

Submetido em: 1 abr. 2021

DOI: 10.19180/1809-2667.v23n32021p803-820

Aceito em: 22 jun. 2021

Aspectos históricos do financiamento da educação básica pública brasileira: a “democratização autocrática”

Marco Vinícius Moreira Lamarão  <https://orcid.org/0000-0002-5561-9439>Doutor em Educação pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (2013). Professor de História no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Fluminense *Campus Macaé/RJ* - Brasil. E-mail: marcolamarao@gmail.com.

Resumo

O presente artigo analisa historicamente o financiamento da educação básica no Brasil, desde o período colonial até pós CF 1988. Para tanto faz uso, como fonte primária, das principais leis a tratarem do tema. Além da análise documental, a presente reflexão se apoia na teoria crítica educacional, buscando aproximar a temática do financiamento a categorias-chaves de entendimento da realidade social brasileira, dentre elas: o modo de produção escravista colonial (GORENDER, 1980), capitalismo dependente (FERNANDES, 2005) e ampliação para menos (ALGEBAILLE, 2009). À guisa de conclusão o artigo sugere a categoria de “democratização autocrática” como uma possibilidade analítica da educação pública brasileira.

Palavras-chave: Democratização autocrática. História da educação. Financiamento da educação. Capitalismo Dependente.

Historical aspects of the financing of Brazilian public education: the “autocratic democratization”

Abstract

This article presents an historical analysis of the financing of basic education in Brazil, from the colonial period until after the 1988 federal constitution. For that purpose, the main laws that deal with the issue are used as primary source. In addition to the documentary analysis, this study is based on the critical educational theory, seeking to bring the issue of financing closer to key categories of understanding Brazilian social reality, among them: the colonial slave production mode (GORENDER, 1980), dependent capitalism (FERNANDES, 2005) and expansion to less (ALGEBAILLE, 2009). In addition, the article suggests the category of “autocratic democratization” as an analytical possibility for Brazilian public education.

Keywords: Autocratic democratization. History of education. Financing of education. Dependent Capitalism.

Aspectos históricos del financiamiento de la educación pública brasileña: la “democratización autocrática”

Resumen

Este artículo ha analizado históricamente el financiamiento de la educación básica en Brasil, desde el período colonial hasta después de la Constitución Federal de 1988. Para ello, se utilizan como fuente primaria, las principales leyes para tratar el tema. Además del análisis documental, la presente reflexión se basa en la teoría crítica de la educación, buscando acercar el tema del financiamiento a categorías clave de comprensión de la realidad social brasileña, entre ellas: el modo colonial de producción esclavista (GORENDER, 1980), el capitalismo dependiente (FERNANDES, 2005) y la expansión a menos (ALGEBAILLE, 2009). En conclusión, el artículo sugiere la categoría de “democratización autocrática” como posibilidad analítica para la educación pública brasileña.

Palabras clave: Democratización autocrática. Historia de la educación. Financiamiento de la educación. Capitalismo dependiente.

Este documento é protegido por Copyright © 2021 pelos Autores



Esta obra está licenciada sob uma Licença Creative Commons. Os usuários têm permissão para copiar e redistribuir os trabalhos por qualquer meio ou formato, e também para, tendo como base o seu conteúdo, reutilizar, transformar ou criar, com propósitos legais, até comerciais, desde que citada a fonte.

Aspectos históricos do financiamento da educação básica pública brasileira: a “democratização autocrática”
Marco Vinícius Moreira Lamarão

1 Apresentação

O presente artigo analisa a temática do financiamento da educação pública no Brasil percorrendo desde o período colonial brasileiro até o marco da aprovação do novo “FUNDEB¹” (BRASIL, 2020), tendo como escopo de análise o *corpus* de documentos legais. Ante a tamanha pretensão frente a este recorte cronológico, esta será uma análise panorâmica do tema, sem com isso esgotá-lo, bem como não se atendo a minúcias. Entrementes, não se deterá a uma análise meramente descritiva. Interessa-nos, sobremaneira, perceber os interesses que se conflitam e se conflitaram na conformação dessas políticas públicas (bem como das propostas que foram derrotadas) buscando relacioná-las às contextualizações históricas da nossa sociedade em seus respectivos períodos históricos e constitucionais. Nesses termos, o conjunto de leis - que ora avança e ora recua na temática do financiamento da educação pública brasileira ao longo do tempo - deve ser entendido como reflexo das disputas das distintas classes sociais e grupos políticos e econômicos, etc. bem como suas correlações de força.

Esta análise se apoia na vasta produção de pesquisadores do campo do financiamento da educação no Brasil, apropriando-se de parte da produção e reflexão de alguns destes pesquisadores ora de forma concordante, ora de forma crítica. Como fonte primária, procedeu-se à análise da legislação federal que apresente alterações no financiamento da educação, onde destacamos: a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988); a Lei que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Brasileira (LDB), Lei nº 9.394/1996 (BRASIL, 1996a); a lei que dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), Lei nº 9.424/1996 (BRASIL, 1996b); a lei que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), Lei nº 11.494/2007 (BRASIL, 2007); a lei que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), Lei nº 14.113/2020 (BRASIL, 2020).

Como perspectiva de análise, a presente pesquisa parte da contribuição do pensamento gramsciano acerca da concepção de Estado (ampliado ou Integral). Isto nos leva a ver a sociedade política (Estado *stricto sensu*) não apenas por ele mesmo, mas em relação dialética com a sociedade civil. Além disso, a presente análise apoia-se em categorias oriundas das ciências históricas como modo de produção colonial escravagista (GORENDER, 1980); das ciências sociais como capitalismo dependente, desenvolvimento desigual e combinado, heteronomia, autocracia (FERNANDES, 2005), entre outras e do campo das políticas públicas educacionais como dualidade educacional, público vs. privado, ampliação para menos. Isso posto, a presente análise se posiciona do campo da Teoria Crítica da Educação sendo parte do esforço de se pensar as políticas educacionais, a escola, a educação e os processos educacionais através da categoria da totalidade, sem deixar de ressaltar as suas autonomias e particularidades. Por outro lado, no entanto, sem abstrair esta escola-educação e processos educacionais - das relações sociais de uma determinada sociedade, suas classes em suas tensões dialética de um determinado espaço-tempo. Aqui, a categoria analítica da totalidade, como bem debate Kosik (1976), nos auxilia para que o processo de abstração científica das políticas educacionais, escola, educação e processos educacionais não se aparte da realidade concreta. Evitando torná-la tão somente uma idealização/idealização e que, para além da aparência fenomenológica do processo social - aquilo que o autor

¹ Lei nº 14.113/2021 que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), de que trata o Art. 212-A da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007; e dá outras providências. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.113-de-25-de-dezembro-de-2020-296390151>. Acesso em: 1 maio 2021.

Aspectos históricos do financiamento da educação básica pública brasileira: a “democratização autocrática”
Marco Vinícius Moreira Lamarão

denomina de pseudoconcreticidade - se percebe e se reflita a sua essência e seus aspectos determinantes permitam uma mais precisa relação na dialética aparência/essência.

Isso posto, o presente texto aponta que a produção de narrativas sobre as políticas públicas educacionais está diretamente relacionada aos interesses das distintas classes em torno da concepção de escola pública. Afasta-se a narrativa sobre o fenômeno de mera casualidade como produtora de políticas públicas e direitos sociais e, colocada neste escopo, eivando estas políticas públicas de interesses e objetivos dos distintos grupos sociais em disputas, ao longo do processo histórico.

