



CONJUNTURA HISTÓRICA DO PROCESSO DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL

IDE, Maria Helena de Souza.

Professora de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Social - Unimontes
barbaraide@hotmail.com

LENOIR, Luciana Santos.

Estudante de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Social - Unimontes
lucianalenoir@bol.com.br

407

RESUMO

O presente trabalho expõe considerações teóricas e históricas referentes à trajetória da educação pública no Brasil a partir da fase republicana, com ênfase na atuação do Estado e no financiamento da educação. Nesse sentido, considera determinados movimentos que caracterizaram as ações peculiares do Estado, da sociedade brasileira e das suas respectivas políticas públicas voltadas para o financiamento da educação. Busca demonstrar como o Estado brasileiro, vinculado, desde a sua formação, ao caráter capitalista, estruturou-se e fundamentou-se tendo em vista atender, especialmente, aos interesses gerais das classes dominantes e aos específicos das suas várias frações. Desse modo, registram-se os aspectos socioeconômicos e as estratégias políticas responsáveis por configurar a retórica neoliberal conforme a classificação da “crise de qualidade” da educação assim como seus respectivos elementos reguladores.

Palavras-chave: Educação. Financiamento. Estado.

ABSTRACT

This paper presents theoretical and historical considerations regarding the trajectory of public education in Brazil from the republican phase, with emphasis on state action and financing of education. In this sense, considers certain movements that characterized the state's peculiar actions of Brazilian society and their respective public policies for education funding. Seeks to show how the Brazilian State, linked, since its formation, the capitalist character, was structured and was based in order to meet especially the general interests of the ruling classes and the specific of the various fractions. Thus, it record the socioeconomic and political strategies responsible for setting the neoliberal rhetoric as the classification of "quality crisis" in education as well as their regulatory elements.

Keywords: Education. Financing. State.



1 Cenário sociopolítico e educação, no Brasil, na trajetória da Proclamação da República

Nas primeiras décadas do século XIX a estrutura econômica, política e social, permanecia similar à do Brasil Império. Tal afirmação evidencia que as medidas vinculadas à educação dependiam da boa vontade daqueles que atuavam dentro e nos limites da estrutura educacional vigente. Desse modo, ressalta-se que ainda prevalecia, no país, a denominada “educação de classe”¹ que, de acordo com Romanelli (1999), atravessou todo o período colonial e imperial, e atingiu o republicano sem alterar as suas sólidas bases. A autora enfatiza que não ocorreu uma modificação estrutural no que condiz à educação, nem mesmo quando a demanda social começou a aumentar diante da ampliação da oferta escolar, tendo em vista atender às camadas populares.

A partir da autonomia política do Brasil, alcançada em 1822, a educação, anteriormente concebida como um dever do súdito, passou a ser compreendida como um direito do cidadão e um dever do Estado. Em 1823, a Comissão Constituinte encaminhou à Assembleia o projeto de Constituição que previa a difusão da instrução pública de todos os níveis, uma vez que o Art. 250 dispunha: “Haverá no Império escolas primárias em cada termo, ginásio em cada comarca e universidades nos mais apropriados locais”. Segundo Ribeiro (2007), concebeu-se, então, a ideia de um sistema nacional de educação mediante um duplo aspecto: graduação das escolas e distribuição racional por todo o território nacional.

No entanto, com o golpe de Estado de 12 de novembro de 1823, decorreu-se a dissolução da Constituinte e, concomitantemente, o referido projeto de Constituição foi anulado, assim como as relevantes resoluções acerca da instrução pública foram desprezadas. De certo modo, afirma-se que os legisladores de 1824 alavancaram a discussão acerca da garantia da educação pública, mas tal condição somente se efetivou com a descrição da Lei de 15 de outubro de 1827², a qual determinava a existência - desde que necessárias, em todas as cidades, vilas e lugares mais populosos - de *escolas*

¹ A autora caracteriza como “educação de classe” aquela oferecida pelos jesuítas no período colonial, e que tratava de distinguir a aristocracia rural.

² Conforme estabelece Ribeiro (2007), esta Lei era o que resultara do projeto de Januário da Cunha Barbosa - 1826 -, no qual estavam presentes as ideias de educação como dever do Estado, da distribuição racional por todo o território nacional das escolas dos diferentes graus e da necessária graduação do aspecto educativo. Do projeto, vigorou simplesmente a ideia de distribuição racional por todo o território nacional, mas *apenas* das escolas de primeiras letras, o que equivale a uma limitação quanto ao grau (só um) e quanto aos objetivos de tal grau (primeiras letras).



de primeiras letras. Acrescentava que, além das escolas para meninos, deveriam existir também escolas para meninas; que os professores fossem vitalícios e que ingressassem no magistério por concurso público.

Naquele momento, a conquista da autonomia política fez emergir, no alicerce da nação brasileira, a declaração dos seus interesses e das suas exigências quanto à organização educacional do país. No entanto, fortes resistências às alterações internas para o alcance da referida autonomia formaram verdadeiros obstáculos a um eficiente atendimento escolar. O governo central, com os encargos decorrentes de uma centralização excessiva, mostrava-se incapaz de cuidar da educação popular e de organizar toda a instrução pública. Além disso, nessa fase, a educação manteve-se como elemento seletivo de distinção da sociedade aristocrática³ diante de um quadro permanente, herdado desde o período de colonização.

