



# Financiamento e gestão da educação básica: pressupostos históricos e políticos

Jani Alves da Silva Moreira\* e Fabiana Pereira Barros

Universidade Estadual de Maringá. Av. Colombo, 5790, 8702-900, Maringá, Paraná, Brasil. \*Autor para correspondência.  
E-mail: [professorajani@hotmail.com](mailto:professorajani@hotmail.com)

**RESUMO.** O artigo refere-se aos resultados de uma pesquisa sobre a história e a política do financiamento e gestão da educação básica no Brasil. Trata-se de uma análise crítica e histórica na qual se apresentam os propósitos, os desdobramentos e modos com que a política para o financiamento e a gestão foi tratada e construída, desde a origem da educação pública até a atualidade. O objetivo é elucidar como se definiram os recursos para financiamento e gestão da educação no seu nível básico até a efetivação de uma política pública, para refletir sobre os avanços e os desafios para uma educação pública de qualidade. A análise centrou-se na compreensão dos recursos orçamentários, nas regulamentações presentes nas leis e nos fundos financeiros.

**Palavras-chave:** recurso financeiro, história, política, legislação educacional.

## Financing and management of basic education: historical and political assumptions

**ABSTRACT.** The article presents results of a survey on the history and policies of the financing and management of basic education in Brazil. It is a critical and historical analysis in which the purposes, the developments and the modus public education was financed and administered from its origin to the present. The goal is to elucidate and clarify how resources for the financing and management of education at its basic level were determined and defined up to the implementation of a public policy. The progress and challenges for a quality public education are thus explained. The analysis focused on budgets, such as current regulations present in legislation and financial funds.

**Keywords:** financial resources, history, politics, education law.

## Financiación y gestión de la educación básica: supuestos históricos y políticos

**RESUMEN.** El artículo se refiere a los resultados de una investigación sobre la historia y la política de la financiación y de la gestión de la educación básica en Brasil. Se trata de un análisis crítico e histórico en el cual se presentan los propósitos, los diversos desdoblamientos y modos de cómo la política para la financiación y gestión fue tratada y construída, desde el origen de la educación pública hasta la actualidad. El objetivo es elucidar cómo se definieron los recursos para la financiación y gestión de la educación en su nivel básico hasta la efectúaación de una política pública, a fin de reflexionar sobre los avances y los retos para una educación pública de calidad. El análisis se basó en la comprensión de los recursos presupuestarios, tales como las reglamentaciones presentes en las leyes y en los recursos financieros.

**Palabras clave:** recurso financiero, historia, política, legislación educacional.

### Introdução

Este artigo apresenta uma análise da história e da política para o financiamento e a gestão da educação básica pública. Trata-se do resultado de um estudo da legislação educacional e seus desdobramentos a partir da década de 1930, momento em que se inicia a tentativa da construção de uma política nacional para a escola pública.

Com a Proclamação da República, os Estados passaram a custear escolas primárias por meio de recursos provenientes dos impostos das mercadorias comercializadas. De acordo com Andrade (2002), iniciou-se a distinção da educação em diferentes classes sociais: o curso secundário nas capitais era destinado aos filhos de famílias da classe média; já as

escolas normais ou os institutos de educação eram destinados à carreira de docente para a classe baixa.

Entre os anos de 1929 a 1939, o Brasil, a Colômbia, o Chile e o México rejeitaram o acerto com as suas dívidas externas aos países imperialistas e voltaram a negociá-las somente depois do fim da Segunda Guerra Mundial, obtendo, com isso, a redução e as facilidades no pagamento das dívidas (TOUSSAIT, 2002). Em tempos de crise, fomentava-se, principalmente, a tentativa de um Estado democrático e provedor. Hobsbawm (1995, p. 142) esclareceu que no

[...] século XX multiplicou as ocasiões em que se tornava essencial aos governos governar. O tipo de Estado que se limitava a prover regras básicas [...] e manter afastado o perigo interno e externo.

Neste enfoque, a educação que o Estado propunha com suas reformas advindas da crise reafirmava-se como um espaço neutro para a reconstrução do caráter nacional e o desenvolvimento econômico da sociedade.

O movimento dos escolanovistas e o documento Manifesto dos Pioneiros da Escola Nova, liderado por Fernando de Azevedo (1894-1974), Anísio Teixeira (1900-1971), Lourenço Filho (1897-1970) e outros educadores liberais<sup>1</sup>, afirmavam que a evolução do sistema cultural do Brasil dependeria das condições econômicas, e estas somente ocorreriam com

[...] o preparo intensivo das forças culturais e o desenvolvimento das aptidões à invenção e à iniciativa que são os fatores fundamentais do acréscimo de riqueza de uma sociedade (BRASIL, 2006, p. 188).

Diante das exitosas propostas do Manifesto, observou-se a defesa do princípio da autonomia da função educacional que, na interpretação de Saviani (2008, p. 246), deveria

[...] ser ampla, abarcando os aspectos técnicos, administrativos e econômicos. A autonomia econômica, por sua vez, não pode limitar-se à consignação de verbas do orçamento.

Mas implicaria a constituição de um “[...] fundo especial ou escolar [...]”, que o Estado deveria proporcionar diretamente às instituições de ensino para a tarefa de “[...] formação integral das novas gerações”.

Nas proposições de Rossinholi (2010), evidenciava-se, assim, um ambiente favorável para uma discussão sobre o federalismo e a descentralização da educação, principalmente com relação ao papel do Estado nessa área. Defendiam uma maior participação das esferas governamentais no setor educacional e ao governo federal a responsabilidade em estabelecer as diretrizes centrais. Rezende Pinto (2000) acrescenta que foi nesse período que se estruturou o arcabouço jurídico no Brasil, pois, anteriormente, permanecia como regulamento apenas o Código Civil.

Estabeleceu-se a criação do primeiro Ministério da Educação e Saúde Pública (MESP) no Governo Vargas, tendo como ministro Francisco Campos

(1891-1968)<sup>2</sup>, e a Constituição Federal de 1934 definiu a vinculação constitucional de recursos financeiros para a educação (BRASIL, 2005a). A reforma educacional iniciada por Francisco Campos atingiu a estrutura do ensino e o Estado nacional teve ação mais objetiva sobre a educação, o que desencadeou uma estrutura mais orgânica aos ensinos secundários, comercial e superior (LIBÂNEO et al., 2003).

A Carta Magna de 1934, com duração de apenas três anos, apresentou um capítulo específico<sup>3</sup> referente à Educação e à Cultura. Especificamente sobre a gestão e o financiamento da educação, estabeleceu que: a) O desenvolvimento da educação era de responsabilidade da União, dos Estados e dos Municípios (art. 148); b) Definiu ser responsabilidade da União fixar o plano nacional da educação, sendo de competência do Conselho Nacional da Educação a elaboração do mesmo para ser aprovado pelo Poder Legislativo e sugerir ao Governo as medidas que julgar necessárias para a melhor solução dos problemas educativos bem como a distribuição adequada dos fundos especiais (art. 152). Foi no Art. 150 dessa Constituição, que apareceu, pela primeira vez, a referência ao Plano Nacional de Educação; c) Estabeleceu ser competência dos Estados e do Distrito Federal organizar e manter sistemas educativos nos territórios respectivos, respeitadas as diretrizes estabelecidas pela União (art. 151); d) Apresentou a necessidade de criação de Conselhos de Educação nos Estados e no Distrito Federal (BRASIL, 2005a). Dentre essas definições, os art. 156 e 157 previam, especificamente, a vinculação de recursos, sendo que a União e os Municípios aplicariam nunca menos de dez por cento, e os Estados e o Distrito Federal, nunca menos de vinte por cento.

