatória, da adoção de dispositivos – como a eliminação dos exames de admissão ao ginásio – que facilitassem a melhoria do fluxo escolar, numa tentativa de diminuir as taxas de evasão e repetência. (GERMANO, 1994, p. 168).

Oliveira (1999) observa que, apesar do contexto repressivo e de uma visão estreita sobre a educação, a lei implicou em avanços no sentido da descentralização, pois estabeleceu atribuições ao Conselho Federal de Educação, aos Conselhos Estaduais de Educação e aos estabelecimentos de ensino, além da criação de Conselhos Municipais de Educação, onde fosse possível; discute ainda que, apesar da medida tender à municipalização, os controles e decisões foram mantidos na União.

Com o passar dos anos, após a reforma de 1966, foram ocorrendo modificações no que se refere à centralização na esfera da União. Se a centralização tributária e, conseqüentemente, das decisões era um elemento fundamental para a condução de uma política econômica concentrada no âmbito da União em um período de ditadura, foi justamente quando a União começou a perder seu caráter de condutora absoluta dos rumos políticos e econômicos do país, e iniciou-se uma abertura política, que ocorreram modificações no sistema tributário. Analisar esta relação é fundamental uma vez que o sistema tributário representa importante elemento de poder político e do federalismo.

Melchior (1987) ressalta que nesse período os gastos do MEC estavam concentrados no Ensino Superior (69,06% em 1978), não havendo, portanto, uma alteração na estrutura de gastos do Governo Federal apontada anteriormente; este dado também demonstrava a

necessidade de descentralização de recursos para que Estados e Municípios pudessem investir nos outros níveis de ensino.

Além desses dados, vale destacar que, até o final do período autoritário, não tinha havido uma mudança significativa na educação brasileira no que se refere ao acesso. Germano (1994) observa que a população de mais baixa renda apresentava uma participação decrescente à medida que avançavam os graus escolares, diferentemente da população de mais alta renda.

Nos anos 80 ocorreram as eliminações de transferências vinculadas, mas mantiveram-se as transferências negociadas. Havia uma crescente pressão exercida pelos Estados e Municípios para alterações no sistema tributário.

A Emenda “João Calmon” (EC 24/1983) fixou percentuais mínimos das receitas próprias e transferências constitucionais para o investimento em educação: a União deveria investir não menos que 13% e Estados, Distrito Federal e Municípios não menos que 25%.

Em 1985 novas medidas foram tomadas para o aumento da participação de Estados e Municípios. Aumentou-se a carga tributária com a elevação do Imposto de Renda e juntamente a isso, houve novo aumento do percentual que compunha o FPM e FPE, levando ao fortalecimento de Estados e Municípios e a uma rediscussão do federalismo no Brasil.

Melchior (1987) observa que essas mudanças permitiram o aumento das receitas municipais a níveis do início do período republicano e deveriam levar a “mais e melhor educação”.

Essas mudanças, a restauração do debate sobre o federalismo fiscal, além da abertura política com o fim do período autoritário militar e o aumento da participação de Estados e Municípios, levaram à configuração assumida pela Constituição Federal de 1988.

Assim, não se deve analisar a Constituição Federal de 1988 somente sob a ótica do restabelecimento do federalismo no seu aspecto financeiro uma vez que Estados e Municípios recuperaram sua participação, mas também na forma de atribuições e encargos.

Na Constituição Federal o direito à educação está previsto no art. 6º como direito social

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (BRASIL, 1988. Redação dada pela Emenda Constitucional n. 90, 2015).

A educação aparece na norma constitucional positiva entre os artigos 205 e 214, destacando-se aqui o texto do artigo 205:

Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (BRASIL, 1988).

Fundamental também se faz compreender que o Direito à educação permitirá a busca por objetivos expressos em outros artigos constitucionais, como o 3º que prevê como objetivo fundamental da República Federativa do Brasil a construção de sociedade livre, justa e solidária, com erradicação da pobreza e redução de desigualdades regionais (entre outros pontos).