Durante o período da Regência - compreendido entre 1831 e 1840 -, configurou-se como relevante o Ato Adicional à Constituição do Império, de 12 de agosto de 1834, o qual delegou às províncias o direito de regulamentar e de promover a educação primária e secundária. O documento em questão possibilitou o começo de mudanças no universo da educação secundária, mediante a criação dos primeiros liceus⁴ provinciais nas capitais, por intermédio da reunião de disciplinas avulsas. Inevitavelmente, o fato de a maioria dos colégios secundários possuírem origem privada evidenciou o perfil classista e acadêmico do referido ensino, uma vez que somente as famílias de altas posses tinham condições de financiar a educação dos seus filhos.

Somente com o Regulamento de 1854⁵, o ensino primário na Corte seria obrigatório, com matrícula entre cinco e 15 anos, vedada aos escravos; quanto ao território nacional, a distribuição racional das escolas não se efetivou, uma vez que a grande seleção concentrava-se em diferenciar não escolarizados e escolarizados. A

³ Há que se saber que o governo imperial atendia aos interesses da camada senhorial constituída de duas facções significativas: aquela vinculada à lavoura tradicional (cana, tabaco, algodão) e a outra ligada à nova lavoura (café). Saliencia-se que esta última dominava o aparelho de Estado, porém, admitia a participação da primeira facção mencionada.

⁴ Liceu é uma designação que remonta a um tipo de escola da Grécia Antiga fundada por Aristóteles, em 335 a.C. O sentido exposto no texto refere-se a uma espécie de estabelecimento em que são ministrados os três últimos anos do ensino secundário.

⁵ Trata-se de procedimentos iniciais de organização administrativa da instrução pública e do princípio de um processo de uniformização do ensino, concretizados com as reformas realizadas pelo Ministro Couto Ferraz, em 1854.



exclusão não era paulatina, de um nível de ensino para outro, mas sim logo no início da escolarização, haja vista que a maioria, diante das condições de vida enfrentadas, não se interessava pela educação e nem tinha condições de ingressar ou permanecer na escola.

Entre 1870 e 1880, os projetos relevantes de instrução pública requeriam a participação do governo central no desenvolvimento do ensino no Brasil, mediante mecanismos de criação de estabelecimentos na província, custeados pelo mesmo, e na concessão de auxílio financeiro a escolas criadas pelos poderes provinciais e pela iniciativa particular. O ideário republicano já acenava, pois, com a irreduzível incompatibilidade entre um sistema verdadeiramente representativo e a ignorância popular, até então voluntariamente mantida por uma ordem social que prescindia da “vontade geral” para agir com total onipotência sobre a “coisa pública”.

É fato que o século XIX culminou a expansão da escola pública, universal e gratuita nos países então desenvolvidos, quando a erradicação do analfabetismo sustentava uma relativa qualificação para o trabalho técnico industrial. No entanto, em tais países, era evidente uma demanda real correspondente às formulações de sólidas políticas nacionais de escolarização pública. Em contrapartida, a realidade brasileira não conciliava com as características descritas de um país economicamente avançado diante dos modos rudimentares de produção, da abundância de mão de obra, da baixa densidade demográfica e da urbanização. Tais condições não impediram de se cogitar, no interior do sistema monárquico, a criação da educação industrial como elemento para o desenvolvimento do país.

2 Educação brasileira no contexto socioeconômico da Primeira República

A instituição oligárquica alicerçada pela “política dos governadores” expressou um sistema de representação coletiva e singular, no qual a composição do poder conservava-se limitada a um grupo bastante restrito. O federalismo permitiu a autonomia dos Estados e insuflou as disparidades regionais visualizadas no plano econômico e educacional. Nesse contexto, a educação encontrou-se dependente das circunstâncias políticas e econômicas locais, e aprofundou a distância já registrada entre os sistemas escolares estaduais.



A vitória dos princípios federalistas que consagrou a autonomia dos poderes estaduais fez com que o Governo Federal, reservando-se uma parte da tarefa de proporcionar educação à nação, não interferisse de modo algum nos direitos de autonomia reservados aos Estados, na construção de seus sistemas de ensino. Como um não interferia na jurisdição do outro, as ações eram completamente independentes e, o que era natural, díspares, em muitos casos. Isso acabou gerando uma desorganização completa na construção do sistema educacional, ou melhor, dos sistemas educacionais brasileiros. (ROMANELLI, 1999, p.42).

O liberalismo econômico e político impulsionou o liberalismo educacional e também aprofundou as desigualdades socioeconômicas e culturais das diversas regiões do país, fato que, por sua vez, tornou praticamente impossível o estabelecimento de parâmetros uniformes e da conformidade de ação pedagógica. Nesse cenário, os modelos de comportamento e de educação preconizados pela classe latifundiária, que inevitavelmente foram copiados até mesmo pela burguesia industrial, justificaram-se, porque a primeira ofereceu parte de seu capital humano e econômico para engendrar o processo de industrialização. Era a educação da classe oligárquica que a burguesia nascente buscava para si; além disso, as próprias classes médias, distanciadas das camadas pobres da população, não tinham outro padrão de educação a seguir senão esse.