Com o golpe de Estado ocorrido em 1937 e a instituição do Estado Novo, Vargas iniciou seu governo ditatorial e impôs à nação, em 10 de novembro de 1937, a Constituição dos Estados Unidos do Brasil. Ao examinar o texto da Constituição de 1937, fica evidente que não houve uma definição clara com relação ao papel da União, dos Estados e dos Municípios em relação à educação

<sup>1</sup> Assinaram o documento os seguintes pioneiros: Fernando de Azevedo, Afranio Peixoto A. de Sampaio Dória, Anísio Spínola Teixeira, M. Bergstrom Lourenço Filho, Roquette Pinto, J. G. Frota Pessoa, Julio de Mesquita Filho, Raul Briquet, Mario Casassanta, C. Delgado de Carvalho, A. Ferreira de Almeida Jr., J. P. Fontenelle, Roldão Lopes de Barros, Noemy M. da Silveira, Hermes Lima, Attilio Vivacqua, Francisco Venancio Filho, Paulo Maranhão, Cecília Meirelles, Edgar Sussekind de Mendonça, Armanda Alvaro Alberto, Garcia de Rezende, Nobrega da Cunha, Paschoal Lemme e Raul Gomes. Saviani (2008) apresenta, pela ordem da assinatura do Manifesto, uma síntese da posição no campo educacional de cada signatário do documento.

<sup>2</sup> De acordo com Saviani (2008, p. 267-268), “[...] Francisco Campos deixou o Ministério de Educação e Saúde Pública em outubro de 1932 sob suspeita de que estaria apoiando a Revolução Constitucionalista. Não tendo mais espaço político em Minas transferiu-se para o Rio de Janeiro, onde abriu escritório de advocacia e assumiu a função de professor catedrático de filosofia do direito na Faculdade Nacional de Direito. Em 1933 foi nomeado ouvidor-geral da República. Com o afastamento de Anísio Teixeira da Secretaria da Educação do Distrito Federal, em novembro de 1935, Francisco Campos assumiu a pasta, cabendo-lhe a tarefa de dismantlar a obra de Anísio. Por volta de 1937, ele se firmou como um dos mais importantes ideólogos da direita brasileira com a missão de elaborar a Constituição do Estado Novo que foi imposta à nação pelo golpe de 10 de novembro de 1937”. Após esse período, assumiu o Ministério da Justiça.

<sup>3</sup> Capítulo III, Da Educação e Da Cultura - artigos 148 a 158 (BRASIL, 1934).

(BRASIL, 2005b). A Carta Magna determinou o ensino cívico, a obrigatoriedade e gratuidade do ensino primário. O Estado deveria contribuir para o desenvolvimento da arte, da ciência e do ensino. O ensino profissionalizante seria destinado apenas às classes menos favorecidas.

No âmbito da educação, houve um visível retrocesso em relação à Constituição de 1934, mesmo que esta não tenha sido cumprida naquilo que prometia em termos de vinculação dos recursos públicos para a educação (BRASIL, 2005a). A gratuidade estabelecida no art. 130 não ficou claramente estabelecida. Além do mais, parece discriminatório quando há uma alegação de que somente os mais necessitados seriam beneficiados com a gratuidade, enquanto os demais deveriam, no ato da matrícula, oferecer uma contribuição modesta.

A Reforma Capanema<sup>4</sup>, implementada entre os anos de 1942 a 1946, promoveu no ensino brasileiro uma reformulação na estrutura educacional. Conhecidas como Leis Orgânicas do Ensino<sup>5</sup>, compuseram um conjunto de oito decretos-lei, que seguiu uma ordenação lógica de aprovação, de caráter centralista. Esse conjunto de leis definiu o ensino primário elementar com a duração de quatro anos, acrescentou o primário complementar de apenas um ano. Organizou o ensino médio no formato vertical, em dois ciclos: o ginásial, com duração de quatro anos e o colegial, com duração de três anos. No formato horizontal, deu-se o secundário e técnico-profissional, e este subdividiu-se em: industrial, comercial, agrícola e normal, que também fazia interface com o secundário (SAVIANI, 2008).

Nesse período, houve um crescimento demográfico urbano, devido à massiva transferência da população rural para as cidades. Essa demanda provocou o aumento das matrículas nas escolas públicas, multiplicaram-se as salas de aula, turnos e prédios com uma estrutura sem qualidade, inadequada para o ensino. Para dar conta desse crescimento, foi reformulada a proposta de financiamento para a educação, expresso na criação

do Fundo Nacional do Ensino Primário - FNEP, instituído pelo Decreto n.º 4.958/42 (MONLEVADE, 2001).

O Fundo Nacional do Ensino Primário - FNEP teve como objetivo a ampliação e melhoria do sistema escolar primário de todo o país. Constituiu-se de tributos federais que previam a aplicação dos recursos pelos Estados e territórios, mediante a assinatura de convênios. Os convênios eram destinados para a assistência técnica e financeira da União e para o desenvolvimento do ensino nos Estados, porém estes deveriam aplicar um mínimo de 15% da renda proveniente de seus impostos no ensino primário, chegando-se a 20% em cinco anos. Os Estados também se obrigavam a fazer convênios similares com os Municípios, mediante Decreto-lei estadual, visando ao repasse de recursos, desde que houvesse uma aplicação mínima inicial de 10% da renda advinda de impostos municipais para a educação escolar primária, chegando-se a 15% em cinco anos. O Decreto-lei n.º 6.785 de 1944 criou a fonte federal de onde proviriam tais recursos: um imposto de 5% incidente sobre consumo de bebidas (BRASIL, 2009).

Com o fim do Estado Novo, deu-se início à fase republicana conhecida como República Populista (1945-1964), que se caracterizou pela chegada ao poder de líderes denominados populistas. A promulgação da Constituição dos Estados Unidos do Brasil, em 18 de setembro de 1946, inaugurou um regime liberal-democrático, baseado no direito de todos e concebeu ao Estado o papel de propiciar esse direito. No âmbito educacional, pela primeira vez na Constituição Brasileira, encontra-se a expressão 'diretrizes e bases', referindo-se à educação em âmbito nacional. Em termos gerais, a Carta Magna de 1946 aumentou a responsabilidade da União e dos municípios em relação à educação e apresentou uma nova definição para a vinculação de recursos na educação, aumentando para vinte por cento o comprometimento dos municípios e também incorporou na letra da lei o termo "[...] manutenção e desenvolvimento do ensino [...]" (BRASIL, 2005c, art. 169).