No debate corriqueiro acerca da educação, a importância de se dispor de verbas suficientes é argumento perene nos distintos discursos e ideologias que abordam o tema. Todavia, a história do financiamento da educação pública no Brasil, bem como a análise das propostas oriundas da sociedade política sobre o tema- salvo raros momentos- não deixa termo ao contraditório: da “unanimidade” aparente do discurso desvelam-se tensões e inúmeras disputas. De um lado, os defensores do financiamento público à escola pública *exclusivamente* e, de outro lado, os “privatistas” ou aqueles que ora propõe a necessidade do financiamento público às iniciativas educacionais particulares e confessionais ou defendem ser desnecessária a vinculação de recursos do orçamento dos entes federados destinados à educação.

Para o fim desta análise, utilizar-se-ão os recortes cronológicos já consagrados na historiografia brasileira, em particular em sua dimensão política, e as mudanças constitucionais tão frequentes na nossa breve república. Ao longo da exposição histórica, pretendemos ressaltar os aspectos da nossa formação social que, da perspectiva aqui assumida, permitem analisar a sociedade brasileira através da categoria do capitalismo dependente (FERNANDES, 2005) e, mais precisamente, o papel da (negação/expansão) da educação na reafirmação do *modus operandi* autocrático de nossas elites, tendo o financiamento da educação papel central neste processo. Sugere-se que, portanto, as políticas de financiamento (ou não) da educação cumprem papel central na produção daquilo que denominaremos de “democratização-autocrática” da escola pública brasileira.

2 Breves apontamentos acerca do financiamento da educação na Colônia e no Império

Por todo o longo período colonial é factível afirmar que a educação das populações locais- em especial os jovens filhos das classes mais abastadas- permaneceu a cargo da Igreja Católica, com destaque para a Companhia de Jesus. Os jesuítas passam a contar, a partir de 1564, com a redízima, tendo dez por cento da dízima destinada à manutenção dos colégios dos jesuítas, incrementando, com isso, a iniciativa educacional jesuítica (MONLEVADE, 2012). Embora não houvesse separação entre o Estado e a Igreja - sendo a Igreja católica parte integrante da estrutura estatal portuguesa- bem como colonial -, não se concorda com a ideia de que a Igreja católica utilizava-se de recursos públicos naquela época, como salienta Luziriaga (*apud* SAVIANI, 2013). Ora, o fundamento jurídico do estado monárquico é distinto do da república, não podendo se imputar à monarquia- sob o risco de grave anacronismo - princípios oriundos de outras formações estatais ao longo da história. Crê-se mais preciso afirmar que os jesuítas, através da redízima, faziam uso de recursos do Estado Colonial.

Decerto que parcela substancial da riqueza produzida no Brasil colonial tenha sido sob a forma do trabalho escravo negro e que sabidamente os jesuítas eram proprietários escravagistas: não só de corpos pretos, como de nativos². Isto torna evidente a assertiva de que o trabalho escravo negro e nativo será um dos aportes

² Monlevade (2012, p. 4) estima que a imensa riqueza das fazendas jesuíticas “tenha atingido 25% do Produto Interno Bruto- PIB- colonial, por volta de 1750”.

Aspectos históricos do financiamento da educação básica pública brasileira: a “democratização autocrática”
Marco Vinícius Moreira Lamarão

de recursos para os colégios jesuítas destinados à formação dos filhos da classe dominante colonial. Por outro lado, estes mesmos jesuítas desempenhavam importante papel no ensino de ofícios às classes subalternas: a experiência obtida no ensino de ofícios aos nativos fazia dos jesuítas personalidades disputadas pelos senhores de engenho a fim de repetir em suas propriedades aquela modalidade de ensino (CUNHA, 2005).

Com a ascensão do Marquês de Pombal, dá-se a expulsão dos jesuítas de todo o território luso, inclusa a colônia brasileira. Outrossim, desarticula-se a anterior iniciativa educacional que tinha os jesuítas como seus próceres. Visando substituir a iniciativa anterior, Pombal instituiu as “Aulas Régias” que serão mantidas mediante a cobrança de um novo imposto denominado “subsídio literário”. Imposto que incidia sobre açougueiros, produtores de vinhos e de cachaça (MONLEVADE, 2012). Todavia, o imposto não conseguiu cobrir as expensas de uma política educacional mais robusta, sendo muito comum o ‘professor régio’ ter outra ocupação como fonte auxiliar (ou principal) de renda (CUNHA, 2005; MONLEVADE, 2012). Cunha (2005) destaca outras medidas tomadas pós expulsão dos jesuítas pelo Marquês de Pombal:

As principais medidas foram as seguintes: (i) Criação da Diretoria-Geral de Estudos, diretamente subordinada ao rei, encarregada de gerir todos os assuntos ligados ao ensino, com ramificação em todo o reino, por meio de diretores locais e comissários; (ii) controle da educação escolar mediante a proibição do ensino, mesmo a título de aulas particulares, por pessoas que não tivessem sido aprovadas em exames de habilitação e idoneidade comprovada pela Diretoria-Geral de Estudos ou por seus delegados; (iii) controle do conteúdo dos livros, submetendo-os à Real Mesa Censória, atividade até então a cargo do Santo Ofício; (iv) criação das “aulas régias”, compreendendo tanto o ensino de ler e escrever quanto o das humanidades, mantidas pelo Estado com os recursos provenientes do “subsídio literário”, imposto cobrado sobre o consumo de carne e a produção de aguardente. Outras medidas também foram tomadas pelo governo pombalino, como a criação de uma aula de comércio e do Colégio dos Nobres, assim como a reforma da Universidade de Coimbra. (CUNHA, 2005, s.p).

Com a vinda da Família Real em 1808, a Coroa portuguesa sente a necessidade de instalar no Brasil cursos superiores como forma de nutrir a sociedade civil e o Estado (sociedade política) de quadros dirigentes e técnicos especialistas. Com isso, foram

[...] criados a Academia de Marinha e as cadeiras de anatomia e de cirurgia (em 1808); a Academia Real Militar (em 1810); o curso de agricultura (em 1814); o curso de desenho técnico (em 1818); a Academia de Artes (em 1820). Na Bahia, foram criadas as cadeiras de cirurgia e de economia política (em 1808); o curso de agricultura (em 1812); o curso de química (em 1817). Outras cidades abrigaram, também, instituições de ensino superior, como a cadeira de matemática superior, criada em Recife ou Olinda, em 1809; a cadeira de desenho e história, em Vila Rica, em 1817. (CUNHA, 2005, s.p.).

Com a emancipação brasileira da sua condição de colônia *stricto sensu*, dá-se a promulgação da Constituição de 1824. Ela, todavia, não traz grandes elaborações acerca das políticas educacionais, a não ser a vaga determinação de que a Instrução Primária seria gratuita a todos os cidadãos. Na categoria cidadão não estavam incluídos os escravos³. Em 1827, fora aprovada a lei que ficaria conhecida como ‘lei das escolas das primeiras letras’ (SAVIANI, 2013). Nela, se estabelecia que em cidades, vilas e lugares mais populosos haver-se-ia de instalar escolas de primeiras letras onde fossem necessárias. Não obstante, não se determinava quais os recursos ou fontes do orçamento imperial seriam destinados à consecução desta política.

³ Importa notar que não eram considerados cidadãos, também: as mulheres, os nativos, os sem posses e os analfabetos.

Aspectos históricos do financiamento da educação básica pública brasileira: a “democratização autocrática”
Marco Vinícius Moreira Lamarão

Com a abdicação de D. Pedro I ao trono brasileiro em favor do trono português, em 1831, inaugurou-se no Brasil o denominado período regencial, marcado pela disputa entre “liberais” e conservadores, ambos os grupos expressando, com pequenas distinções, as perspectivas das classes dominantes que eram, efetivamente, quem detinha o pleno usufruto dos denominados direitos políticos. Além de, obviamente, os escravos não terem acesso aos direitos políticos, estes eram vedados também às classes populares, haja vista a participação política só ser possível mediante comprovação de renda. Se a participação política censitária e a manutenção da escravidão, bem como do regime monárquico de governo, gozavam de certo consenso entre a maior parte dos “liberais” e conservadores, o mesmo não se podia dizer acerca da centralização do poder na figura do rei. O principal debate que cindia liberais e conservadores do período do Império dava-se em torno das propostas federalistas defendidas pelos liberais e obstadas pelos conservadores.