Um dos pontos centrais no início do período republicano era eliminar as barreiras legais que limitavam a atuação mais ampla do Estado em matéria de escolarização. Observa-se que a pressão exercida sobre a estrutura do Estado para a ampliação das suas funções e de suas ações no que se refere aos serviços educacionais não foi um fato isolado, mas apenas uma das modalidades que se afluíram na época. As exigências acerca do domínio da escolarização, especificamente, juntavam-se a tantas outras dos diversos setores da sociedade brasileira e, de certo modo, refletiam os amplos movimentos sociais em desenvolvimento.

Reivindicava-se abertamente a maior participação do Estado, por intermédio de uma intervenção radical e de uma interpretação dos dispositivos constitucionais. No período republicano, as normas constitucionais eram verdadeiros obstáculos para quem buscasse elevar a educação brasileira ao nível das exigências históricas da sociedade



moderna, haja vista que os dispositivos constitucionais de 1891 tolhiam o debate educacional frente à manutenção das normas prevaletentes no regime anterior.

O regime republicano no Brasil e todas as suas peculiaridades de instalação diante da manutenção do poder pelas elites não trouxe significativas alterações socioeconômicas; colaborou para a inexistência de pressão por demanda social de educação, como também para que a oferta não fosse ampliada, o que acabava por restringir o real interesse pela educação pública, universal e gratuita. Portanto, não é pertinente julgar, de acordo com Romanelli (1999), que a falta de recursos materiais, naquela época, imputava na maior soma de responsabilidade pela ausência da educação do povo, mas em função da permanência da estrutura socioeconômica que ainda sobrevivia durante a República.

3 Conjuntura do processo de desenvolvimento e a educação no Brasil

A queda da Primeira República, sob o impacto da Revolução de 1930, alterou o nível das relações de poder entre o governo federal e os estados, o que gerou uma progressiva centralização política. O fim do sistema oligárquico e o esvaziamento do regionalismo estimularam a redefinição do papel do Estado, que adquiriu uma ação mais intervencionista em todas as esferas da vida nacional. Assim, o governo central tornou-se mais atuante no processo de reorganização da educação escolar em todo o país. Nos primeiros anos do governo provisório, registraram-se a criação do Ministério da Educação e Saúde Pública e a do Conselho Nacional de Educação, órgão consultivo destinado a assessorar o referido Ministério.

A Revolução de 30 representou a intensificação do capitalismo industrial no Brasil e, paralelamente, germinou novas exigências educacionais. Se na estrutura oligárquica de antes a necessidade de instrução não era expressa ou sentida pela população, nem em termos de propósitos concretos pelos poderes constituídos, o novo quadro eminente em 1930 transformou significativamente o conjunto de aspirações sociais relativo à educação e, de modo similar, à ação do próprio Estado.

Foi justamente nesse contexto que a demanda social de educação aumentou, inflada por uma pressão cada vez mais forte pela expansão do ensino. Entretanto, da



mesma forma que a expansão capitalista não englobou todo o território nacional e sem uma homogeneidade evidente, a expansão pela demanda escolar somente adquiriu expressividade nas zonas onde se registraram as relações de produção capitalista, fato que gerou uma das mais sérias contradições do sistema educacional brasileiro. Conforme exposto por Romanelli (1999), se, de um lado, a revolução industrial e educacional do Brasil ocorreu com um atraso de aproximadamente cem anos, comparando-se aos países desenvolvidos, de outro, tal revolução atingiu o território nacional de forma desigual, diferenciada.

Em 1932, um fato relevante merece ser apontado como um verdadeiro marco histórico na educação brasileira. Trata-se do “Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova”, desencadeado quando um grupo de educadores e intelectuais captou a educação de modo integral e como fruto de um anseio coletivo. Era o resultado do “movimento dos renovadores” que, embasados por uma relação dialética entre educação e desenvolvimento, era uma afirmação de tomada de consciência e um compromisso diante dos problemas educacionais. Reivindicava a ação firme e objetiva do Estado na busca de assegurar escola para todos como forma de impedir a manutenção da educação enquanto privilégio de classe, sem, contudo, impedir as iniciativas privadas, as quais permaneciam sob o controle do Estado.

O “Manifesto” expunha a ação direta do Estado em aspectos que envolviam a laicidade do ensino público, a gratuidade, a obrigatoriedade e a coeducação. Reconhecia, assim, a educação como direito vital do cidadão, e ao Estado cabia o dever de assegurá-la de modo que fosse igual e única para todos aqueles que se dispusessem a procurar a escola pública. Portanto, presume-se que só assegurar-se-ia a todas as camadas sociais se a escola fosse gratuita.