Rezende Pinto (2000) analisa que a exigência de criação e manutenção de escolas pelas empresas proposta pela Constituição de 1946, no art. 168 foi de pouca eficácia e, conseqüentemente, ocasionou em ônus financeiro e administrativo, visto que as empresas não estavam dispostas a assumir essa responsabilidade. Várias propostas para a criação de um fundo de financiamento adequado para a educação surgiram nesse período, dentre elas, as propostas de Anísio Spínola Teixeira (1900-1971) na

<sup>4</sup> Gustavo Capanema Filho (1900-1985), como ministro da educação instituiu a Universidade do Brasil como modelo para as demais instituições de ensino superior que viessem a ser criadas no país. Promoveu em 1938, a criação do INEP, cuja organização e direção foram confiadas a Lourenço Filho. Promulgou as leis orgânicas do ensino, conhecidas como Reforma Capanema. (SAVIANI, 2008).

<sup>5</sup> Decreto-lei n.º 4.048, de 22 de janeiro de 1942, que criou o SENAI; Decreto-lei n.º 4.073, de 30 de janeiro de 1942: Lei Orgânica do Ensino Industrial; Decreto-lei n.º 4.244, de 9 de abril de 1942: Lei Orgânica do Ensino Secundário; Decreto-lei n.º 6.141, de 28 de dezembro de 1943: Lei Orgânica do Ensino Comercial; Decreto-lei n.º 8.529, de 2 de janeiro de 1946: Lei Orgânica de Ensino Primário; Decreto-lei n.º 8.530, de 2 de janeiro de 1946: Lei Orgânica do Ensino Normal; Decreto-lei n.º 8621, de 10 de janeiro de 1946, que criou o SENAC; Decreto-lei n.º 9613, de 20 de agosto de 1946: Lei Orgânica do Ensino Agrícola (SAVIANI, 2008).

década de 1950 e 1960, com uma produção considerável sobre essa temática.

Foi justamente no momento em que se discutiam os rumos da educação do Brasil, por meio da elaboração da primeira Lei de Diretrizes e Bases, e na efervescência da luta entre católicos e liberais-democratas<sup>6</sup>, que encontramos diversos discursos e defesas proferidas por Anísio Teixeira em pareceres, relatos, manifestos e outras publicações<sup>7</sup>. Anísio Teixeira (1953) propunha a criação de um Fundo de Educação<sup>8</sup>: em cada Estado e município, os órgãos de educação se transformariam

[...] em órgãos autônomos, com orçamentos próprios, mínima organização técnica adequada e autonomia administrativa, para gerir as partes correspondentes da renda e patrimônio do educando brasileiro (TEIXEIRA, 1953, p. 1).

O desafio posterior seria planejar as formas de como multiplicar o recurso. Desse modo, a defesa de Anísio Teixeira (1961) se centrava no cumprimento da vinculação de recursos instituída pela Constituição de 1967 (BRASIL, 1967). Ele era convicto e insistia na proposição de que as três esferas do governo deveriam atender prioritariamente a educação primária “[...] e somente depois de atendido este é que podem realizar outras despesas com educação” (TEIXEIRA, 1961, p. 01).

Ao propor o fundo municipal para educação, Teixeira (1961) também foi precursor da necessidade de uma definição para o custo mínimo da educação primária por aluno, uma espécie de quota-aluno, que deveria ser fixada pelo governo federal conforme a renda tributária de cada região para arcar com as despesas dos salários e vencimentos dos professores e demais funcionários do ensino, pela estrutura dos prédios e conservação,

material didático e atividades extra-classe, despesas de empréstimos patrimoniais, de acordo com o levantamento da quantidade de crianças que o município poderia educar (TEIXEIRA, 1953).

As propostas de Anísio Teixeira expressavam o ápice da doutrina keynesiana<sup>9</sup> que, embalada pelos ideais escolanovistas e alinhada pela democracia liberal, tinha como intuito a luta para que o Estado abandonasse o papel de mero espectador e assumisse o papel de regulador da área social.

Entre os anos de 1956 a 1961, no governo de Juscelino Kubitschek de Oliveira (1902-1976), propôs-se o Plano Nacional de Desenvolvimento, também conhecido como Plano de Metas<sup>10</sup>. Seus esforços para alcançar as metas de desenvolvimento na indústria automobilística e de eletrodomésticos necessitaram da abertura ao capital estrangeiro e atraíram os financiamentos externos para empreender a abertura de estrada e a construção de usinas hidrelétricas. Instituiu a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) para o desenvolvimento da região, construiu a capital federal no Planalto Central, que foi inaugurada em 21 de abril de 1960. Ao final do governo de JK, o crescimento econômico e a modernização do país foram visíveis, mas, em contrapartida, deixou um saldo negativo com um desequilíbrio nas contas públicas, uma taxa de elevada inflação e uma alta dívida externa (VIEIRA, 2007).

Diante do quadro econômico acirrado e da disputa na educação entre publicistas e privatistas, liberais escolanovistas e católicos, o Projeto de Lei da Primeira Lei de Diretrizes e Bases ficou em

<sup>6</sup> Sobre o conflito entre escola pública e escola particular, que irá polarizar a opinião pública do país até 1961, destacam-se os estudos de Villalobos (1969) e Buffa (1979).

<sup>7</sup> Dentre tais publicações, destacamos os documentos publicados na Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos: *Sobre o problema de como financiar a educação do povo brasileiro* (TEIXEIRA, 1953), *Custo mínimo da educação primária por aluno* (TEIXEIRA, 1961), *Bases preliminares para o plano de educação referente ao Fundo Nacional de Ensino Primário* (TEIXEIRA, 1962) e *Plano e finanças da educação* (TEIXEIRA, 1964).

<sup>8</sup> Amaral (2001) destacou em suas pesquisas que há semelhanças na proposta com o FUNDEF (1996). Analisa o autor que: “O professor Anísio Teixeira, em seu artigo *Bases preliminares para o plano de educação referente ao Fundo Nacional de Ensino Primário* (1962) e no livro *Educação é um direito* (1968), apresenta um modelo para o financiamento do ensino primário vigente à época, e que, em seus aspectos metodológicos, assemelha-se ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), instituído pela Emenda Constitucional n.º 14 de 12 de setembro de 1996” (AMARAL, 2001, p. 277). Porém, o autor também destaca diferenças ao apontar que a proposta de Anísio Teixeira calcula o “[...] custo/aluno/ano a partir da definição do salário do professor, expressando-se aí uma preocupação real com a qualidade do ensino sem se preocupar inicialmente com o volume total de recursos a ser aplicado. Isso não ocorre com o Fundef, que define o custo/aluno/ano a partir de um volume de recursos já pré-estabelecido. Portanto, é preciso ressaltar que na proposta Anísio Teixeira não há um limite previamente estabelecido para o volume total de recursos a ser aplicado no ensino primário obrigatório” (AMARAL, 2001, p. 288).

<sup>9</sup> Como estratégia para a saída da crise reguladora provocada em 1929, liberais reformistas defendiam as saídas reguladoras; eram adeptos da intervenção estatal como forma de manutenção e sobrevivência do capital, para conter os traços mais autodestrutivos do capitalismo. John Maynard Keynes publica nesse período a obra *Teoria geral do emprego, do juro e da moeda* (1936), na qual seus postulados corporificaram a chamada Doutrina Keynesiana. Na visão keynesiana, o “[...] Estado deveria manejar grandezas econômicas sobre as quais era possível acumular conhecimento e controle prático. O poder público, desse modo, regularia as oscilações de emprego e investimento, moderando as crises econômicas e sociais. O New Deal americano e o Estado de bem-estar europeu iriam [...] testar a convivência do capitalismo com um forte setor público, negociações sindicais, políticas de renda e seguridade social, etc. [...] o Estado se viu em condições e na obrigação de controlar o nível da atividade econômica, inclusive o emprego, através de instrumentos como a política monetária a taxa de juros e os gastos públicos [...] essas variadas formas de planificação visavam corrigir, por meio da ação política deliberada, os efeitos desastrosos das flutuações do mercado” (MORAES, 2001, p. 30).