Aqui, faz-se importante levantar alguns aspectos da formação do Estado Nacional brasileiro, bem como da nossa sociedade, antes de prosseguirmos a perquirição sobre as políticas de financiamento da educação. De antemão, registra-se a escusa pelo extenso (mas necessário) *détour*.

O processo de ocupação colonial do território que viria a ser chamado Brasil dá-se mediante a tensa imposição das perspectivas lusitanas nesse território. Todavia, os lusos não lograriam êxito se não tivessem promovido: a) a diáspora africana; tornando o Brasil o principal destino do tráfico internacional de escravos africanos; b) a submissão e o genocídio aos povos originários ora mantendo esses povos sob o controle intenso das missões e reduções jesuítas, ora, legitimados pela “guerra justa”, promovendo verdadeiro genocídio- intencional ou mesmo via transmissão de doenças- a estes povos.

Nestes termos, aqui se assume a categoria formulada por Gorender (1980) e Cardoso (2016) de **modo de produção escravista colonial**. Essa categoria é pensada como chave de análise das relações sociais de produção no Brasil colonial que, embora tivesse a relação de trabalho escravo como fulcro desta sociedade, não menospreza nem elimina outras formas de trabalho na colônia brasileira, em especial as formas de trabalho compulsório. Isto posto, o modo de produção escravista colonial permite-nos visualizar o trabalho escravo com outras formas de trabalhos existentes na colônia, desde o trabalho “livre” até outras formas de trabalho compulsório, afirmando a possibilidade de coexistência não antagonica entre estes tipos específicos de trabalho numa formação social particular, e distinta, portanto, dos processos históricos dos países centrais.

A proclamação da independência do Brasil, se significou uma ruptura da dependência política a Portugal; não significou, sobremaneira, a ruptura da dependência econômica brasileira. O Brasil fora inserido na divisão internacional do trabalho sob a forma de colônia- exportadora de matérias-primas. Sua produção se baseava na *plantation*⁴ e o processo de ruptura da colônia à metrópole se deu sob a égide das elites coloniais, inclusa a família real. Com isso, não ocorrerá- na emancipação política do Brasil- determinantes alterações nestes aspectos ‘estruturantes’ da sua formação econômica, a salvo pelo fim do exclusivo comercial (FAUSTO, 2008).

Além disso, conforme dito, esta formação se consubstanciou sob os auspícios de uma elite escravagista e segregacionista e sob a forma monárquica de governo, conformando caso único das independências da América Latina. Enquanto os demais países latino-americanos consolidavam sua independência sob a forma republicana de governo, o Brasil se destacava dos demais ao assumir o regime monárquico. Como se não bastasse a monarquia censitária, a manutenção da escravidão, do latifúndio, da monocultura e da exportação de artigos primários para o exterior, o Estado imperial brasileiro se

⁴ A *plantation* é a forma típica de produção das denominadas colônias de exploração e se caracterizam pela reunião de fundamentais aspectos na produção das mercadorias exportadas: baseava-se no exclusivo comercial, no trabalho escravo, na monocultura, no latifúndio, na produção para a exportação e no uso extensivo da terra.

Aspectos históricos do financiamento da educação básica pública brasileira: a “democratização autocrática”
Marco Vinícius Moreira Lamarão

destacou pela existência de um quarto poder: o “poder moderador”. Este poder, a cargo exclusivo do Imperador, revelava a faceta autoritária da Constituição de 1824. Por intermédio deste, o Imperador detinha a prerrogativa de intervenção nos demais poderes constituídos (executivo, legislativo e judiciário), além do senado vitalício⁵ e do Conselho de Estado. Estes são, portanto, aspectos cruciais e fundantes tanto do Estado Nacional brasileiro quanto da nossa formação social⁶ (BASILE, 2016).

Finalmente, retomando a temática das políticas educacionais e suas fontes legais de financiamento, a determinação prevista na Constituição de 1824 (de instituição de escolas de primeiras letras “onde fosse necessário”) - adendada pela legislação de 1827, que determinava a sua gratuidade - será rapidamente atravessada pelo Ato Adicional de 1834, antes mesmo de serem postas em prática (SAVIANI, 2013). Neste quesito, inspirado no federalismo, as escolas de primeiras letras tornam-se responsabilidade das províncias. Elas podem, para tanto, criar novos impostos que subsidiem as iniciativas educacionais, naquilo que Monlevade (2012) denominará de impostos subnacionais. O autor dá destaque à discrepância regional do financiamento da educação e do salário do magistério, dada a diferença na capacidade arrecadatória das províncias, uma vez que Rio de Janeiro (capital imperial) e São Paulo (ascensão do café) gozavam de melhores condições. Neste processo de descentralização educacional, muitas serão as províncias cujo acesso às escolas de primeiras letras será vedado, por ordenação legal, aos escravos, aos libertos ou mesmo aos negros em geral e, quiçá, aos nativos. Portanto, se é correto afirmar que havia uma interdição legal ao acesso dos negros à escola pública, o essencial desta interdição estará nas legislações provinciais e não na Constituição Imperial, conforme erroneamente costuma-se afirmar, de acordo com Barros (2016). Embora as iniciativas imperiais no campo educacional neste período sejam exíguas, destaca-se a criação do Colégio Pedro II, em 2 de dezembro de 1837. Saviani (2013, p. 748) destaca:

Durante os 49 anos correspondentes ao Segundo Império, entre 1840 e 1888, a média anual dos recursos financeiros investidos em educação foi de 1,80% do orçamento do governo imperial, destinando-se, para a instrução primária e secundária, a média de 0,47%. O ano de menor investimento foi o de 1844, com 1,23% para o conjunto da educação e 0,11% para a instrução primária; e o ano de maior investimento foi o de 1888, com 2,55% para a educação e 0,73% para a instrução primária e secundária.

De forma sucinta, o período imperial brasileiro fora marcado por uma sociedade altamente ruralizada, na qual prevalecia o latifúndio e a concentração de terra e rendas, crivada pela presença do trabalho escravo negro, etc. que garantia, mesmo que esparsamente, o letramento inicial de parcela da população brasileira: em especial das parcelas mais abastadas. Na outra face, em muitas províncias, os negros, libertos e escravos eram proibidos de frequentar as escolas gratuitas. A abolição da escravatura, em 1888, não será acompanhada por políticas sociais que possibilitem a melhor integração do ex-escravo na sua condição de “livre”. Dentre estas ausências de políticas sociais, estará o direito ao acesso à educação. Por outro lado, o Estado brasileiro, cuja participação política era censitária e onde se tinha a presença de um poder moderador concentrado nas mãos do Imperador, não envidava grandes esforços no sentido da

⁵ O legislativo era bicameral formado, além do Senado, pelo Congresso.

⁶ Não é objetivo desse texto adentrar no intenso debate historiográfico acerca do caráter principal da nossa sociedade, bem como menosprezar a profícua pesquisa historiográfica que salienta aspectos econômicos para além da economia agrário-exportadora ou aquilo que ficou conhecido, a partir de Caio Prado Jr., como o “sentido da colonização”. Autores como Fernando Novais, João Fragoso, Manolo Florentino, Ciro Flamarion Cardoso e Jacob Gorender produziram contribuições originais problematizando alguns aspectos destes determinantes centrais. Entrementes, para os intentos deste texto, não se fará essa digressão historiográfica, seja porque nos faltará espaço, seja porque este não é o escopo central. Todavia os autores acima elencados servem de referência àqueles que desejam ter um maior aprofundamento deste debate.