Evidencia-se que o “Manifesto” conotou, simultaneamente, um formato de denúncia, assim como uma formulação da política educacional e, além disso, expressava a exigência de um “plano científico” capaz de executar a educação, banindo as ações educativas do empirismo e da descontinuidade. Na concepção dos seus idealizadores, a educação deveria ser tratada como problema social, e vislumbrava a mudança dos métodos educacionais. O documento disseminou-se, propagou-se e motivou uma campanha que repercutiu na Assembleia Constituinte de 1934.



A Constituição de julho de 1934 foi fundamental para sanar os permanentes e antigos apelos acerca da redefinição do papel da União em relação à educação, como também do dualismo que separava os sistemas estaduais do sistema submetido à atividade normativa do governo federal. Especificamente, em seu capítulo “Da educação e da cultura”, registram-se as ideias dos educadores da Associação Brasileira de Educação - ABE –, apresentadas mediante anteprojeto na Assembleia Nacional Constituinte. Tais educadores defendiam a autonomia dos estados na organização e na administração do ensino e atribuíam à União a função de coordenar e estimular as atividades educativas em todo o país.

No que condiz diretamente ao financiamento da educação, destaca-se que a Constituição Federal de 1934 transpõe um procedimento institucional histórico e significativo que, apesar de algumas interrupções, perdura até os dias atuais. Trata-se da vinculação constitucional de recursos, o que exigiu a transferência de um percentual mínimo da receita para ser aplicado na educação. Segundo o texto constitucional mencionado, caberia à União e aos municípios aplicarem, na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos, valor superior a 10% da renda resultante dos impostos, e aos estados e ao Distrito Federal, no mínimo, 20%.

A Carta de 1934 possui representatividade histórica, uma vez que, pela primeira vez, um texto constitucional brasileiro aborda a divisão de atribuições, sem limitações, em níveis ou modalidades de ensino. Focalizava-se o sistema como um todo, submetido a cada estado; além disso, identificava-se o papel normativo e supletivo da União. Ainda, era reconhecida a necessidade de uma ação mais vigorosa por parte do Estado, uma vez que se estabeleceram os princípios de gratuidade e de obrigatoriedade do ensino primário, da educação como direito de todos, além da vinculação dos percentuais das receitas de impostos transferidos para a manutenção e para o desenvolvimento do ensino.

Contudo, a Carta de 1937 restringia os deveres do Estado na manutenção do ensino, descartando várias conquistas do movimento renovador. O seu texto excluiu a referência básica de que “a educação é direito de todos”, considerando-a como “dever e direito natural dos pais”. Além das questões apontadas, é perceptível a omissão no que tange à vinculação de recursos para a educação e quanto ao Plano Nacional de Educação.



Somente no final do Estado Novo, presenciou-se uma atividade normativa da União em relação à educação, dada a lentidão da estrutura de mecanismos institucionais que viabilizassem a ação federal, de modo singular, em ensinos descentralizados, como o primário e o normal. Além disso, a interferência financeira da União no ensino primário, requerida desde o Império, apenas se concretizou nos últimos anos do Estado Novo, quando se instituiu o Fundo Nacional do Ensino Primário e assinou-se o Convênio Nacional do Ensino Primário, por intermédio do qual a União contribuía com os estados e com o Distrito Federal para o desenvolvimento desse ensino mediante recursos do Fundo citado. Aliado a tais fatos, revelou-se uma progressiva montagem de infraestrutura administrativa para o sistema de ensino que seria mantido após o Estado Novo.

4 Os novos rumos da educação no Brasil na perspectiva do processo de industrialização

A década de 1940 foi marcada, historicamente, pela redemocratização institucional do país, sobretudo em decorrência do processo eleitoral que elegeu como presidente o General Eurico Gaspar Dutra, candidato da coligação PSD/PTB. No momento em questão, o Brasil precisava ampliar o seu parque industrial para a transformação de matérias-primas, uma vez que possuía poucas indústrias de tecnologia europeia que se mantinham sob o trabalho de técnicos oriundos de outros países. Desse modo, as iniciativas estatais alicerçaram-se no favorecimento do processo de industrialização, tendo em vista adequarem-se à emergência da modernidade capitalista, em consonância com os parâmetros liberais caracterizados pela produção autossuficiente e em grande escala, com recursos instrumentais sofisticados e mão de obra qualificada e abundante.

Diante do cenário descrito, o sistema educacional não oferecia a infraestrutura necessária e requerida para a implantação do ensino profissional diante da realidade da expansão industrial. Além disso, a classe média não colaborava para a alteração do quadro da demanda social pela educação e nem se interessava pelo ensino profissional de grau médio. Verifica-se, portanto, que mesmo a organização do Ensino Médio profissional foi insuficiente às necessidades do desenvolvimento, que exigiam uma



formação mínima do operariado, de modo mais rápido, eficiente e prático. É nesse contexto que emerge um sistema de ensino paralelo ao oficial, que foi organizado mediante convênio entre o Governo e a Confederação Nacional das Indústrias.