<sup>10</sup> O Plano de Metas foi elaborado, tendo como base estudos e diagnósticos realizados desde o início da década de 1940 por diversas comissões e missões econômicas, já sob a influência dos acordos internacionais. “O último grande esforço de diagnóstico dos entraves ao crescimento econômico brasileiro fora feito pela Comissão Mista Brasil-Estados Unidos entre 1951 e 1953, ainda no governo Vargas. Os estudos da Comissão Mista, assim como os do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) e os da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), indicavam a necessidade de eliminar os ‘pontos de estrangulamento’ da economia brasileira. Tratava-se de setores críticos que não permitiam um adequado funcionamento da economia. A premissa do Plano de Metas, esboçado pouco antes da posse de JK por uma equipe do BNDE, era, assim, a superação desses obstáculos estruturais. As metas deveriam ser definidas e implementadas em estreita harmonia entre si, para que os investimentos em determinados setores pudessem refletir-se positivamente na dinâmica de outros. O crescimento ocorreria em cadeia. A meta de mecanização da agricultura, por exemplo, indicava a necessidade de fabricação de tratores, prevista na meta da indústria automobilística” (SILVA, 2010).

tramitação até 1961. A primeira Lei de Diretrizes e Bases para a Educação Nacional, Lei n.º 4.024/61, deu início como Projeto de Lei<sup>11</sup>, em 29 de abril de 1947, após instituída, no governo Dutra, a comissão pelo ministro da educação Clemente Mariani. Em 29 de outubro de 1948, o projeto de lei foi encaminhado pelo Presidente da República à Câmara Federal juntamente com dois relatórios: um da comissão e outro da subcomissão do ensino médio (SAVIANI, 2006a).

Foram diversas as vicissitudes que esse projeto sofreu mediante as vinculações políticas e posições partidárias diferentes (UDN e PSD) experienciadas pelos principais atores no processo de tramitação da lei. Nas explicitações de Saviani (2006a), alguns políticos, como Gustavo Capanema<sup>12</sup>, denunciavam que o projeto de lei não tinha uma intenção pedagógica, mas política, com o intuito de macular a ditadura do Estado Novo. Em 14 de julho de 1949, Capanema concluiu, no seu relato de apreciação como relator na Comissão Mista de Leis Complementares, que o projeto de lei deveria ser refundido ou emendado e após diversas emendas que o projeto sofreu por essa comissão, Capanema pediu o arquivamento do projeto. Ficou arquivado durante cinco anos e meio e, em 29 de maio de 1957, o projeto recebeu o n.º 2.222/57 e voltou a ser discutido no Congresso.

Os debates prosseguiram e giraram em torno da questão centralização *versus* descentralização do ensino e escola privada *versus* escola pública. Esse longo processo de tramitação da primeira LDB expressou as marchas e contramarchas dos conflitos entre partidos e interesses políticos, o que refletiu como eufemístico rótulo da liberdade de ensino. Saviani (2006a) considera que o texto aprovado significou uma estratégia de conciliação, o que também, significou concessões mútuas.

Aprovada a Lei n.º 4.024/61 (BRASIL, 1961), Anísio Teixeira, como Conselheiro do Conselho Federal de Educação, retomou as discussões sobre o financiamento do ensino<sup>13</sup> e prescreveu sobre as bases preliminares para o plano de educação

referente ao fundo nacional do ensino primário (1961) em atendimento ao parágrafo 2º do artigo 92 da Lei de Diretrizes e Bases n.º 4.024/61, quando define que “O Conselho Federal de Educação elaborará, para execução em prazo determinado, o Plano de Educação referente a cada Fundo” (BRASIL, 1961, p. 3). As prescrições de Teixeira (1961) tinham a preocupação de estabelecer direcionamentos para a concretização da política de ‘colaboração’ entre os três entes do governo.

Com relação ao financiamento da educação, na LDB n.º 4.024/61 constata-se que os conselhos de educação, Federal e Estadual, ganharam atribuições de decisão sobre o funcionamento da educação (arts. 8º e 9º). Como retrocesso, evidencia-se a eliminação da gratuidade do ensino oficial e, com isso, a permissão dos estabelecimentos mantidos como fundações, provenientes do Poder Público, a cobrarem anuidades, conforme estabelece o art. 21 (BRASIL, 1961, p. 2).

A LDB n.º 4.024/61 instituiu a porcentagem de aplicação mínima da União de 12% de suas receitas, sendo 20% para os estados, Distrito Federal e municípios, como também foram instituídos os fundos nacionais do ensino primário, ensino médio e ensino superior (art. 92). (BRASIL, 1961, p. 3).

Com o regime militar instaurado em 1964, desde a renúncia de Jânio Quadros (1917-1992), quando houve o impedimento da posse de João Goulart (1919-1976), novas mudanças na política educacional foram implementadas diante do quadro político-econômico que se instalava: a luta pela adequação do Brasil ao contexto do capitalismo tardio<sup>14</sup> ou modernização conservadora<sup>15</sup>.

Farenzena (2006) enfatiza que, nesse momento, o Brasil desenvolveu uma política de acumulação capitalista, tendo como executor direto um Estado burocrático autoritário. A Constituição de 1946 recebeu diversas emendas após o golpe de 1964. O intuito de tais modificações pautou-se na instauração de um novo sistema tributário e no desenvolvimento de um centralismo econômico e político da União; com isso, houve a revogação da vinculação de impostos para a educação. Foram requeridos à nação os Atos Institucionais, pelos quais suspenderam-se as garantias constitucionais até então vigentes. O

<sup>11</sup> Esse projeto de lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional foi decorrente da exigência estabelecida no Artigo 5º, XV, alínea d, da Constituição Federal de 18 de setembro de 1946, que fixou como competência da União legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional (BRASIL, 2005c).

<sup>12</sup> Dentre outros, todos da União Democrática Nacional (UDN): Adauto Cardoso, Nestor Duarte, Ruy Santos, Allomar Baleeiro, Herbert Levy e Coelho de Souza. Sobre os detalhes da tramitação dessa lei, ver Saviani (2006b).

<sup>13</sup> Conforme estabelecia o art. 96 da LDB n.º 4.024/61, era competência do Conselho Federal de Educação e dos Conselhos Estaduais de Educação enviar esforços para melhorar a qualidade e elevar os índices de produtividade do ensino em relação ao seu custo, com o intuito de: a) promover a publicação anual das estatísticas do ensino e dados complementares, que deveriam ser utilizados na elaboração dos planos de aplicação de recursos para cada ano; b) estudar a composição de custos do ensino público e propor medidas adequadas para ajustá-lo ao melhor nível de produtividade. Tal tarefa foi observada no papel que Anísio Teixeira exercia enquanto Conselheiro do Conselho Federal de Educação (1962-1968) (BIOGRAFIA..., 2011).