Para se garantir o Direito à educação, sem a qual não há o estabelecimento do desenvolvimento social e garantia de direitos humanos, é necessário garantir fontes de financiamento para a mesma. O financiamento da educação no Brasil apresenta-se como tema central quando se discute, não somente a garantia do Direito à Educação, mas também o próprio desenvolvimento do país. Para isso, é necessário que o financiamento da educação ocorra de forma a garantir recursos para que a mesma ocorra.

Bittar (2001) discute a educação como base para o desenvolvimento do indivíduo no contexto social, envolvendo processos sociais, éticos, familiares, religiosos e políticos. No mesmo sentido Carvalho (2002) destaca a educação como fundamental para a construção da cidadania civil e política. Bezerra (2007) apresenta a educação como responsável pelo desenvolvimento do homem e que, somente com conhecimento, terá liberdade. Neste sentido, o Estado deverá ser o maior responsável, deve ser investidor e fiscalizador.

Ampliam-se estudos de questões relacionadas à participação do setor público e às questões federativas com um olhar para os recursos e responsabilidades nos diversos níveis de ensino de cada ente federado (ABRUCIO, 2010; CRUZ, 2011; MORDUCHOWICZ, 2011; REZENDE, 2013; SENA, 2011;).

2 A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E SUAS TRANSFORMÇÕES NO QUE SE REFERE AO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO

Para se analisar o financiamento e garantia do direito à educação, há de se compreender como ocorreu historicamente a participação do Setor Público e, mais precisamente, de cada esfera, por que houve a implantação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF ocorrida pela Emenda Constitucional (EC) 14/1996, por que se apresentou na agenda das discussões a proposta de um fundo mais abrangente culminando na aprovação do Fundo de

Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica - FUNDEB pela aprovação da EC 53/2006, que entre outros elementos apresentava um maior vínculo com comprometimento financeiro da união para a garantia do direito fundamental à educação (ROSSIGNOLI, 2010), além do chamado “novo” FUNDEB pela EC 108/2020. A estas EC soma-se a EC 59/2009 que ampliou a obrigatoriedade do ensino para o intervalo de 4 a 17 anos.

Desde a aprovação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF, criado pela Emenda Constitucional n. 14/1996 e regulamentado pela Lei 9.424/1996, tem se aprofundado discussões sobre o financiamento da educação (ARAÚJO, 2006; DAVIES, 2004; GUIMARÃES, 2004).

Os estudos convergem ao apontar ganhos no Ensino Fundamental promovidos pela aprovação do FUNDEF, levando à quase universalização deste nível de ensino, mas também apresentam pontos críticos ligados ao federalismo tais como uma indução à municipalização, cujo fator é mais econômico que educacional, desresponsabilização da União e, portanto, a dificuldade em se promover a redução das desigualdades regionais no financiamento do Ensino Fundamental, dadas as grandes divergências arrecadatórias no país. A pequena participação da União no montante dos recursos comprova esta desresponsabilização da União e desequilíbrio do Federalismo, em 1998 a participação da União foi de apenas 3,29% do montante total dos recursos (PINTO, 2006; SENA, 2006).

Entre outros motivos a aprovação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica - FUNDEB pela Emenda Constitucional 53 de 2006 e regulamentado pela Lei 11.494 de 2007 foi motivada pela necessidade de maior vinculação de receitas da União para o financiamento da Educação, como forma de tentativa de redução da desigualdade de valores pelos estados brasileiros destinados para a educação, além da questão que os valores para a educação infantil e o ensino médio não haviam sido contemplados pelas regras de financiamento existentes até então.

Quando da Criação do FUNDEF o mesmo foi aprovado para um período de 10 anos, de 1997 a 2006, sendo que, nos cinco primeiros anos, deveria ocorrer o ajuste progressivo das contribuições, garantindo um valor por aluno que proporcionasse um padrão mínimo de qualidade. Entretanto, o que se verificou, foi um baixo comprometimento da União o que causou, entre outras distorções, que um Estado pudesse ter um valor 3,3 vezes maior que outro na disponibilidade de recursos¹.