Com a Carta de 1946, estabeleceu-se que a União deveria legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional, e previa recursos mínimos destinados à educação, a fim de que o direito instituído fosse, de fato, assegurado. Tais recursos ainda não conseguiam efetivar o direito à educação, mas a definição, em lei, da obrigatoriedade do poder público reservar uma quantidade mínima de recursos para a referida finalidade, demonstrava, por parte do mesmo, um relativo grau de preocupação em estabelecer condições básicas para assegurar aquele direito.

Nesse contexto, a Lei 4.024/1961⁶ adquiriu expressividade no que concerne à unificação do sistema de ensino e da eliminação do dualismo administrativo, predominantes desde o Império. De forma inédita, buscou-se uma relativa descentralização do sistema global a partir de uma margem de autonomia aos estados, indicando-lhes as linhas gerais a serem seguidas perante os seus sistemas; linhas estas que cumpriram uma relativa unidade entre os mesmos.

Desse modo, a União assumiu a competência de coordenar a ação educativa em todo o Brasil; quanto aos estados, coube a missão de organizar os seus respectivos sistemas, mediante todos os níveis e todas as modalidades de ensino. Conforme já exposto, a referida Lei incumbia o Conselho Federal de Educação de elaborar o Plano de Educação para os recursos do Ensino Primário, Médio e Superior, agrupados nos respectivos fundos nacionais. Tal fato demonstrava uma relevante alteração em relação à concepção do Plano proposto em 1937, uma vez que diretrizes são diferenciadas de planos e, em tais condições, planos são interpretados como simples esquemas distributivos de recursos. Desde então, conforme sugere Azanha (2002), “a ideia de que

⁶ Em 1961 tornou-se possível registrar o estabelecimento das diretrizes gerais e das grandes linhas de um sistema nacional de educação. Mediante uma análise textual da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei 4.024, de 20 de dezembro de 1961, especialmente o capítulo acerca das finalidades da educação, percebe-se o predomínio da denominada concepção “humanista” moderna. De acordo com Ribeiro (2007), trata-se de uma concepção hegemônica entre as correntes que defendiam a escola pública mediante princípios humanísticos, herdados da tradicional vertente religiosa dominante no grupo católico que defendia a escola particular. Ao identificar em tal texto algumas variáveis da influência do “humanismo” tradicional, constata-se que a correlação de forças expressas no poder legislativo era mais conservadora (com tendência reacionária) do que aquela demonstrada por intermédio dos diferentes movimentos sociais.



o plano devia ser fixado por lei prosperou de certo modo e nunca mais foi inteiramente abandonada”.

A retirada de autonomia e de recursos da esfera pública, tendo em vista beneficiar a privada, visou proteger a ordem social vigente e a composição de forças do poder que favorecia a camada social que poderia pagar pelo acesso à educação. Romanelli (1999) explica que tal fato somente é compreensível frente ao contexto geral da “organização da sociedade brasileira e do jogo de influências que as camadas dominantes exerciam sobre os representantes políticos no legislativo”.

Durante o regime militar instalado em 1964, presenciou-se uma intensa centralização política e administrativa enfatizada por uma progressiva recaída no então recém-processo de descentralização, conquistado mediante a Lei de Diretrizes e Bases. Percebe-se que os planos governamentais potencializaram a atuação e a interferência do Governo Federal. O planejamento da educação, então de responsabilidade do Conselho Federal de Educação, foi transferido para órgãos executivos que simbolizavam o predomínio do Poder Executivo sobre o Legislativo.

A política educacional representou, para o Regime Militar, uma verdadeira fonte para assegurar a dominação necessária mediante o exercício de uma política subordinada e mantenedora do processo de acumulação do capital, a qual impedia qualquer atuação contrária à sua hegemonia. Desse modo, a intervenção do governo militar nos rumos da educação deve ser considerada frente à interferência estatal, a qual atuou com disparidades na sociedade vigente, diferentemente do discurso que prevalecia na esfera política, que enfatizava a mesma como elemento de uma política assistencial que visava atender às camadas populares.

5 A política educacional do Brasil fomentada pelos paradigmas tecnocratas

Com a implantação do regime militar e da política de recuperação econômica mediante medidas de contenção e repressão, verificou-se o crescimento da demanda social por educação, fato que gerou o agravamento da desestruturação do sistema



educacional⁷. Tal crise funcionou como justificativa para a assinatura de um conjunto de convênios entre o MEC e seus respectivos órgãos e a *Agency for International Development* - AID –, tendo em vista a assistência técnica e a cooperação financeira para organizar o sistema educacional brasileiro. Instalou-se, então, o período denominado “Acordos MEC-USAID”⁸, por meio do qual foram culminadas as principais bases de reformas seguintes e que fundamentou a Comissão Meira Matos, a qual direcionou a política educacional do país.

Como o Governo havia assumido o papel acumulador de capital, tendo em vista promover a expansão econômica, evidenciou-se uma expansão do ensino que, embora significativa, foi limitada, para não comprometer a política econômica adotada. Tal situação retrata o motivo de a oferta, apesar de demonstrar crescimento, ter ficado aquém da demanda. A Lei de Diretrizes e Bases, com a sua estrutura limitada, não correspondia ao desenvolvimento da nação; além disso, a oferta inflexível era aliada a uma estrutura escolar incapaz de atender à demanda de recursos humanos criada pela expansão econômica.