Aspectos históricos do financiamento da educação básica pública brasileira: a “democratização autocrática”
Marco Vinícius Moreira Lamarão

escolarização da população brasileira naquele tempo. Estas características acima elencadas terão na negação/expansão da escola importante mecanismo de estratificação social desde então até os dias atuais.

3 O financiamento da educação nos textos legais no período republicano Brasileiro

A primeira constituição republicana também não trará expressivas alterações aos dispositivos legais acerca da educação. De acordo com Gonçalves,

A Constituição de 1891 não contemplou o direito à instrução primária gratuita e trouxe poucas disposições sobre a questão educacional, basicamente o artigo que dispunha: “Incumbe, outrossim, ao Congresso, mas não privativamente: (...) 3º Criar instituições de ensino superior e secundário nos Estados; 4º Prover a instrução secundária no Distrito Federal”; e o artigo 72, 6º “Será leigo o ensino ministrado nos estabelecimentos públicos.” (GONÇALVES, 2013, p. 39).

Acerca do financiamento público da educação, suas fontes e receitas não há nela nenhuma referência. Mantém-se, portanto, a estrutura herdada do período anterior, quando boa parte da responsabilidade pela oferta educacional era incumbência das antigas províncias (agora estados) pertencentes ao regime republicano federalista dos- então nominados- Estados Unidos do Brasil.

Conseqüentemente, ao longo da Primeira República o ensino permaneceu praticamente estagnado, o que pode ser ilustrado com o número de analfabetos em relação à população total, que se manteve no índice de 65% entre 1900 e 1920, sendo que o seu número absoluto aumentou de 6.348.869, em 1900, para 11.401.715, em 1920. (SAVIANI, 2013, p. 749).

Todavia, o *deficit* educacional brasileiro não passará despercebido nos primeiros anos de república, mesmo ela estando sob a hegemonia das oligarquias cafeicultoras e rurais. Em 1930, mediante um golpe de Estado, Getúlio Vargas e uma aliança oligárquico-industrial ascendem ao poder. Em 1932, fruto do debate acumulado de décadas anteriores por intelectuais como Fernando Azevedo, Roquette Pinto, Delgado de Carvalho, Hermes Lima e Anísio Teixeira, dá-se a publicação do Manifesto dos Pioneiros.

Na primeira constituição varguista em 1934, após Vargas estar aproximadamente quatro anos no poder, tem-se o primeiro dispositivo vinculando receitas à educação.

Vinculação orçamentária (Artigo 156: A União e Municípios aplicarão nunca menos de dez por cento, e os Estados e o Distrito Federal nunca menos de vinte por cento, da renda resultante dos impostos, na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos); • Provisão dos cargos do magistério oficial por concurso (Artigo 158); • Vitaliciedade dos cargos do magistério oficial (Artigo 158, § 2º); • Inamovibilidade dos cargos do magistério oficial (Artigo 158, § 2º). (SAVIANI, 2013, p. 750).

Mesmo com os dispositivos vinculatórios estabelecidos, não se dá como garantido o aumento de verbas educacionais dos distintos entes federados. Ainda de acordo com Saviani (2013, p.751), “os investimentos federais em ensino passam de 2,1%, em 1932, para 2,5 em 1936; os estaduais se reduzem de 15,0% para 13,4% e os municipais se ampliam de 8,1% para 8,3% no mesmo período”. Todavia, os recursos vinculados da educação, uma vez estabelecidos, não tinham garantia de longevidade nas distintas alterações constitucionais ao longo do século XX no Brasil:

Aspectos históricos do financiamento da educação básica pública brasileira: a “democratização autocrática”
Marco Vinícius Moreira Lamarão

Esta vinculação foi suprimida pela Constituição “estadonovista” (1937), retornando na redemocratização (Constituição de 1946). Nela há uma alteração com relação aos percentuais estabelecidos em 1934 que, para os Municípios, elevava-se para 20%, sendo mantidos os demais (União 10% e estado 20%). Contudo, determinava-se a isenção fiscal dos estabelecimentos privados de ensino. A primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1961 (4024/1961) alterou o percentual mínimo da União em 12%. Contudo, a Ditadura empresarial-militar instalada em 1964 suprimiu qualquer vinculação orçamentária na Constituição, ampliando os benefícios da iniciativa privada, determinando que os impostos de rendas dos [proprietários dos] estabelecimentos privados de ensino fossem incluídos na isenção fiscal. *Assim, é possível estabelecer a relação entre os períodos mais autoritários da nossa história e a supressão da vinculação das receitas da educação.* A Emenda Constitucional -1 (EC-1) de 1969 retornou com a vinculação de 20% para os Municípios, exclusivamente. A desvinculação destes recursos na ditadura empresarial-militar é fator determinante para os baixíssimos patamares de investimento na educação pública neste período e o conseqüente favorecimento da iniciativa privada, reforçado pela criação do salário-educação [...] (LAMARÃO; LEHER, 2020, p. 130, grifos nossos).

A garantia de recursos vinculados à educação também precisou coexistir com distintas brechas privatistas. Na Constituição de 1934, no Art. 154, determinava-se que as entidades de ensino particulares primárias e profissionais gozavam de isenção de impostos, sendo este considerado um dos principais mecanismos de transferência de recursos públicos para a iniciativa educacional privada (DAVIES, s.d.). Ainda de acordo com Nicholas Davies (idem) estas benesses foram estendidas às demais instituições de ensino de todos os níveis nas Constituições de 1946, 1967 e 1988. Na CF 1988, uma pequena limitação é aditada a esta benesse, interditando que as entidades particulares usufruidoras de tais benefícios tivessem fins lucrativos. Ainda segundo o autor, eram recorrentes a ocultação dos lucros das entidades sem fins lucrativos sob distintas formas. Nestes termos, estas isenções beneficiavam tanto as escolas religiosas quanto os empresários da educação que polarizaram e se opunham mormente teoricamente e, na práxis política, contra a exclusividade de recursos públicos à escola pública estatal.

Na tensão entre o público e o privado, perene na história do financiamento da educação pública no Brasil, o enfraquecimento do caráter público da educação não tem efeito tão somente na educação pública. Este enfraquecimento tem uma imediata contrapartida: o fortalecimento do aspecto privado e de suas entidades. E este processo será percebido em ambos momentos históricos de fechamento do regime. Em meio à ditadura varguista conhecida como Estado Novo organizou-se todo um sistema patronal de serviços sociais, conhecido como “Sistema S”⁷. Dentre as iniciativas mais proeminentes neste conjunto de entidades dos “sindicatos patronais” está a oferta da educação profissionalizante. Ainda, as denominadas leis orgânicas de ensino tornaram formal aquilo que costumeiramente é informal na escola de classes: a dualidade escolar ou, em outras palavras, a existência de uma escola destinada à formação do trabalho manual e simples e, portanto, à classe trabalhadora; e outra escola destinada a uma formação mais erudita, clássica, científica atendendo aos interesses das elites. Assim, o aluno ingresso no primário nos cursos técnicos não conseguiria- ao final de seu ciclo escolar- ingressar no ensino superior. O acesso ao ensino superior só se dava mediante o diploma do científico, cujo ensino propedêutico atendia à formação de

⁷ De acordo com o *site* do Senado Federal: Sistema S - Termo que define o conjunto de organizações das entidades corporativas voltadas para o treinamento profissional, assistência social, consultoria, pesquisa e assistência técnica, que além de terem seu nome iniciado com a letra S, têm raízes comuns e características organizacionais similares. Fazem parte do sistema S: Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai); Serviço Social do Comércio (Sesc); Serviço Social da Indústria (Sesi); e Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio (Senac). Existem ainda os seguintes: Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar); Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (Sescoop); e Serviço Social de Transporte (Sest). Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/sistema-s>. Acesso em: 31 mar. 2021.