¹ Em 2006 Roraima possuía um valor 3,3 vezes do valor que o estado do Maranhão tinha por aluno (ROSSIGNOLI, 2010).

Assim, quando da aprovação do FUNDEB em 2006 para vigorar a partir de 2007, entre outros elementos, estabelece-se que a participação da União não deveria ser inferior a 10% (houve um período de transição nos 3 primeiros anos sendo estes percentuais majorados até atingir os 10%) (ROSSIGNOLI, 2010).

Outra importante alteração para a educação foi a aprovação da Emenda Constitucional 59/2009 que deixa claro que a Educação Básica, passaria a ser obrigatória e gratuita, englobando a Educação Infantil, o Ensino Fundamental e o Ensino Médio em regime de colaboração entre União, Estados e Municípios (BRASIL, 2009).

Em 2020 nova Emenda Constitucional a 108 foi aprovada, foi regulamentada pela Lei n. 14.113/2020, objetivou definir novas bases de financiamento para fomentar a educação básica e proporcionar melhor qualidade e desenvolvimento social, entre outros elementos mais uma vez surge a importância do comprometimento da União (BRASIL, 2020).

Pontos relevantes são apresentados no texto de lei, que constitucionalizou mecanismos importantes tais como o Custo Aluno-Qualidade (CAQ) e o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SINAEB), complementação por pela União no percentual de 23% (a ser atingido em 2026) e preservação do Salário-Educação (BRASIL, 2020; ROSSIGNOLI; OLIVEIRA; ANDRADE, 2021). Verifica-se no texto da lei 14.113 de 2020:

Art. 5º A complementação da União será equivalente a, no mínimo, 23% (vinte e três por cento) do total de recursos a que se refere o art. 3º desta Lei, nas seguintes modalidades: I - complementação-VAAF: 10 (dez) pontos percentuais no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, sempre que o valor anual por aluno (VAAF), nos termos da alínea a do inciso I do caput do art. 6º desta Lei não alcançar o mínimo definido nacionalmente; II - complementação-VAAT: no mínimo, 10,5 (dez inteiros e cinco décimos) pontos percentuais, em cada rede pública de ensino municipal, estadual ou distrital, sempre que o valor anual total por aluno (VAAT), nos termos da alínea a do inciso II do caput do art. 6º desta Lei não alcançar o mínimo definido nacionalmente; III - complementação-VAAR: 2,5 (dois inteiros e cinco décimos) pontos percentuais nas redes públicas que, cumpridas condicionalidades de melhoria de gestão, alcançarem evolução de indicadores a serem definidos, de atendimento e de melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades, nos termos do sistema nacional de avaliação da educação básica, conforme disposto no art. 14 desta Lei (BRASIL, 2020).

Por ocasião da tramitação da Proposta de Emenda Constitucional 15 de 2015 que originou a referida Emenda, um dos pontos de grande discussão foi exatamente a definição do percentual de complementação pela União².

² Em estudo realizado por Gluz (2021) de acompanhamento da tramitação da PEC 15/2015 verifica-se que a discussão de complementação por parte da União ficou entre percentuais de 20 a 40 %, tendo sido aprovado os 23%.

Toda esta análise que se inicia com a Emenda Constitucional n. 14 de 1996, depois a EC 53 de 2006, a EC 59 de 2009 e a EC 108 de 2020, bem como o Plano Nacional de Educação de 2014-2024³ mostra o comprometimento do Estado com a Educação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa objetivou apresentar a evolução do comprometimento financeiro do Estado com o financiamento da educação básica (nas suas diversas nomenclaturas com as mudanças históricas vivenciadas).

Assim, verificou-se que se inicialmente não havia previsibilidade constitucional e vinculação de receitas para a educação a mesma foi se ampliando juntamente com a ampliação da escolarização no país.

Se a Constituição Federal de 1988 apresentou-se como uma avanço no direito a educação era necessário estabelecer fontes de financiamento da mesma, tal avanço no financiamento ocorreu por meio da EC 14/1996 que criou o FUNDEF mas conforme apresentado ao final do mesmo a complementação da União apresentava-se em percentuais muito baixos.