No final de 1967, ressalta-se a criação de uma Comissão Especial que gerou o “Relatório Meira Matos”, que buscava aprofundar as discussões acerca da política educacional mediante argumentos tecnocráticos e, além disso, propunha uma reforma administrativa fundamentada nos princípios da organização empresarial. O referido documento refletiu uma duplicidade de influências ideológicas e delineou grande parte da reforma educacional desencadeada em 1968. O foco era buscar a formação de força de trabalho qualificada para os escalões mais altos da administração e da indústria, ou seja, era racionalizar a organização das atividades universitárias, atribuindo-lhes maior eficiência e produtividade.

Por fim, destaca-se que a articulação entre a coordenação nacional e suas demais instâncias nas esferas estadual e municipal não foi uma preocupação central do Estado

⁷ Ressalta-se que a desestruturação mencionada foi resultado da aceleração do ritmo da demanda efetiva da educação. Segundo Romanelli (1999), tal crescimento resulta da junção de dois fatores. O primeiro é a implantação da indústria de base acelerada após 1950, responsável por criar uma variedade de novos empregos. O segundo é a deterioração dos mecanismos tradicionais de ascensão da classe média.

⁸ “Os acordos MEC-USAID que embalsamaram as reformas educacionais da ditadura foram assinados e executados entre 1964 e 1968, alguns com vigência até 1971. No período que antecedeu ao fechamento desses acordos, assistimos à intensificação do debate técnico em torno das limitações e possibilidades do tipo de desenvolvimento industrial veiculado nos anos anteriores, com o objetivo voltado à abertura para novas alternativas que proporcionassem ao país a entrada numa nova fase de expansão econômica.” (LIRA, 2010, p. 64-65).



no período descrito, o que demonstra desajustes e discrepâncias regionais. Tais instâncias destinam-se a conduzir a política educacional em sentido amplo, priorizando os objetivos estratégicos, assegurando a gratuidade e a equidade, fato não vivenciado até então.

6 Processo de redemocratização da educação no Brasil

Com a Constituição de 1988, buscou-se a adoção de princípios que visassem a redução das desigualdades sociais. Nesse contexto, as políticas públicas voltadas para a educação tinham como eixo principal a democratização da escola mediante a universalização do acesso e a gestão democrática, focada na formação do cidadão. É possível considerar que pela primeira vez na história da educação brasileira, a Constituição rezou pela gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais, além de haver a ampliação da obrigatoriedade, que passa a não ser restrita somente aos cidadãos de 7 a 14 anos, mas também para aqueles que não tiveram acesso a escola na idade apropriada.

A Carta de 1988 foi determinante para a reorganização do federalismo brasileiro, instituiu mecanismos mais eficientes de repartição de responsabilidades entre as três instâncias citadas, além de ampliar a capacidade de intervenção dos municípios reconhecendo-os como ente federados dotados de autonomia política e administrativa. Esse pacto federativo envolveu também a definição de transferência de recursos entre as instâncias governamentais para possibilitar aos estados e municípios a execução de políticas públicas que garantam o suprimento de necessidades básicas da população sob a sua responsabilidade.

Constata-se, no período em questão, a presença de um plano de reforma do Estado tendo com princípio norteador a racionalização de recursos mediante a diminuição do papel do mesmo no que tange a políticas sociais. Tratam-se de propostas para a municipalização das políticas sociais justamente quando os próprios municípios tinham grande desafio de saldar suas dívidas com a União e, desse modo, não encontravam alternativas viáveis de investimento para políticas sociais. Nesse sentido, a proposta de descentralização disseminada pela União fundamentava-se, em todas as direções, em repassar para a sociedade a responsabilidade para com as políticas sociais



o que retratou a evidência de um Estado mínimo para as políticas sociais e um Estado máximo para o capital.

Nesse período, o Brasil vivenciou um intenso processo de reformas na área educacional que, segundo Peroni (2003), ocorreu mediante duas frentes: uma, por meio de um projeto amplo e global destinado a educação - a Lei Nº. 9.394, de 20 de dezembro de 1996⁹ - e a outra, referente a implantação de um conjunto de planos setoriais e decretos do Executivo. A autora considera que há três eixos que direcionam a política educacional em tal fase histórica: financiamento, avaliação institucional e parâmetros curriculares nacionais. Ao analisar a composição desses eixos, a autora supracitada, expõe uma contradição entre Estado mínimo e máximo, uma vez que

Os projetos de política educacional apontavam para um processo de centralização, por parte do governo federal, do contexto ideológico da educação, através dos parâmetros curriculares nacionais e da avaliação institucional e para um processo de descentralização de recursos, inclusive desobrigando a União do financiamento da educação básica (PERONI, 2003, p. 15-16).