<sup>14</sup> ‘Capitalismo tardio’ é um conceito desenvolvido pelo economista belga Ernest Mandel em seu livro *Der Spaetkapitalismus, 1972 (O Capitalismo Tardio)* e que caracteriza a atual fase do capitalismo monopolista, desencadeada a partir de uma terceira revolução tecnológica (1940-1945), com a crescente introdução da automação na produção, a internacionalização e centralização do capital em conglomerados multinacionais (SANDRONI, 1985).

<sup>15</sup> Farenzena (2006, p. 31) explicita que o termo ‘Modernização Conservadora’ foi utilizado por Barrington Moore Junior (1975) para designar o modelo de capitalismo tardio no século XX, especificamente na Alemanha e no Japão, países nos quais o avanço foi alcançado por meio do desenvolvimento da indústria pesada, tendo sido o papel do Estado autoritário e um projeto nacionalista (MOORE JUNIOR, 1975).

Congresso existente elaborou outra Constituição da República Federativa do Brasil em 1967 (BRASIL, 1967), que foi adaptada ao modelo político autoritário e ao modelo econômico, com vistas à concentração de renda. Desse modo, a noção da ordem se sobrepôs à da liberdade e da justiça (CURY, 2007).

As principais reformas empreendidas na educação durante o Regime Militar (1964-1985) se desenvolveram após a aprovação da CF de 1967, deram subsequência com a reforma do ensino superior aprovada pela Lei n.º 5.540/68 (BRASIL, 1968), e depois a reforma do ensino de 1º e 2º graus tomou forma com a aprovação da Lei n.º 5.692/71 (BRASIL, 1971), que fixou as diretrizes e bases para o ensino.

O intuito da reforma universitária era oferecer resposta às exigências de ensino superior no país. Desse modo, a preocupação girou em torno da formação de quadros profissionais que atendessem à demanda do ‘milagre brasileiro’. Vieira (2007) explica que, do ponto de vista técnico, a lei da reforma universitária representou uma resposta ao crescimento da demanda por acesso ao ensino superior, principalmente, pela camada média da sociedade. Do ponto de vista técnico, a lei atendeu a uma exigência de racionalização, para conter a expansão desordenada e para prover os meios de oferta desse ensino, quanto à qualidade e participação estudantil. Destaca que as medidas mais importantes propiciadas pela Lei n.º 5.540/68 foram, a estrutura departamental, sistema de créditos e matrículas por disciplinas, uma carreira universitária única e a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

A reforma ocorrida no ensino de 1º e 2º graus tinha como objetivo, de acordo com as análises de Vieira (2007), conter com a crescente demanda no ensino superior; e, para isso, promovia a profissionalização de nível médio. Nesse período, ocorreu a subordinação das unidades federadas às decisões tomadas pelo poder central, com aumento da ingerência dos ministérios na esfera dos Estados, por meio de um planejamento e gestão aliados a centralização, que retornou como uma marca da gestão pública naquele contexto.

A Constituição de 1967, que foi emendada em 1969, não fez referência aos mínimos orçamentários para a educação, ou seja, revogou a vinculação de recursos para a educação. Expressou-se, desse modo, um retrocesso ao desaparecer com a vinculação que havia sido determinada na Constituição Anterior: a Carta de 1946, art. 169; além de definir um sistema

tributário que centralizou os recursos financeiros e as decisões na esfera da União.

Davies (2004) complementa que, ao desvincular os recursos e centralizar o poder e as decisões na esfera da União, houve uma expressiva redução da autonomia política, financeira e tributária dos estados e municípios, retirando-se destes a cobrança de uma série de tributos. Essa determinação foi uma das razões para a deterioração da educação pública no período e que favoreceu uma maior participação da iniciativa privada na educação.

Os principais tributos no regime militar, de acordo com Rossinholi (2010), foram o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e o Imposto de Renda (IR). Para amenizar o dilema da desvinculação de recursos, criou-se

[...] 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 (composto 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 (ROSSINHOLI, 2010, p. 35).

Em 27 de outubro de 1964, com a aprovação da Lei n.º 4.440 (BRASIL, 1964), instituiu-se o Salário-Educação, uma contribuição social recolhida pelas empresas, que passou a constituir uma fonte adicional de financiamento da expansão do ensino primário/fundamental. Porém, a legislação referente a essa contribuição sofreu alterações durante os anos de ditadura militar. Rezende Pinto (1989), ao historicizar sobre o salário-educação, afirma que essa lei, fruto da luta de um grupo de educadores liderados pelo Prof. Carlos Pasquale (1906-1970),

[...] permitia às empresas que não desejassem oferecer diretamente o ensino o cumprimento do mandato constitucional através do pagamento de uma nova contribuição, denominada salário-educação (REZENDE PINTO, 1989, p. 67).

O cálculo teve como base o custo/aluno/mês da escola primária, por meio dos estudos implementados pelo INEP, na gestão de Anísio Teixeira, e chegou a um custo de 7% do salário mínimo.

Cabe salientar que atualmente o Salário Educação é previsto na Constituição Federal de 1988, art. 212, § 5º como “[...] fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-

educação, recolhida pelas empresas na forma da lei” (BRASIL, 1988, p. 154). O objetivo da criação dessa fonte adicional para o ensino fundamental foi destinada às empresas que não cumpriam com a oferta de educação primária a filhos e empregados. Possui natureza de taxas e prestação de serviços públicos (ROMÃO, 2006), é composto de contribuições sociais das empresas industriais, comerciais e agrícolas, com percentual hoje ajustado em 2,5%, instituído pela EC n.º 14/96 (BRASIL, 1996a), do total da folha de contribuição à Previdência Social (PALMA FILHO, 2006).

Uma série de acordos de cooperação internacional bilateral, produzidos a partir dos anos de 1960, entre o Ministério da Educação brasileiro (MEC) e a *United States Agency for International Development (USAID)*, teve o objetivo de estabelecer convênios de assistência técnica e de cooperação financeira à educação brasileira. A USAID, criada em 1958 pelo Ato de Segurança Mútua em substituição ao Fundo de Empréstimo para o Desenvolvimento, teve sua estrutura e seu sistema regidos pela lei/ato *Act for International Development* de 1950 (NOGUEIRA, 1998).

No período que abrange junho de 1964 a janeiro de 1968, foram firmados 12 acordos com a USAID na área da educação. Os acordos, decorrentes de um contexto histórico marcado pelo tecnicismo educacional da teoria do capital humano, evidenciaram a ajuda externa para a educação. O objetivo foi estabelecer diretrizes políticas e técnicas para uma reorientação do sistema educacional brasileiro à luz das necessidades do desenvolvimento capitalista internacional. Os técnicos norte-americanos que aqui desembarcaram muito mais do que preocupados com a educação brasileira, estavam ocupados em garantir a adequação de tal sistema de ensino aos desígnios da economia internacional, sobretudo aos interesses das grandes corporações norte-americanas. Os acordos MEC-USAID tiveram influência decisiva nas formulações e orientações políticas que conduziram o processo de reforma da educação brasileira na Ditadura Militar. Destacam-se a Comissão Meira Mattos, criada em 1967, e o Grupo de Trabalho da Reforma Universitária (GTRU), de 1968, ambos decisivos na reforma universitária e na reforma do ensino de 1.º e 2.º graus (MINTO, 2010).