*Aspectos históricos do financiamento da educação básica pública brasileira: a “democratização autocrática”*Marco Vinícius Moreira Lamarão

quadros à classe dirigente. Embora esta dualidade escolar formal, legal, tenha persistido por pouco tempo, ela expressa uma realidade contumaz da educação pública no capitalismo dependente brasileiro.

De forma semelhante, a ditadura empresarial-militar contou com distintos dispositivos que trataram de beneficiar os interesses particularistas de empresários e setores da Igreja. Dentre estes mecanismos, destacamos aquele conhecido como salário-educação (SE). Criado em 1964 para financiar o ensino primário, o salário-educação ao longo de sua existência, mormente, tratou de atender a outros objetivos. A Lei de sua criação (4.440/1964) instituía que as empresas de médio e grande porte deveriam recolher aos cofres públicos o equivalente a 1,4% da sua folha salarial. Todavia, a lei possibilitava que estas empresas pudessem diretamente comprar vagas em escolas particulares ou mesmo montassem a sua própria escola a fim de atender aos seus funcionários e dependentes. De acordo com Cunha (2009), em 1981 as bolsas e indenizações equivaliam a 70% das vagas das escolas particulares de 1º grau.

3.1 A democratização-autocrática da escola pública brasileira

Eveline Algebaile (2009) chama a atenção para o papel que teve a ditadura empresarial-militar na ampliação da escola pública, entendendo este momento como crucial neste processo. No entanto, destaca a autora, esta é uma ampliação a qual não garante que a escola cumpra com aquilo que lhe é particular, a educação escolar. Esta ampliação dá-se, portanto, esvaziando o sentido educacional da escola. Esse processo passa a ser um elemento determinante na oferta da escola pública no Brasil, desde então, até -ao menos- o final dos anos 2000 quando a sua pesquisa fora publicada. Assume-se aqui que este processo observado por Algebaile ainda seja fulcral no momento da escrita do presente artigo, início de 2021. Outrossim, esta ampliação da escola pública (e, na ausência de outros aparatos do Estado) incorpora elementos estranhos ao ambiente escolar: é na escola que se tratará da saúde bucal das crianças e não no posto médico-odontológico. Também é a escola que serve para o cadastramento dos beneficiários do bolsa-família, destaca a autora. Ora, esta dupla ampliação acompanhada do esvaziamento da educação escolar é uma característica típica da escola brasileira e pode ser melhor categorizada como uma “ampliação para menos”.

Já Florestan Fernandes (2005), em seu clássico livro “A revolução Burguesa no Brasil”, analisa as condições em que as burguesias locais promovem o aprofundamento das relações capitalistas de produção em um capitalismo dependente como o brasileiro, distinto, portanto, dos processos históricos que permitiram este mesmo aprofundamento nos chamados países capitalistas centrais. Destaca Florestan que a ditadura militar é a expressão brasileira desta revolução burguesa- uma revolução pelo alto- onde se sobressai o caráter autocrático destas mudanças. Por autocracia, Florestan entende a condição favorável das elites capitalistas locais de imporem ao conjunto da nação seus interesses particulares. Ora, esta autocracia se deve por inúmeros processos históricos dos quais destacamos dois: a intensa precarização da classe trabalhadora brasileira, cujo passado escravocrata tem impactos determinantes nas conformações das nossas relações hodiernas de trabalho. Segundamente, a histórica desarticulação da oposição e dos movimentos e lideranças populares no Brasil. A autocracia brasileira tem doses descomunais de autoritarismo.

Há, neste âmbito, um valoroso debate a ser feito sobre a permanência da autocracia (ou não) - conforme pensava Florestan Fernandes- em nossos tempos atuais. Indubitavelmente, este é um debate crucial. Todavia, no presente artigo, mais do que se posicionar favoravelmente a uma ou outra análise pretende-se destacar elementos dessa “cultura autocrática” ou, de outro modo, a autocracia como elemento estruturante do capitalismo dependente brasileiro. De toda sorte, destaca Florestan, a ‘democracia’ também pode ser uma das expressões da autocracia, em especial em sua forma de *democracia restrita*.

Aspectos históricos do financiamento da educação básica pública brasileira: a “democratização autocrática”
Marco Vinícius Moreira Lamarão

O presente artigo busca analisar historicamente o financiamento da educação pública no Brasil à luz do capitalismo dependente. Nesta perspectiva, é possível afirmar que o financiamento da educação brasileira (ou na mesma moeda, a sua ausência, insuficiência e brechas privatistas) é parte fundamental daquilo que denominaremos de “democratização-autocrática” da nossa escola pública. Pois que se ela tem se democratizado (fruto em grande parte da mobilização e demanda dos setores populares) esta “democratização” é marcada pela profunda ingerência dos setores dominantes brasileiros, pelo esvaziamento da educação escolar, pelo combate ao pensamento crítico e às possibilidades emancipatórias desta escola, por uma democratização esvaziada, típica da tutela às ‘democracias representativas’, etc. Estes setores, ao seu tempo, impõem ideologicamente à escola pública brasileira, seus educadores e estudantes uma perspectiva aparentemente universal de (sua) escola que é, contudo, essencialmente particularista: tendo como base a tecnocracia e a Teoria do Capital Humano. Em outro estudo realizado por mim (LAMARÃO, 2013), chamou-se a atenção para a presença de espaços na educação pública que conformam para uma democracia esvaziada, denominada naquele estudo de uma “*democracia da terceira via*”, onde só se debatem aspectos secundários: o essencial já vinha decidido e o comportamento conflitivo era minorado ante o comportamento propositivo, promovendo a despolitização da política. Estes aspectos foram percebidos mediante a análise da participação da representação sindical no CACS FUNDEB (Conselho de Acompanhamento e de Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação) do Município de Itaboraí/RJ. Aquela análise ora feita não se contrapõe a esta agora apresentada, percebe-se tratar-se de uma superação dialética.

4 O Financiamento da educação na “Nova Democracia”

A retomada da vinculação de recursos educacionais não se deu de uma vez só. Ainda em 1969, a Emenda Constitucional 1 estabelece a vinculação de recursos educacionais para os municípios, fixando-o em 20% dos impostos. Em 1983, a Emenda Calmon (EC 24/1983) previa

[...] destinação de 13%, no caso da União; e 25%, no caso de Municípios, estados e Distrito Federal. A lei que regulamenta esta Emenda (7348/1985), promulgada dois anos depois, previa - Art. 3º, §4 - a correção e compensação no último trimestre dos valores devidos não aplicados nos primeiros nove meses, amenizando um problema à época: a inflação exorbitante e a burocracia na liberação dos recursos que corroía o valor real destes quando ficavam disponíveis. (LAMARÃO; LEHER, 2020, p. 130).

Já a Constituição Federal de 1988 reservará um Artigo (Art. 212) sobre o tema do financiamento que terá redação muito similar na LDB (Artigo 69 da Lei 9.394/96). Em ambos os artigos se afirma que estados e municípios devem destinar, no mínimo, 25% da receita arrecadada de impostos e a União deverá destinar, no mínimo, 18%. Estes índices foram obtidos, dentre outros fatores, pela ampla organização das entidades do movimento docente, associações de pesquisa, movimento estudantil, e outros movimentos sociais organizados em frentes como o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública.

No governo de Fernando Henrique Cardoso, ganha força a pauta social-liberal e sua sanha em cortar gastos sociais sob o argumento da necessidade do *superavit* primário. Promover-se-á uma importante política de focalização de recursos educacionais na educação fundamental, era o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF).