É válido ressaltar que a política educacional traçada na década de 1990, baseava-se na perspectiva neoliberal de que os sistemas educacionais contemporâneos sofriam uma crise de eficiência, eficácia e produtividade, ou seja, uma crise gerencial. De acordo com Gentilli (1986), na visão dos neoliberais, a crise supramencionada é explicada em função da incapacidade estrutural do Estado de gerenciar as políticas públicas. A grande operação estratégica do neoliberalismo fundamentava-se na transferência da educação do âmbito político para a esfera do mercado, indagando o seu caráter de direito o que delimitava-a a uma condição de propriedade.

Destaca-se, nesse contexto, a regulamentação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF ocorrida mediante a Lei 9.424/96 e a sua implantação ocorreu a partir de 1998. Desde então, aproximadamente, 1,5 % do Produto Interno Bruto - PIB - brasileiro

⁹ Refere-se a Lei de Diretrizes e Bases comumente denominada como Lei Darcy Ribeiro. A referida buscou atender aos princípios constitucionais e resulta-se de um longo processo de tramitação desencadeado em 1988, ano da promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil. Enquanto Lei Nacional de Educação traçou, dentre outras coisas, os princípios educativos, especificou os níveis e modalidades de ensino, regulou e regulamentou a estrutura e o funcionamento do sistema de ensino nacional. Envolve interesses múltiplos e suas ações envolvem instituições públicas quanto privadas, abrangendo todos os aspectos da organização da educação em âmbito nacional.



passou a ser destinado ao ensino fundamental público. Há muitas controvérsias em torno das consequências diretas e indiretas do FUNDEF, no entanto há um consenso de que a implantação do mesmo contribuiu significativamente para a ampliação do atendimento na esfera do ensino fundamental, embora desconsiderasse o atendimento a crianças entre zero e seis anos, como também, isolasse a demanda crescente de jovens pelo ensino médio. Além disso, o FUNDEF induziu a municipalização do ensino fundamental, fato que ocasionou a crescente assunção de matrículas em tal modalidade de ensino.

Já o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério - FUNDEB – foi regulamentado em 2006 e representou um marco no que se refere à história do processo de financiamento da educação pública brasileira. A sua relevância deve-se ao fato de que uma densa parcela de receitas do tal fundo é destinada à manutenção de todas as modalidades do ensino básico, e ainda pode ser utilizado na colaboração para a redução do analfabetismo, na universalização do ensino básico (da Educação Infantil até o Ensino Médio), entre outros benefícios. O referido fundo foi concebido como vetor para o aperfeiçoamento das condições de acesso à Educação Básica no país, tendo em vista reduzir as disparidades inter-regionais e focalizar ações voltadas para questões intrarregionais.

Os recursos que sustentam o FUNDEB são resultantes da subvinculação percentual que incide, na origem, sobre a maior parte dos recursos vinculados para a manutenção e o desenvolvimento do ensino, nos estados, no Distrito Federal e nos municípios. Tais recursos são oriundos da vinculação da receita arrecadada de impostos, a que se refere o Artigo 212 da Constituição Federal. Desse modo, da receita de impostos - os mesmos e os compartilhados diante de transferências constitucionais - dos entes federados, uma parte (vinculação de vinte e cinco por cento, no mínimo) é encaminhada para a manutenção e para o desenvolvimento do ensino. Do total da referida vinculação, com exceções, determinada parcela, relativa à subvinculação de vinte pontos percentuais (80% de 25%), é direcionada para a Educação Básica via FUNDEB. Cada estado e seus respectivos municípios tornam-se os provedores dos



recursos concentrados no fundo supracitado, proporcionalmente às respectivas receitas a eles subvencionadas¹⁰.

As diretrizes do FUNDEB conservam, basicamente, as mesmas características do FUNDEF, ou seja, parcelas fixas da arrecadação de estados e municípios são anexadas ao fundo, que é o responsável pela redistribuição dos recursos, conforme a proporção de matrículas nas redes estaduais e municipais de ensino público. No entanto, as modalidades de ensino contempladas incluem a Educação Infantil¹¹, o Ensino Fundamental, o Ensino Médio e a Educação de Jovens e Adultos - EJA. Desse modo, mediante a aprovação do FUNDEB, compreendeu-se, efetivamente, que não deve ser apenas o Ensino Fundamental o centro das atenções das políticas educacionais, mas sim toda a Educação Básica, que passou a ser contemplada com a existência de um fundo único capaz de agregar recursos quanto ao FUNDEF, além de dispor de um volume maior de recursos do Governo Federal, quando necessária a sua complementação. Salienta-se que, paulatinamente, os recursos concentrados no FUNDEB, acerca de cada estado específico, são divididos conforme o número de alunos matriculados na Educação Básica das redes de ensino estadual e municipal.