A Lei n.º 5.692/71 (BRASIL, 1971), Lei de Diretrizes e Bases da Educação, fixou as bases para o ensino de 1º e 2º graus. A reforma da educação pública se assentou em uma estruturação que se deu da seguinte forma: os cursos primários (5 anos) e ginasial (4 anos) juntaram-se e receberam a nomenclatura de primeiro grau, com uma duração

de 8 anos; e o curso científico foi incorporado ao clássico, sendo denominado segundo grau, com uma duração de 3 anos. O curso universitário foi denominado terceiro grau.

Outra mudança com relação ao financiamento da educação se deu com a luta pela volta da vinculação de recursos para a educação. Com a Emenda Constitucional n.º 01, de 17 de outubro de 1969, a qual acrescentou uma vinculação de 20% da receita tributária apenas aos municípios, as esferas federais e estaduais deixaram de ser obrigadas a aplicar o percentual mínimo. Somente com a Emenda Constitucional Calmon<sup>16</sup> n.º 24, de 1983, ficou estabelecido no art. 176, § 4º:

Anualmente, a União aplicará nunca menos de treze por cento, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino (BRASIL, 1983, p. 8).

A Emenda Calmon não foi atendida no governo Figueiredo (1979-1985), o que ocasionou um pedido de *impeachment*. Sena (2004) denuncia que, em virtude disso, a Secretaria do Planejamento - SEPLAN, comandada pelo Ministro Delfim Netto, exigiu uma regulamentação da Emenda, que o Conselho Federal de Educação e muitos juristas consideravam autoaplicável. Na campanha presidencial, o candidato Tancredo Neves prometeu o cumprimento da Emenda. Porém, a regulamentação ficou definida após o fim da Ditadura Militar, durante o governo Sarney (1985-1990), por meio da Lei n.º 7.348/85 (BRASIL, 1985), aprovada em 24 de julho de 1985. A Lei Calmon foi aplicada somente em 1986, a partir do orçamento votado em 1985, no qual o ensino público e gratuito passou a ser financiado por impostos vinculados (SENA, 2004). Com a Constituinte instalada para o amplo e demorado processo de debate acerca da Constituição de 1988, as discussões sobre a vinculação de recursos para a educação voltaram a ocorrer. A atual CF de 1988, ao receber a Emenda Constitucional n.º 14/96 (BRASIL, 1996a), subvinculou os recursos aliados no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (FUNDEF). Dessa emenda decorreu a Lei n.º 9.424/96 (BRASIL, 1996c), regulamentadora desse Fundo e que foi antecedida na LDB n.º 9.394/96 (BRASIL, 1996b).

O FUNDEF significou a concretização da luta dos educadores por educação pública. Contudo, o fundo regulamentado pela Lei n.º 9.424/1996

<sup>16</sup> O Senador João da Medeiros Calmon (1916 - 1999) exerceu dois mandatos como deputado federal (de 1963 a 1967 e de 1967 a 1971) e depois quatro mandatos seguidos como senador (SENADORES, 2011).

(BRASIL, 1996c) e aprovado no dia 24 de dezembro de 1996, não contemplou todas as etapas da educação básica, ao atender exclusivamente o ensino fundamental, segundo definição da LDB (art. 4º, § 1º; art. 5º), que traz este como nível de atuação prioritária. Com vigência de dez anos (1996/2006), a arrecadação do fundo compreendeu o percentual de 15% de captação de impostos dos estados e municípios, os quais são: Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS); Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE); Fundo de Participação dos Municípios (FPM); Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e IPI - Exportação. Os impostos são creditados em uma única conta e repassados proporcionalmente ao número de alunos matriculados no ensino fundamental, considerando o valor mínimo por aluno/custo, definido nacionalmente.

A partir da Emenda Constitucional n.º 14/96 (BRASIL, 1996a), o percentual de recursos vinculados à educação teve diminuição significativa de 40%, o qual prejudicou a manutenção e o desenvolvimento do ensino fundamental, sinalizado por Andrade (2002). A partir da criação do Fundef, a contribuição do governo federal com a educação foi reduzida, ao relegar suas obrigações constitucionais e designar uma carga de responsabilidade maior aos estados e municípios. O maior problema não esteve na legislação propriamente dita, mas no seu cumprimento e na administração deficiente dos recursos e sua distribuição.

O balanço referente ao FUNDEF, na visão de Sousa Junior (2006), foi considerado positivo, devido à universalização do ensino fundamental e à regularização do fluxo, que resultou na expansão do ensino obrigatório. Em contrapartida, revelou deficiências relativas à priorização do ensino fundamental perante a crescente demanda social por educação do ensino médio; a indução dos gestores educacionais, em detrimento das outras etapas da educação básica, em especial das redes municipais em relação à educação infantil; e o prejuízo para a educação de jovens e adultos. Assim, não veio a cumprir a justiça social com os demais níveis do ensino educacional.

A partir das deficiências em detrimento das demais etapas de ensino e das constantes propostas e discussões no setor educacional, criou-se o FUNDEB. O objetivo desse mecanismo de captação de recursos foi atender toda a educação básica, diferentemente do FUNDEF, extinto em 2006. O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, criado a partir da Emenda

Constitucional n.º 53 e regulamentado pela Lei n.º 11.494 (BRASIL, 2007), possui vigência de 13 anos (2007/2020). Com o FUNDEB, houve a alteração dos critérios para distribuição dos recursos entre estados e municípios, incluindo todas as etapas da educação básica, bem como acréscimo de 15% para 20% do percentual de arrecadação, sendo este gradual.

Com a criação do FUNDEB, as contribuições com a educação, como esclarece Sena (2004), trouxeram algumas modificações para a reconstrução do setor educacional, com algumas medidas que foram implementadas, tais como: a) Contribuição da União constitucionalizada e com definição ‘mínima’ de recursos federais, com aumento progressivo no decorrer dos anos (18% do montante dos impostos em 2011), com o intuito de diminuir as desigualdades regionais e ampliação de novos impostos, são eles: Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF), Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR), Imposto sobre a transição *causa mortis* e Doação de Bens e Direitos (ITCM) e o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA); b) Os Estados, Distrito Federal e Municípios vinculam o percentual de 25% dos impostos arrecadados (2011); c) Criação da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade (CIFEB); e d) Setorização e cooperação entre os entes federados na esfera educacional.

A CIFEB, considerada um avanço para a educação, é a única medida que destaca a qualidade como norma legal do novo fundo. Alguns critérios que podem ser observados são a

[...] infra-estrutura dos estabelecimentos, as desigualdades regionais quanto à formação docente, à remuneração e condição de trabalho dos docentes e o desempenho dos alunos (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 2009).

Entretanto, os autores fazem observações relevantes ao ressaltar que os parâmetros previstos são referentes a ‘padrões mínimos’ de infraestrutura das escolas, desde condições sanitárias até equipamentos de informática.

Nas análises de Moreira (2012), vários pontos referentes ao financiamento devem ser questionados. A começar pelos poucos novos recursos recolhidos pelo FUNDEB e sua redistribuição entre estado e município, a partir de recursos já vinculados. Outro apontamento é a racionalização dos gastos públicos com vista quantitativa, embasado no critério contábil e cuja ênfase está pautada nos discursos em que os recursos são suficientes, contudo há má distribuição,

demandando uma gestão eficiente. Autores contestam ao mencionar que os recursos são insuficientes, em um governo que prioriza o capital nacional, estrangeiro e a classe alta, relegando o mínimo aos programas sociais.