A EC 53/2006 apresentou a ampliação do financiamento da educação fundamental para educação básica estabelecendo que a União de forma gradativa chegaria a uma complementação de 10% e a EC 108/2020 com a transformação do FUNDEB em permanente e ampliou o comprometimento da União para 23% a ser alcançado em 2026.

Desta forma conclui-se pela ampliação dos recursos para a educação, sendo importante destacar que tal análise se dá no aspecto quantitativo.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. (Org.). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: Unesco, 2010. Disponível em: https://crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publi/unesco/educacao_federalismo.pdf. Acesso em 3 mar. de 2023.

³ O Plano Nacional de Educação estabelecido pela Lei 13.005 de 25 de jun. de 2014 (BRASIL, 2014) e aprovado para um período de 10 anos trouxe importantes elementos que culminaram na aprovação da EC 108 de 2020 buscando atingir as metas estabelecidas.

ARAÚJO, L. Insuficiente, mas necessário! In: LIMA, M. J. R.; DIDONET, V. (Org.). **FUNDEB**: avanços na universalização da educação básica. Brasília: INEP, 2006. p.105-115.

AZEVEDO, F. et al. O Manifesto dos pioneiros da educação nova. In: GUIRALDELLI JR, P. **História da Educação**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2000. p. 54-78.

BEZERRA, Paulo César Santos. **Temas atuais de Direitos Fundamentais**. Ilhéus: EDITUS, 2007.

BITTAR, Eduardo C. B. **Direito e ensino jurídico**: legislação educacional. São Paulo: Atlas, 2001.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Texto original. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 4 mar. 2023.

BRASIL. Constituição (1946). Constituição dos Estados Unidos do Brasil. **Diário Oficial da União dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 15 out., 1946.

BRASIL. Constituição (1934). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. **Diário Oficial da União da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 19 nov., 1937.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 14 de 12 de setembro de 1996. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais Transitórias. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc14.htm. Acesso em 4 mar. 2023.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 53 de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc53.htm. Acesso em 4 mar. 2023.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 59 de 11 de novembro de 2009. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm. Acesso em 4 mar. 2023.

BRASIL. Lei n. 13.005 de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm. Acesso em 6 mar. de 2023.

BRASIL. Lei 4.024 de 20 de dezembro de 1961. Fixa as diretrizes e bases da Educação oficial. Brasília, 1961. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4024.htm. Acesso em: 24 jun. 2023.

BRASIL. Lei n. 14.113 de 20 dez. de 2020. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Lei/L14113.htm. Acesso em 4 mar. 2023.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: O longo Caminho**. 3 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CRUZ, Rosana Evangelista da. Federalismo e financiamento da educação: a política do FNDE em debate? In: GOUVEIA, Andréa Barbosa; PINTO, José Marcelino Rezende; CORBUCCI, Paulo Roberto (Orgs). **Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil**. Brasília, DF: Ipea, 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_federalismopoliticas.pdf>. Acesso em: 3 mar. 2023.

COSTA, M. **A Educação nas constituições do Brasil: dados e direções**. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A educação e a primeira constituinte republicana. In: FÁVERO, O. (Org.). **A educação nas constituintes brasileiras 1823-1988**. Campinas: Autores Associados, 1996. p.69-80.

DAVIES, N. FUNDEB: a redenção da educação básica? **Educação e Sociedade**, Campinas. v. 27, n. 96, p.753-774, out., 2006.

GERMANO, J. W. **Estado militar e educação no Brasil (1964-1985)**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1994.

GLUZ, Micaela Passerino. O Novo Fundeb É uma Vitória? Análise das disputas políticas pelo projeto do Novo Fundeb. **Fineduca – Revista de financiamento da educação**. v. 11. n. 10, 2021. p. 1-19. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/fineduca/article/view/110856/61675>. Acesso em 5 mar. de 2023.