*Aspectos históricos do financiamento da educação básica pública brasileira: a “democratização autocrática”*Marco Vinícius Moreira Lamarão

O FUNDEF era formado pela contribuição de uma parcela dos principais impostos dos estados e municípios, os seus verdadeiros financiadores. Segundo Davies (2006), era um fundo de somatório zero, visto que o aumento de receita de um ente se acompanhava da perda de receita de outro(s) ente(s). Não havia expressivos recursos novos, a União (principal arrecadadora e menor contribuinte ao fundo) tinha papel apenas complementar. Aliado a isso, vigorou desde então -até o ano de 2015 na educação- a Desvinculação das Receitas da União (DRU). A DRU permitia a União utilizar livremente 20% do montante de recursos vinculados. Em realidade, a DRU limitou o orçamento vinculado da educação pela União ao montante de 14,4% em vez de 18% (18% subtraído de 3,6%). Aqui afirma-se que se limitou, pois, embora instituído como se fosse o *mínimo*, o percentual de impostos vinculados sempre fora tratado como o *máximo* (DAVIES, 2006). Tratado como uma possível solução dos problemas da educação fundamental brasileira, o FUNDEF fora responsável, na prática, pela intensa municipalização da educação fundamental no Brasil (REZENDE PINTO, 2007) e pela economia de recursos da União no desenvolvimento da educação fundamental. Davies (2006) estimou que a União “devia” ao fundo um total superior de 30 bilhões de reais. Esta diferença seria medida pela subtração do investimento previsto em lei e pelo que fora destinado na prática mediante decretos presidenciais à margem do estabelecido na lei do FUNDEF.

O FUNDEF perdurou até 2007 quando fora substituído pelo FUNDEB. Esta nova proposta buscava corrigir algumas das principais críticas feitas ao fundo anterior, todavia, o FUNDEB, como parte central do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), incorporou a pauta proposta pelo organismo empresarial Todos Pela Educação (LAMARÃO; LEHER, 2020). O intento do Todos Pela Educação- de promover um intenso processo de empresariamento da educação- passa a concentrar suas atenções no FUNDEB, mediante a contínua introdução da pauta gerencialista, tecnocrática na escola e na aferição de resultados e eficiência, como também pela privatização dos recursos públicos,

Com o FUNDEB, previsto para durar até o ano de 2020, ocorreu a ampliação da cobertura em direção a todas as etapas e modalidades da educação básica, o que significou mais recursos e responsabilidades para as redes municipais de ensino, especialmente em relação ao provimento da educação infantil.

A ampliação da cobertura foi acompanhada de um aumento da alíquota de composição do fundo de 15% para 20%. À cesta de recursos incorporaram-se outros impostos e a complementação da União ficou determinada em pelo menos 10% do total recolhido por estados, municípios e o Distrito Federal. Como de praxe, no que diz respeito a recursos educacionais o mínimo foi entendido como máximo. Mais ainda, esta complementação não deve ultrapassar 30% do seu montante de vinculação obrigatória destinado à educação (18% dos impostos). No caso do FUNDEB podemos dizer que esse conjunto de regras ampliou concretamente a complementação da União, em comparação com o FUNDEF. Todavia, nunca é demais lembrar, não significou uma reversão do subfinanciamento da União (maior ente arrecadador) com a educação básica (agora responsável por no mínimo apenas 1/10 do montante). (COSTA; LAMARÃO, [2021]).

A forma como estes fundos se organizam trará impactos incomensuráveis a escolas com menor quantitativo de matrículas, levando ao fechamento de inúmeras escolas rurais e escolas noturnas ou turmas de Educação de Jovens e Adultos (EJA). Além disso, é um fundo de âmbito estadual. Não há transferência de recursos entre os estados da federação, mas tão somente entre municípios de um mesmo estado. Assim, o FUNDEF/FUNDEB não ajuda a minorar as diferenças regionais educacionais, produzindo a seu modo, um desenvolvimento desigual (e, por que não, combinado).

Aspectos históricos do financiamento da educação básica pública brasileira: a “democratização autocrática”
Marco Vinícius Moreira Lamarão

O salário-educação não tem natureza tributária de imposto, sendo uma contribuição. Com isso, ele não deveria entrar no cálculo do mínimo vinculado disposto na constituição de 1988. Atualmente o salário-educação corresponde a uma contribuição equivalente a 2,5% da folha de pagamento de empresas que assumam o risco de atividade econômica, com fins lucrativos ou não, urbana ou rural, bem como empresas de sociedades mistas e empresas públicas, de acordo com o Art. 2º do Decreto Presidencial 6.003 de 28 de dezembro de 2006. Nos incisos seguintes, perfilam-se aquelas instituições que gozam de isenção do recolhimento do salário-educação e, dentre elas, estão as escolas comunitárias, filantrópicas ou confessionais, devidamente reconhecidas. A Lei federal nº 10.832/2003 modifica as regras de distribuição do salário-educação. Determina o desconto de 1,0% do salário-educação que permanecerá na Secretaria de Receita Federal do Brasil, sob taxa de retorno administração segundo Lei nº 11.457/2007. Além disso, desde 2004, por intermédio do Decreto nº 4.950/2004, a União pode fazer livre uso do *superavit* financeiro do fundo bem como de suas aplicações no mercado. Por intermédio desses dois mecanismos, o salário-educação contribui explicitamente para a financeirização dos recursos públicos. Após realizado o desconto, 9% destinam-se-ão para o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Dos 90% que sobram, 2/3 são repassados em transferência automática para os estados e municípios, mensalmente. Os outros 30% ficam retidos na União que financia com este montante os seus programas educacionais.

Apesar de parte substancial destes recursos da União poderem voltar aos estados e municípios sob a forma de programas diversos, a União é, novamente, a controladora de maior parcela do fundo: 40%. O salário-educação, por sua vez, retorna aos estados de origem de onde foram arrecadados e serão distribuídos aos entes também tendo como cálculo o número de matrículas. Também não há transferência de recursos dos entes mais ricos aos mais pobres e, devido ao critério de distribuição de recursos, os municípios maiores tendem a concentrar maior parcela do salário-educação. Ademais, o SE segue incidindo sobre a folha de pagamento e não sobre os lucros. Em virtude da intensificação do capital fixo, por meio de robótica e outras externalidades, o SE acaba penalizando os setores intensivos em trabalho, em favor daqueles intensivos em capital (LAMARÃO; LEHER, 2020, p. 137).

O debate sobre o financiamento público da educação também se fez presente nos dois Planos Nacionais de Educação (PNE) promulgados desde 1988. No primeiro, de 2001, o artigo que previa como meta o investimento de 7% do Produto Interno Bruto brasileiro para a educação fora vetado pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso (PSDB) sob o argumento de que não se discriminava a origem dos recursos e, com isso, colidia com a Lei de Responsabilidade Fiscal. Já no PNE sancionado em 2014, em sua meta 20, propunha como índice, o investimento de 7% do PIB na primeira metade da vigência do PNE, chegando a 10% do PIB no último ano. Para tanto, previa-se como recursos, de acordo com a meta 20.3, os oriundos do Fundo Social do Pré-sal, *royalties* e participações especiais.

Todavia, uma importante “operação semântica” que já vinha sendo amadurecida aparece consubstanciada neste novo PNE (Art.5, § 4o) iii: o alargamento do sentido do público, que deixou de ser entendido como aquilo que é de responsabilidade do governo e passa a ter sentido como aquilo que é oferecido ao público, ou que se mantém gratuito, entre outros. O novo PNE consolida a presença das parcerias público-privadas na educação, ampliando os mecanismos de transferência de recursos públicos para a gestão privada em diversas modalidades de ensino, desde a Educação Infantil até o Ensino Superior (LAMARÃO, LEHER, 2020, p. 139).