Moreira (2012), ao apresentar sobre as observações referentes a noções de qualidade na educação e sua distorção, pondera que, nos fins da década de 1990, ocorreu um desvio da visão econômica sobre a educação, pautada na noção de qualidade, competitividade, produtividade, eficiência e eficácia para um conceito preconizado como 'humanitário' na política educacional. Assim, o financiamento da educação passou a estar relacionado com a gestão, um mecanismo de execução, racionalização e controle no qual o problema passa a ser de toda a sociedade. Ocorreu um deslocamento para a gestão de um modelo de gerenciamento que é capaz de transformar o mau uso do financiamento público e substituir as relações coletivas no interior da escola por regimes empresariais competitivos e reguladores, cabendo ao Estado o papel de avaliador, a fim de assegurar a compatibilidade de um comportamento propício para o mercado dentro de um regime de acumulação (MOREIRA, 2012).

O FUNDEB atende a critérios quantitativos e contábil, pautado em atender padrões mínimos de qualidade, ao destinar recursos de forma a não suprir toda a demanda por educação, que é um dos problemas principais. A relação de qualidade da educação é representada por meio dos índices de desempenho e fluxo dos alunos, resultado dos investimentos na educação, de ações, de programas desenvolvidos pelos entes federados com a articulação da população e as políticas educacionais, mas muito ainda precisa ser feito.

### Considerações finais

Ao encerrar este artigo, destaca-se que a política para a gestão e o financiamento da educação no Brasil se desenvolveu à medida que as necessidades estruturais de cunho econômico, político e social despontaram e engendraram a expansão e os ideais promovidos, como a proposta da educação escolar pública e gratuita para a população.

Com a vinculação de recursos instituída pela primeira vez em 1934, ocorreu a tentativa de aumentar e garantir os recursos financeiros para a efetivação das propostas em torno da escola pública. Em 1937, continuou a expansão do ensino e, com a desvinculação de recursos pela Constituição, aumentam as despesas com educação. Porém, em 1946, incluiu-se novamente a vinculação de recursos

e inaugurou-se a participação dos entes federados no ensino primário e pré-primário. No período do desenvolvimentismo, nas décadas de 1950 a 1980, houve a expansão de matrículas, o reforço da contribuição social do salário-educação, o aumento da jornada de trabalho dos professores, e os índices de reprovação e evasão passam a ser alarmantes em detrimento das péssimas condições de valorização do magistério, formação e ensino. A educação escolar, na expressão de Monlevade (2008), passou a ser uma fábrica de excluídos, com o desenvolvimento econômico sendo a prioridade em detrimento de pouca distribuição de renda e cultura. No contexto de redemocratização do país a partir das décadas de 1980 e 1990, vivenciou-se uma reforma na política educacional. Pode-se até indagar: De 1996 em diante melhoraram as políticas para o financiamento da educação? Aparentemente, o financiamento da educação tornou-se mais complexo para o entendimento, acompanhamento e controle social com transparência. Vimos que ocorreu uma reorganização na distribuição entre os entes federados, a definição da gestão democrática das verbas, a definição dos gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino, e definição de um fundo específico para o ensino fundamental e, posteriormente, para a educação básica.

Faz-se necessário ressaltar a importância de fiscalização na redistribuição do montante arrecadado de fontes públicas e privadas para a educação. A burocracia na tramitação de liberação de recursos, oposição e descumprimento de leis e emendas, lutas incessantes pela vinculação estabelecida quando esta não era ameaçada de extinção dos textos constitucionais, além dos desvios de recursos para outras funções e ações de governo, têm sido objeto de atenção de educadores, estudiosos e militantes. Contudo, as políticas públicas, desenvolvidas no âmbito das formações sociais e de contextos específicos, são fundamentais na fiscalização e no acompanhamento das tramitações e ações na educação pública, no seu cumprimento e comprometimento.

### Referências

- ANDRADE, M. D. P. **Elementos históricos do financiamento público da educação básica no Brasil**. Universidade Católica de Goiás (UCG), 2002. Disponível em: <[www.histedbr.fae.unicamp.br/acer\\_histedbr/jornada/](http://www.histedbr.fae.unicamp.br/acer_histedbr/jornada/)>. Acesso em: 18 maio 2011.
- AMARAL, N. C. Um novo Fundef? As idéias de Anísio Teixeira. **Educação e Sociedade**, v. 22, n. 75, p. 277-290, 2001.
- BIOGRAFIA de Anísio Teixeira na Fundação Anísio Teixeira. Disponível em: <<http://www.ici.ufba.br/twiki/>>