Considerações Finais

Diante das considerações descritas, percebe-se que, pretensiosamente, no Brasil, as políticas públicas voltadas para o financiamento educação situaram-se em um universo permeado por inter-relações com o contexto histórico e com as diretrizes

¹⁰ “O FUNDEB, embora não modifique os percentuais constitucionais pelos quais são responsáveis estados e municípios, assegura e amplia o investimento na Educação Básica ao aumentar o percentual dos recursos que já estavam incluídos no FUNDEF (ICMS- Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (estados e municípios), FPE- Fundo de Participação dos Estados, FPM – Fundo de Participação dos Municípios, IPI-exp – imposto sobre Produtos industrializados – proporcional às exportações). E aglutina, gradualmente em três anos, 20% de novos impostos arrecadados por estados e municípios e não incluídos no FUNDEF: IPVA - Imposto Sobre Propriedade de Veículos Automotores (estados e municípios), ITCMD - Imposto Sobre Transmissão Causa Mortis, ITR – Imposto Territorial Rural.” (OLIVEIRA, 2008, p. 82).

¹¹ De acordo com artigo 5º, o CNE, considera-se que a “Educação Infantil, primeira etapa da Educação Básica, é oferecida em creches e pré-escola, as quais se caracterizam como espaços institucionais não domésticos que constituem estabelecimentos educacionais públicos ou privados que educam e cuidam de crianças de 0 a 5 anos de idade no período diurno, em jornada integral ou parcial, regulados e supervisionados por órgão competente do sistema de ensino e submetidos a controle social.” (BRASIL, CNE, 2009b, p.1).



socioeconômicas do Estado, tendo em vista a manutenção das relações de interdependência entre grupos e classes sociais; por isso, as mesmas acabam por assumir diferentes “feições”, de acordo com os interesses que circundam a sociedade. Nesse sentido, é fundamental a concepção crítica das ações públicas¹² ao considerar que a sociedade é o eixo principal da estrutura do poder, independentemente das articulações dos grupos minoritários, os quais direcionam a prioridade e as demandas dos serviços sociais e públicos e dos programas universalizantes.

Constata-se que as políticas públicas educacionais no Brasil, requerem períodos longos para produzir resultados diretos, para garantir a sua estabilidade e continuidade mediante esforços consensuais numa perspectiva democrática, solidária, equitativa e justa. As ações deveras efetivas e que disseminam transformações evidentes no que tange ao financiamento da educação ocorreram a partir da Constituição de 1988. Desde então, evidencia-se no Brasil alguns avanços significativos já computados no que tange a aplicação de políticas públicas educacionais, mas ainda há muito por fazer, adequar e alterar tendo em vista a promoção de estratégias que estimulem e consolidem a aplicação eficaz dos recursos, tendo em vista a qualidade da educação.

Constata-se, ainda, que o caminho da descentralização dos sistemas de ensino não é mecanismo que justifique a retirada das responsabilidades essenciais dos gestores e do Estado. Portanto, é crucial que Estado continue a promover a articulação entre a coordenação nacional e das suas demais instâncias nas esferas federal e estadual. Tais instâncias estão destinadas a conduzir a política educacional em sentido amplo, tendo em vista assegurar gratuidade, equidade e a qualidade da educação.

Referências Bibliográficas

AZANHA, J. M. P. Planos e políticas de educação no Brasil: alguns pontos para reflexão. In: MENESES, J. G. de C. Et. Al. *Estrutura e Financiamento da Educação Básica*. 2. ed. São Paulo: Pioneira, Thomson Learning, 2002, p.102-123.

¹² O conceito de ação pública aqui proferido remete à “multiplicidade e à diversidade de atores que dela participam. Esse conceito explora o caráter composto do ator público envolvido na implementação das políticas públicas que, por meio dos processos de descentralização, tem atenuado as relações de hierarquia entre esses atores, além de destacar a relativização do impacto do momento da tomada de decisão política; a não linearidade dos processos de execução; o caráter fragmentado e flexível da ação pública.” (OLIVEIRA, 2011, p.84).



BRASIL. Conselho Nacional de Educação. *Resolução CNE/CEB n. 05/09. Fixa as Diretrizes Curriculares para a Educação Infantil*. Brasília, 17 de dezembro de 2009b.

GENTILLI, P. *Neoliberalismo e educação: manual do usuário*. Disponível em: <http://firgoa.usc.es/drupal/node/3036>. Acesso em 15/09/2014.

LIRA, A. T. do N. *A legislação da educação no Brasil durante a ditadura militar*. Tese (Doutorado em História Social). Niterói, RJ: Universidade Federal Fluminense, 2010.

MENDES, M. “Descentralização do ensino fundamental: avaliação de resultados do FUNDEF”. In: *Planejamento e Políticas Públicas*. Brasília: IPEA, n. 24, 2001. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/69/79> Acesso em 30/01/2014.

OLIVEIRA, D. A. “As políticas públicas em educação e a pesquisa acadêmica”. In: DUARTE, Adriana; OLIVEIRA, Dalila Andrade (Orgs.). *Políticas públicas e educação: regulação e conhecimento*. Belo Horizonte: Fino Traço, 2011, p. 71-90.

PERONI, V. *Política educacional e papel do Estado: no Brasil dos anos 1990*. São Paulo: Xamã, 2003.

RIBEIRO, Maria Luisa Santos. *História da educação brasileira: a organização escolar*. 20. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2007.

ROMANELLI, Otaíza de O. *História da Educação no Brasil (1930/1973)*. 22. ed. Petrópolis: Vozes, 1999.