Aspectos históricos do financiamento da educação básica pública brasileira: a “democratização autocrática”
Marco Vinícius Moreira Lamarão

No ano de 2016, após o afastamento extralegal da então presidente Dilma Rousseff (PT) foi publicada a Emenda Constitucional 95 (EC 95/2016), já no governo de Michel Temer (PMDB). Ela, em realidade, pôs fim à vinculação das receitas da educação. Mais uma vez na história do financiamento da educação pública no Brasil, após uma medida explicitamente autocrática tem-se o fim, de fato ou de direito, dos mecanismos vinculatórios das receitas educacionais. De acordo com a EC 95/2016, os limites de despesas primárias possíveis de serem gastas serão equivalentes àquelas gastas no ano fiscal anterior, corrigidos pela inflação do período- de acordo com o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA)- tendo como mês-base o mês de junho. Esta é, atualmente, uma peça-chave do processo de financeirização dos recursos públicos, sendo os recursos arrecadados com os impostos destinados, prioritariamente, ao pagamento dos juros e amortização da dívida pública brasileira em benefício aos setores com ligação com o capital financeiro.

Ao final do período de vigência previsto pela lei do FUNDEB, foi aprovada a Lei nº 14.113/2020 que regulamenta o “novo” FUNDEB. Em outro estudo, pôde-se analisar com mais fôlego os limites do chamado “Novo FUNDEB” que melhor se denominaria de “velho novo FUNDEB”⁸ (COSTA; LAMARÃO, [2021]).

No entanto, destacamos

Em linhas gerais, a EC 108/2020 do “velho novo” FUNDEB mantém as características principais de seu antecessor em relação a estrutura (27 fundos), a captação de receitas de impostos de estados e municípios (20% das receitas da cesta já existente excetuando a Lei Kandir), a distribuição por número de matrícula, e o modelo de “controle social”. A mudança principal em relação à composição de recursos está na complementação da União. São mantidos os 10% atuais de complementação para estados e municípios que não atingissem o valor mínimo nacional por aluno. Além dessa, uma outra complementação de até 10,5% (em 2026) para os municípios cujas receitas totais também não alcançassem esse mínimo nacional por aluno. Por último, foi inserido um terceiro critério de complementação, de 2,3%, que será distribuído para as redes de ensino que alcançarem metas de gestão e de aprendizagem, de acordo também com o nível socioeconômico dos alunos.

A previsão é que, em 2026, a complementação total da União chegue a 23%. O projeto aprovado determinou também que ao menos 15% do repasse complementar fosse utilizado em despesas de capital, ou seja, em gasto com insumos escolares (infraestrutura). Ademais, metade da complementação de 10,5% deve ser obrigatoriamente destinada ao financiamento da Educação Infantil. Uma última mudança significativa em relação à utilização dos recursos foi a determinação que ao menos 70% do total dos repasses seja utilizado para o pagamento dos profissionais da educação da ativa (COSTA; LAMARÃO, no prelo, s.p).

Com isto, se percebe que a definição dos novos recursos que possam ingressar na educação pública será estabelecida mediante critérios meritocráticos e gerencialistas. Ora, para analisar o “velho novo” FUNDEB consistirá- a partir da perspectiva aqui assumida- um erro metodológico aquele que pretende observá-lo como um todo em si, isoladamente das demais políticas que incidem sobre a escola pública e seus trabalhadores. Visto separadamente, apenas comparando-o com suas versões passadas, não é difícil entender o motivo pelo qual muitos celebraram como favorável a adoção deste novo fundo, que passa a vigorar de forma permanente. Todavia, na análise aqui assumida, interessa entender o FUNDEB não apenas como uma política em si. Mas como uma política pública do financiamento da educação de um país capitalista dependente dentro dos marcos analíticos do materialismo histórico e dialético.

⁸ Sugestão feita pelo pesquisador da temática do financiamento da educação Prof. Dr. Fábio Araújo de Souza (UFRJ) e adotada pelo autor.

Aspectos históricos do financiamento da educação básica pública brasileira: a “democratização autocrática”
Marco Vinícius Moreira Lamarão

Desta maneira, não é possível entender o FUNDEB descolado do sistema tributário brasileiro, origem de suas receitas. O nosso sistema tributário é extremamente regressivo, com os mais pobres pagando proporcionalmente mais do que os mais ricos, haja vista parcela substancial da incidência de impostos se dar sob o consumo. Pelo mesmo motivo- impostos sob o consumo- é que o orçamento público, em geral, e o da educação, em particular, permanece tão suscetível aos ciclos econômicos. Nesse mesmo sentido, não é possível entender o FUNDEB descolado da Emenda Constitucional 95 que obsta qualquer hipótese de se fornecer à escola pública os recursos de que verdadeiramente ela necessita e que são expressamente mais volumosos do que aqueles ora destinados. Outra política pública que precisa ser pensada dialeticamente ao FUNDEB é a lei da Terceirização que possibilita, inclusive para órgãos públicos, que as atividades-fim sejam regulamentadas por relações de trabalho terceirizado e, portanto, mais precárias. Aliado a isto, vimos ser aprovada também a contrarreforma sindical que buscava, mais uma vez, minar a força do sindicalismo combativo brasileiro, tão historicamente cerceado.

No entanto, o que mais urge a atenção dos educadores, nesta totalidade dialética que o FUNDEB deve ser pensado, é a atual proposta da contrarreforma administrativa. A proposta ora apresentada se restringe à esfera federal. Entretanto, a proposta prevê que estas mesmas regras, se aprovadas, possam servir de base para as contrarreformas administrativas de estados e municípios. Em muitos deles, a secretaria que tem a maior folha de pagamento é, justamente, a da educação. Neste tenebroso cenário (o qual não fora esgotado, é possível elencar outros “vetores”) que se forma nesta tensão dialética, torna-se evidente que a “vitória” pela aprovação do Novo FUNDEB não passa de mera aparência, ou de acordo com o estabelecido na introdução, uma *pseudoconcreticidade*.

5 À guisa de conclusão

O que nos resta sobremaneira claro e evidente é que o *deficit* educacional brasileiro, cavado ao longo de 500 anos e exposto no decorrer do texto, não será superado mediante as atuais políticas de financiamento da educação básica no Brasil. Ao contrário, o principal fundo de financiamento da educação básica, além de estrangular determinadas modalidades de ensino, foi pensado a partir da lógica do ajuste fiscal que tem no corte de investimentos das políticas sociais o seu certo alvo. Sob argumento de se evitar o crescimento da dívida pública, da necessidade do *superavit* primário, do ajuste e da responsabilidade fiscal é que estes fundos foram pensados e criados. A lógica determinante destes fundos só pode ser matizada em um único sentido: o de se fazer crer que é possível separar avanços e recuos e, num somatório aritmético, ter como propositiva a proposta que ora regerá o fundo de forma permanente. Todavia, a nosso ver, estes são aspectos da aparência do fenômeno que omitem uma grave ameaça. A queda orçamentária devido à crise econômica que se arrasta desde 2014 e agravada pela pandemia do novo coronavírus terá impactos nos próximos orçamentos educacionais. Nestes termos, a proposta do ensino híbrido (expressão do trabalho mais precarizado docente) e a da contrarreforma administrativa buscam atender aqueles princípios que nortearam os fundos desde sua criação: a de contenção de gastos sociais. Mesmo que ao pé da letra a aprovação do “novo fundeb” tenha aparentado ter sido um avanço.

Esta aparência, no entanto, se esvai ainda mais em fumaça quando o financiamento da educação básica pública brasileira é posto sob a perspectiva histórica. E não sob qualquer perspectiva histórica, mas aquelas que se esforçam por apreender as particularidades da formação social brasileira. Fora exatamente neste sentido que se buscou aproximar a história do financiamento da educação com duas categorias importantes da sociologia e historiografia brasileira: em um tempo específico o modo de produção escravista colonial e, mais adiante, com a consolidação do capitalismo, a categoria de capitalismo dependente.