- bin/view/FAT/BiografiaAnisioTeixeira>. Acesso em: 10 maio 2011.
- BRASIL. **Lei n.º 4.024 de 20 de dezembro de 1961.** Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/leis/L4024.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L4024.htm)>. Acesso em: 15 set. 2015
- BRASIL. **Lei n.º 4.440 de 27 de outubro de 1964.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-1969/L4440.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L4440.htm)>. Acesso em: 15 set. 2015.
- BRASIL. **Lei n.º 5.540 de 28 de novembro de 1968.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/Leis/L5540.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/Leis/L5540.htm)> Acesso em: 15 set. 2015.
- BRASIL. **Lei n.º 5.692 de 11 de agosto de 1971.** Lei de Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/leis/L5692.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L5692.htm)>. Acesso em: 15 set. 2015.
- BRASIL. **Lei n.º 7.348 de 24 de julho de 1985.** (Anexo II) Disponível em: <<http://emaberto.inep.gov.br/index.php/emaberto/article/view/691/614>>. Acesso em: 15 set. 2015.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 15 set. 2015.
- BRASIL. **Emenda Constitucional n.º 14 de 12 de setembro de 1996.** 1996a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc14.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc14.htm)>. Acesso em: 15 set. 2015.
- BRASIL. **Emenda Constitucional n.º 24 de 1983.** Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1980-1987/emendaconstitucional-24-1-dezembro-1983-364949-norma-pl.html>>. Acesso em: 14 out. 2015.
- BRASIL. **Lei n.º 9.394 de 20 de dezembro de 1996.** 1996b. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L9394.htm)>. Acesso em: 15 set. 2015.
- BRASIL. **Lei n.º 9.424 de 24 de dezembro de 1996.** 1996c. Lei do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/leis/L9424.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L9424.htm)> Acesso em: 15 set. 2015.
- BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil: promulgada em 16 de julho de 1934. In: FÁVERO, O. (Ed.). **A educação nas constituintes brasileiras (1823-1988)**. Campinas: Autores Associados, 2005a. p. 304-307.
- BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil: decretada em 10 de novembro de 1937. In: FÁVERO, O. (Ed.). **A educação nas constituintes brasileiras (1823-1988)**. Campinas: Autores Associados, 2005b. p. 307-309.
- BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil: promulgada em 18 de setembro de 1946. In: FÁVERO, O. (Ed.). **A educação nas constituintes brasileiras (1823-1988)**. Campinas: Autores Associados, 2005c. p. 310-311.
- BRASIL. **Lei n.º 11.494 de 20 de junho de 2007.** Lei do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/11494.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/11494.htm)> Acesso em: 15 set. 2015.
- BRASIL. **Constituição do Brasil:** promulgada em 24 de janeiro de 1967. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm)>. Acesso em: 15 set. 2015.
- BRASIL. Manifesto dos pioneiros da escola nova. **Revista HISTEDBR On-line**, n. esp., ago., p. 188-204, 2006.
- BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Módulo Fundeb**. Brasília, 2009. Disponível em: <[www.diaadia.pr.gov.br/autec/formacao/arquivos/File/.../FUNDEB.pdf](http://www.diaadia.pr.gov.br/autec/formacao/arquivos/File/.../FUNDEB.pdf)>. Acesso em: 16 nov. 2009.
- BUFFA, E. **Ideologias em conflito:** escola pública e escola privada. São Paulo: Cortez & Moraes, 1979.
- CURY, C. R. J. A desoficialização do ensino no Brasil: a reforma Rivadávia. **Educação e Sociedade**, v. 30, n. 108, p. 717-738, 2007.
- DAVIES, N. **Financiamento da educação:** novos ou velhos desafios? São Paulo: Xamã, 2004.
- FARENZENA, N. **A política de financiamento da educação básica:** rumos da legislação brasileira. Porto Alegre: UFRGS, 2006.
- HOBSBAWM, E. **A era dos extremos:** O breve século XX (1914-1991). São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- LIBÂNEO, J. C.; OLIVEIRA, J. F.; TOSCHI, M. S. Organização e gestão, objetivos do ensino e trabalho dos professores. In: LIBÂNEO, J. C.; OLIVEIRA, J. F.; TOSCHI, M. S. (Ed.). **Educação escolar:** políticas, estrutura e organização. São Paulo: Cortez, 2003. p. 287-311.
- MINTO, L. W. **Verbete:** MEC-USAID. 2010. Disponível em: <[http://www.histedbr.fae.unicamp.br/navegando/glossario/verb\\_c\\_mec-usaid%20.htm#\\_ftn1](http://www.histedbr.fae.unicamp.br/navegando/glossario/verb_c_mec-usaid%20.htm#_ftn1)>. Acesso em: 20 jan. 2010.
- MONLEVADE, J. A. C. **Educação pública no Brasil:** contos e descontos. 2. ed. Ceilândia: Idéa, 2001.
- MONLEVADE, J. A. C. Financiamento da educação na Constituição Federal e na LDB. In: BRZEZINSKI, I. **LDB dez anos depois:** reinterpretção sob diversos olhares. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008. p. 246-261.
- MOORE JUNIOR, B. **As origens sociais da ditadura e da democracia:** senhores e camponeses na construção do mundo moderno. São Paulo: Martins Fontes, 1975.
- MORAES, R. C. **Neoliberalismo:** de onde vem, para onde vai? São Paulo: Senac, 2001.
- MOREIRA, J. A. S. **Políticas de financiamento e gestão da educação básica (1990-2010):** os casos Brasil e Portugal. 2012. 357f. Tese (Doutorado em Educação)-Universidade Estadual de Maringá, Maringá. 2012.
- NOGUEIRA, F. M. G. **A ajuda externa para a educação brasileira na produção do mito do desenvolvimento:** da USAID ao BIRD. 1998. 194f. Tese (Doutorado em Educação)-Faculdade de Educação de Campinas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1998.

- OLIVEIRA, R. F.; TEIXEIRA, B. B. As políticas de financiamento da educação básica na última década: do Fundef ao fundeb. In: SIMPÓSIO INTERNACIONAL 'O ESTADO E AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS NO TEMPO PRESENTE', 5., 2009, Uberlândia. **Anais...** Uberlândia: UFU, 2009. Disponível em: <<http://www.simpósioestadopoliticas.ufu.br/imagens/anais/pdf/DC10.pdf>>. Acesso em: 18 maio 2011.
- PALMA FILHO, J. C. Políticas públicas de financiamento da educação no Brasil. **EccoS**, v. 8, n. 1, p. 291-311, 2006.
- REZENDE PINTO, J. M. **As implicações financeiras da municipalização do ensino de 1º grau**. 1989. 204f. Dissertação (Mestrado em Educação)-Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1989.
- REZENDE PINTO, J. M. **Os recursos para Educação no Brasil no contexto das finanças públicas**. Brasília: Plano, 2000.
- ROMÃO, J. E. Financiamento da educação no Brasil - marchas e contramarchas. **EccoS**, v. 8, n. 2, p. 361-384, 2006.
- ROSSINHOLI, M. **Política de financiamento da educação básica: do Fundef ao Fundeb**. Brasília: Liber Livro, 2010.
- SANDRONI, P. **Dicionário de Economia**. São Paulo: Best Seller, 1985.
- SAVIANI, D. Pedagogia e formação de professores no Brasil: vicissitudes dos dois últimos séculos. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE HISTÓRIA DA EDUCAÇÃO: Comunicação coordenada, 4., 2006, Goiânia. **Anais...** Goiânia, 2006a. Disponível em: <<http://www.sbhe.org.br/novo/congressos/cbhe4/coordenada-cixo01-DS.htm>>. Acesso em: 20 jun. 2009.
- SAVIANI, D. **Política e educação no Brasil: o papel do Congresso Nacional na legislação do ensino**. 6. ed. Campinas: Autores Associados, 2006b.
- SAVIANI, D. **História das idéias pedagógicas**. Campinas: Autores Associados, 2008.
- SENA, P. **A união e a aplicação dos recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino**. Câmara dos Deputados. Consultoria Legislativa. Brasília, 2004.
- SENADORES. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/senadores/>>. Acesso em: 22 jan. 2011.
- SILVA, S. B. **50 anos em 5: o Plano de Metas**. O governo de Juscelino Kubitschek. 2010. Disponível em: <<http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/JK/artigos/Economia/PlanodeMetas>>. Acesso em: 24 jan. 2010.
- SOUSA JUNIOR, L. Fundeb: avanços, limites e perspectivas. **EccoS**, v. 8, n. 2, p. 275-290, 2006.
- TEIXEIRA, A. Sobre o problema de como financiar a educação do povo brasileiro. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, 1953. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, v. 80, n. 194, p. 102-113, 1999.
- TEIXEIRA, A. Custo mínimo da educação primária por aluno. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, v. 35, n. 82, p. 3-5, 1961.
- TEIXEIRA, A. Bases preliminares para o plano de educação referente ao Fundo Nacional de Ensino Primário. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, v. 38, n. 88, p. 97-107, 1962.
- TEIXEIRA, A. Plano e finanças da educação. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, v. 41, n. 93, p. 6-16, 1964.
- TOUSSAIT, E. **A bolsa ou a vida: a dívida externa do terceiro mundo: as finanças contra os povos**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2002.
- VIEIRA, S. L. Política(s) e gestão da educação básica: revisitando conceitos simples. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 23, n. 1, p. 53-69, 2007.
- VILLALOBOS, J. E. R. **Diretrizes e Bases da Educação: Ensino e Liberdade**. São Paulo: Livraria Pioneira Editora; Editora da Universidade de São Paulo, 1969.

*Received on September 1, 2012.*

*Accepted on January 7, 2014.*

License information: This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.