

POLÍTICAS PÚBLICAS E A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL: MARCOS LEGAIS, AVANÇOS E RETROCESSOS ENTRE 1934 E 1988

PUBLIC POLICIES AND THE HISTORICAL EVOLUTION OF EDUCATION FINANCING IN BRAZIL: LEGAL FRAMEWORKS, ADVANCES AND SETBACKS BETWEEN 1934 AND 1988

POLÍTICAS PÚBLICAS Y LA EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN EN BRASIL: MARCOS JURÍDICOS, AVANCES Y RETROCESO ENTRE 1934 Y 1988

 <https://doi.org/10.56238/arev7n6-087>

Data de submissão: 09/05/2025

Data de publicação: 09/06/2025

Edmilton Amaro da Hora Filho

Doutor, Prefeitura Municipal de Jaboatão-PE
E-mail: edmiltonamarodahorafilho@gmail.com
Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4933465694751176>
Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-7586-7643>

Vilde Gomes de Menezes

Doutor, Universidade Federal de Pernambuco (UFPE)
E-mail: vilde.menezes@ufpe.com
Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4572757960571445>
Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-4006-2711>

RESUMO

O trabalho analisa a evolução histórica do financiamento da educação no Brasil, abordando marcos legais, avanços e retrocessos ao longo das diferentes constituições e leis, e seus reflexos na democratização do ensino. Destaca desde a Constituição de 1934, que incorporou as ideias do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, até a Constituição de 1988, que consagrou a educação como direito de todos. Examina como fatores políticos, como o golpe militar de 1964, impactaram a vinculação de recursos, e como o movimento de redemocratização resultou em maior participação social e ampliação de direitos educacionais. A partir de autores como Saviani, Freire e Libâneo, o estudo evidencia que o financiamento da educação esteve condicionado por disputas políticas e ideológicas, resultando em períodos de avanços e retrocessos no direito à educação no Brasil.

Palavras-chave: Políticas públicas. Financiamento da educação. Democratização do ensino.

ABSTRACT

The paper analyzes the historical evolution of education financing in Brazil, addressing legal frameworks, advances and setbacks throughout the different constitutions and laws, and their impact on the democratization of education. It highlights the 1934 Constitution, which incorporated the ideas of the Manifesto of the Pioneers of New Education, to the 1988 Constitution, which enshrined education as a right for all. It examines how political factors, such as the military coup of 1964, impacted the allocation of resources, and how the redemocratization movement resulted in greater social participation and expansion of educational rights. Based on authors such as Saviani, Freire and

Libâneo, the study shows that education financing was conditioned by political and ideological disputes, resulting in periods of advances and setbacks in the right to education in Brazil.

Keywords: Public policies. Education financing. Democratization of education.

RESUMEN

El artículo analiza la evolución histórica del financiamiento de la educación en Brasil, abordando los marcos legales, los avances y retrocesos en las diferentes constituciones y leyes, y su impacto en la democratización de la educación. Destaca la Constitución de 1934, que incorporó las ideas del Manifiesto de los Pioneros de la Nueva Educación, hasta la Constitución de 1988, que consagró la educación como un derecho universal. Examina cómo factores políticos, como el golpe militar de 1964, impactaron en la asignación de recursos y cómo el movimiento de redemocratización resultó en una mayor participación social y la expansión de los derechos educativos. Basado en autores como Saviani, Freire y Libâneo, el estudio muestra que el financiamiento de la educación estuvo condicionado por disputas políticas e ideológicas, lo que resultó en períodos de avances y retrocesos en el derecho a la educación en Brasil.

Palabras clave: Políticas públicas. Financiamiento de la educación. Democratización de la educación.

1 INTRODUÇÃO

No Brasil, historicamente, temos momentos de avanços e retrocessos no que diz respeito ao financiamento da educação. Ao longo dos anos, houve períodos em que incentivos foram alocados para o ensino, intercalados com momentos de paralisação desses investimentos.

Antes de adentrar na evolução histórica do financiamento da educação no Brasil acreditamos que é fundamental discutir as Políticas Públicas de uma maneira abrangente, por isso destacamos a relevância de examinar as definições propostas por autores como Easton (1953), Jenkins (1978) e Gomes (2003), entre outros. Esses autores apresentam concepções valiosas que contribuem para uma compreensão mais aprofundada sobre o conceito de Políticas Públicas.

Um aspecto essencial para o entendimento do tema está na diferenciação entre Política de Estado, Política de Governo e Política do Governo Federal. Embora interdependentes, essas categorias possuem finalidades específicas e não devem ser vistas como opostas. Vale lembrar que a Política de Estado abrange as esferas municipal, estadual e federal, sendo fruto de um processo burocrático prolongado que se origina no trabalho legislativo. Em contrapartida, as Políticas de Governo se configuram como projetos de duração temporária, delimitados pelo mandato de determinado governo, refletindo, portanto, o momento político vivido por uma nação. Apesar desse caráter transitório, uma Política de Governo pode, por sua relevância e continuidade, se transformar em Política de Estado. Sendo o financiamento da educação um exemplo de política de Estado. Sabemos que,

(...) como nos governos que promulgaram as constituições de 1934, 1946 e 1988, a vinculação de recursos à educação foi reconhecida como mecanismo fundamental para a concretização do direito à educação. Já nos períodos autoritários, como durante o Estado Novo e a ditadura militar, as constituições deixaram de prever tal vinculação, evidenciando que o compromisso com a educação pública está diretamente ligado à efetivação da democracia (SAVIANI, 2007, p. 135).