Aspectos históricos do financiamento da educação básica pública brasileira: a “democratização autocrática”
Marco Vinícius Moreira Lamarão

Ao longo de todo o período escravocrata no Brasil, a inexistência de uma escola universal era a expressão de um país cuja pequena elite satisfazia privativamente seus anseios por escolarização, enquanto à parcela substancial da população só restava o aprendizado de artes e ofícios (CUNHA, 2005), muitas das vezes no próprio local de trabalho e sob a forma de trabalho compulsório. Ainda no império, quando a lei ensaia certo ‘liberalismo iluminista’ e a constituição arremeda algumas linhas sob a temática educacional, esta escola era formalmente vedada aos negros, libertos e índios, conforme muitas legislações provinciais (BARROS, 2016). Em seguida, nos primórdios da república a ausência de uma escola pública capaz de alfabetizar aquela população faz da interdição ao voto do analfabeto um importante mecanismo de controle das elites que arrogam tão somente para si o “direito natural” das decisões políticas.

A partir do momento em que se assentam as bases do capitalismo dependente brasileiro, a escola passará a expressar estas novas determinações. Todavia, a consolidação dessa escola pública será atravessada pelos interesses particularistas de empresários e de setores de diversas igrejas, em especial a católica e, mais recentemente as evangélicas. Em seguida, quando se dá a sua expansão, ela ocorre de forma “ampliada para menos” não sem, por outro lado, atender a voracidade dos interesses privados por recursos públicos. Nesta aproximação- que aqui fora tratada tão panoramicamente e que se pretende aprofundar no futuro- foi possível perceber a centralidade que cumpre o financiamento da educação básica pública naquilo que provocativamente denominou-se de “democratização-autocrática” da educação.

Para além da necessária denúncia do *subfinanciamento* da educação básica, é fundamental termos em pauta a necessária radicalização da democracia social e, por que não, escolar. Todavia, não se trata aqui de uma democracia abstrata, “representativa”, ao contrário. À proposição de uma escola pública verdadeiramente democrática é imprescindível resgatarmos a democracia forjada pelos subalternos em seus espaços de organização: a democracia direta, participativa. Felizmente ou infelizmente, no entanto, esta é uma luta da escola pública; mas, fundamentalmente, para além dela.

Referências

ALGEBAILLE, E. **Escola pública e pobreza no Brasil: a ampliação para menos**. Rio de Janeiro: Ed. Lamparina, FAPERJ, 2009.

BARROS, S. P. Slaves, freedmen, free African descendants, non-free, blacks, ingênuos: Education legislation concerning the black population in nineteenth century Brazil. **Educação e Pesquisa**, v. 42, n. 3, p. 591-605, set. 2016.

BASILE, M. O. N. C. O Império Brasileiro: Panorama político. *In*: LINHARES, M. Y. **História geral do Brasil**. 10. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2016. p. 279-450.

BRASIL [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 5 jun. 2021.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. 1996a. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional (LDB). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm. Acesso em: 5 jun. 2021.

Aspectos históricos do financiamento da educação básica pública brasileira: a “democratização autocrática”
Marco Vinícius Moreira Lamarão

BRASIL. Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. 1996b. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9424compilado.htm. Acesso em: 5 jun. 2021.

BRASIL. Lei nº 11.457, de 16 de março de 2007. Dispõe sobre a Administração Tributária Federal; altera as Leis nos 10.593, de 6 de dezembro de 2002, 10.683, de 28 de maio de 2003, 8.212, de 24 de julho de 1991, 10.910, de 15 de julho de 2004, o Decreto-Lei no 5.452, de 1o de maio de 1943, e o Decreto no 70.235, de 6 de março de 1972; revoga dispositivos das Leis nos 8.212, de 24 de julho de 1991, 10.593, de 6 de dezembro de 2002, 10.910, de 15 de julho de 2004, 11.098, de 13 de janeiro de 2005, e 9.317, de 5 de dezembro de 1996; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11457.htm. Acesso em: 5 jun. 2021.

BRASIL. Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o 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/l11494.htm Acesso em: 5 jun. 2021.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 de junho de 2014. Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/18-planos-subnacionais-de-educacao/543-plano-nacional-de-educacao-lei-n-13-005-2014>. Acesso em: 11 fev. 2021.

BRASIL. Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007; e dá outras providências. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.113-de-25-de-dezembro-de-2020-296390151> Acessado em: 5 jun. 2021.

CARDOSO, C. F. O Trabalho na Colônia. *In*: LINHARES, M. Y. **História geral do Brasil**. 10. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2016. p. 139-162.

COSTA, R. A.; LAMARÃO, M. V. M. Dilemas históricos da educação básica e o novo FUNDEB. *In*: CURSO DE EXTENSÃO DO LABORATÓRIO DE INVESTIGAÇÃO ESTADO, PODER E EDUCAÇÃO, 2021. No prelo.

CUNHA, L. A. **O ensino de ofícios artesanais e manufatureiros no Brasil escravocrata** [livro eletrônico]. 2. ed. São Paulo: Editora UNESP; Brasília, DF: FLACSO, 2005.

CUNHA, L. A. **Educação, Estado e democracia no Brasil**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

DAVIES, N. **O financiamento público às escolas privadas**. Disponível em: <http://www.redefinanciamento.ufpr.br/antigo/nic7.htm>. Acesso em: 31 mar. 2021.

DAVIES, N. FUNDEB: a redenção da educação básica? **Educ. Soc.**, Campinas, v. 27, n. 96, p. 753-774, 2006.

Aspectos históricos do financiamento da educação básica pública brasileira: a “democratização autocrática”
Marco Vinícius Moreira Lamarão

DAVIES, N. O financiamento da educação estatal no Brasil: novos ou velhos desafios? *Revista Educação Online*, PUC, Rio de Janeiro, n. 10, p. 31-63, 2012.

FAUSTO, B. *História Concisa do Brasil*. São Paulo: Editora universidade de São Paulo, 2008.

FERNANDES, F. *A Revolução Burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica*. 5. ed. São Paulo: Globo, 2005.

GONÇALVES, A. de F. *A evolução histórica do financiamento educacional brasileiro e a importância do FUNDEF / FUNDEB para a educação básica de Mairiporã*. 2013. Dissertação (Mestrado) - UNICID, São Paulo, 2013.

GORENDER, J. *O Escravismo Colonial*. 3. ed. São Paulo: Ática, 1980.

KOSIK, K. *Dialética do Concreto*. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

LAMARÃO, M. V. M. *O conselho do FUNDEB no município de Itaboraí e a democracia da terceira via: uma análise crítica*. 2013. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2013.

LAMARÃO, M. V. M.; LEHER, R. A disputa pelos recursos educacionais e o Movimento Todos Pela Educação: antigas e novas formas de privatização. In: VIEIRA, N. S.; LAMOSA, R. (org.). *Todos Pela Educação? Uma década de ofensiva do capital sobre as escolas públicas*. 1. ed. Curitiba, Paraná: Ed. Apris, 2020. p. 129-145.

MONLEVADE, J. Construção da complexidade do financiamento da educação pública no Brasil. *FINEDUCA - Revista de Financiamento da Educação*, v. 2, n. 4, 2012.

REZENDE PINTO, J. M. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 28, n. 100, Especial, p. 877-97, out. 2007.

SAVIANI, D. Vicissitudes e perspectivas do direito à educação no Brasil: abordagem histórica e situação atual. *Educação & Sociedade*, v. 34, n. 124, p. 743-760, set. 2013.

COMO CITAR (ABNT): LAMARÃO, M. V. M. Aspectos históricos do financiamento da educação básica pública brasileira: a “democratização autocrática”. *Vértices (Campos dos Goitacazes)*, v. 23, n. 3, p. 803-820, 2021. DOI: <https://doi.org/10.19180/1809-2667.v23n32021p803-820>. Disponível em: <https://www.essentiaeditora.iff.edu.br/index.php/vertices/article/view/15985>.

COMO CITAR (APA): Lamarão, M. V. M. (2021). Aspectos históricos do financiamento da educação básica pública brasileira: a “democratização autocrática”. *Vértices (Campos dos Goitacazes)*, 23(3), 803-820. <https://doi.org/10.19180/1809-2667.v23n32021p803-820>.