GUIMARÃES, J. L. Alguns Impactos do Fundef: apontamentos e incertezas após sua implantação. In: MARTINS, A. M.; OLIVEIRA, C.; BUENO, M. S. S. (Org.). **Descentralização do estado e municipalização do ensino: problemas e perspectivas**. Rio de Janeiro: DP&A, 2004. p. 193-210.

HORTA, J. S. B. A Constituinte de 1934: Comentários. In: FÁVERO, O. (Org.). **A educação nas constituintes brasileiras 1823-1988**. Campinas: Autores Associados, 1996. p. 139-152.
MELCHIOR, J. C. de A. **Mudanças no financiamento da educação no Brasil**. Campinas: Autores Associados, 1997. (Polêmicas do Nosso Tempo).

MORDUCHOWICZ, Alejandro. La asignación de recursos em sistemas educativos descentralizados de América Latina. In: GOUVEIA, Andréa Barbosa; PINTO, José Marcelino Rezende; CORBUCCI, Paulo Roberto (Orgs). **Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil**. Brasília, DF: Ipea, 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_federalismopoliticas.pdf>. Acesso em: 3 mar. 2023.

NAGLE, J. **Educação e sociedade na primeira República**. São Paulo: EPU, 1974.

OLIVEIRA, Cleiton de. A municipalização do ensino brasileiro. In: OLIVEIRA, C. de, et al. (Org.). **Municipalização do ensino no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 1999. p. 11-36.

OLIVEIRA, Romualdo Portela. A educação na Assembléia Constituinte de 1946. In: FÁVERO, O. (Org.). **A educação nas constituintes brasileiras 1823-1988**. Campinas: Autores Associados, 1996. p. 153-190.

PINTO, José Marcelino de Rezende. A política de fundos no Brasil para o financiamento da educação e os desafios da equidade e qualidade. **Propuesta educativa**. n. 52, p. 24-40, nov. 2019. Disponível em: http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1995-77852019000200004&lng=es&nrm=iso. Acesso em 3 mar. de 2023.

PINTO, José Marcelino de Rezende. Uma proposta de custo-aluno-qualidade na educação básica. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**. v.22, n.2, p.197-227, jul/dez., 2006.

REZENDE, Fernando. A crise do federalismo brasileiro: evidências, causas e consequências. In: **O Federalismo brasileiro em seu labirinto: crise e necessidade de reformas**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2013.

ROSSIGNOLI, Marisa; OLIVEIRA, Bruno Bastos de; ANDRADE, Sabrina Bellorti de. Novo FUNDEB e garantias constitucionais quanto ao Direito educacional: busca pela redução das desigualdades sociais. **Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas**. Unifafibe, v. 9, p. 447-478, 2021.

ROSSIGNOLI, Marisa. **Política de Financiamento da Educação Básica no Brasil: do FUNDEF ao FUNDEB**. Brasília: Liber livro, 2010.

SENA, Paulo. O Financiamento da Educação de Qualidade. **Revista Educação e Políticas em Debate**, [S. l.], v. 3, n. 2, 2015. Disponível em: <https://seer.ufu.br/index.php/revistaeducaopoliticas/article/view/30280>. Acesso em: 3 mar. 2023.

SENA, P. Financiamento da educação básica: critérios conceitos e diretrizes. In: LIMA, M. J. R.; DIDONET, V. (Org.). **FUNDEB: avanços na universalização da educação básica**. Brasília, DF: INEP, 2006. p.49-70.

TEIXEIRA, Anísio. **A Educação no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Companhia Nacional, 1976.

TEIXEIRA, Anísio. **A educação e a crise brasileira**. São Paulo: Companhia Nacional, 1956.

disponível em <http://www.bvanisioiteixeira.ufba.br/fran/artigos/crise.html>. Acesso em: 25 jun. 2023.

TEIXEIRA, Anísio. Bases preliminares para o plano de educação referente ao Fundo Nacional de ensino Primário. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**. Rio de Janeiro, v. 38, n. 88, out./dez. 1962. p. 97-107. Disponível em: <http://www.bvanisioiteixeira.ufba.br/artigos/systemanalysis.html>. Acesso em: 25 jun. 2023.