Para Easton (1953, p. 130), a Política Pública consiste em uma “teia de decisões que alocam o valor”. A partir dessa concepção, entende-se que toda Política Pública visa atingir um objetivo específico ao longo de um processo de decisões interligadas que buscam a resolução de questões de interesse coletivo.

Jenkins (1978, p. 15) complementa essa perspectiva ao definir a Política Pública como um “conjunto de decisões inter-relacionadas, concernentes à seleção de metas e aos meios para alcançá-las, dentro de uma situação especificada”. Para ele, as decisões não apenas direcionam recursos, mas também determinam as metas a serem alcançadas e as estratégias para realizá-las.

Em contrapartida, Heclo (1972, p. 84-85) propõe uma ampliação desse entendimento ao sugerir que a Política Pública não se restringe apenas a decisões ou ações concretas, podendo também envolver

a inação. Essa visão indica que a escolha de não agir também é, em si, um posicionamento político. Assim sendo, escolher não financiar ou diminuir drasticamente a alocação de recursos também é uma forma de posicionamento em relação à própria educação.

Concordamos com a abordagem de Heclo, pois compreendemos que a inação ou a omissão governamental representa, igualmente, uma forma de Política Pública. Quando se decide não intervir, ainda assim está se exercendo um ato político.

Wildavsky (1979, p. 378) destaca que o termo “política” designa tanto o processo de tomada de decisões quanto os resultados desse processo. Para ele, a Política Pública se constitui não apenas pelos atos de execução, mas também pelos produtos que emergem dessas ações.

Ham, Hill e Pollock (1988, p. 13) chamam a atenção para as implicações de se compreender a política como um conjunto de decisões integradas em um curso de ação. Esses autores sublinham a importância de considerar o que ocorre durante a execução das decisões, evidenciando a complexidade que envolve as teias de decisões interdependentes.

Assim, ao definirmos o conceito de Política Pública, torna-se necessário reconhecer a existência de uma rede de decisões complexas, que compreende não só as escolhas realizadas, mas também as não-decisões. Essa abordagem amplia a análise do impacto das Políticas Públicas no tecido social.

2 METODOLOGIA

A pesquisa adotou como metodologia a abordagem histórico-descritiva, considerando que o método histórico-descritivo, muito empregado nas ciências sociais, tem como objetivo examinar fenômenos ao longo do tempo, procurando entender suas mudanças e o contexto em que ocorrem., segundo Lakatos e Marconi (2010, p. 183),

O método histórico consiste em investigar os fatos passados, entendidos em sua dinâmica temporal e em sua relação de causa e efeito, tendo por objetivo o esclarecimento e a reconstrução do processo histórico em toda a sua complexidade. Já o método descritivo visa a caracterização detalhada dos fatos, fenômenos ou eventos, identificando suas propriedades, qualidades e relações, de modo a fornecer uma representação fiel da realidade estudada. Quando esses métodos se combinam, na forma histórico-descritiva, busca-se narrar e interpretar os acontecimentos em sua ordem cronológica, situando-os dentro do contexto histórico apropriado, para compreender a evolução e o significado dos fenômenos sociais.

Para analisar temas como o financiamento da educação, essa abordagem se mostra essencial, pois possibilita identificar as etapas e transformações que ocorreram ao longo das diversas conjunturas políticas e sociais, destacando os progressos, retrocessos e permanências que caracterizam a evolução das políticas públicas.

O procedimento incluiu a revisão bibliográfica de obras de autores consagrados na área de educação, como Saviani, Libâneo e Freire, além de consultas a fontes legais (constituições, leis e emendas constitucionais). A análise foi orientada pela perspectiva qualitativa e documental, com o objetivo de identificar relações entre o contexto político e as alterações no financiamento da educação, relacionando-as com as lutas sociais por maior democratização e participação cidadã.

3 RESULTADOS E DISCUSSÕES

3.1 POLÍTICAS PÚBLICAS E A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL: 1932 a 1964

A cerca do tema, no contexto brasileiro, podemos identificar três elementos fundamentais: primeiro, a teia de decisões e ações que buscam alocar ou implementar valores, reconhecendo que o valor atribuído a uma política é condicionado pelo contexto social; segundo, a preocupação com a omissão, pois a negligência, enquanto falta de cuidado, gera consequências políticas importantes; e terceiro, o entendimento de que toda escolha ou ausência de decisão também expressa uma postura política.

Como política pública o financiamento da educação no Brasil tem início com a vinculação de impostos à educação nessa Constituição foi influenciada diretamente pelo Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (1932). Esse manifesto foi um marco no debate educacional e pressionou pela vinculação de recursos.

O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova de 1932 foi decisivo para a introdução de um novo paradigma educacional no Brasil. Nele se reivindicava uma escola pública, gratuita, laica e obrigatória, vinculada aos interesses nacionais e à formação integral do cidadão. Essa proposta, que buscava romper com o modelo elitista e excludente, foi incorporada pela Constituição de 1934, ao estabelecer a primeira vinculação de recursos públicos para a manutenção e desenvolvimento do ensino. Assim, a educação deixava de ser um favor do Estado e passava a ser um direito social garantido por lei (SAVIANI, 2007, p. 92).

A Constituição Federal de 1934, que previa que a União e os municípios deveriam destinar 10% de seus recursos para a educação, enquanto os estados e o Distrito Federal deveriam aplicar nunca menos que 20% da renda resultante de impostos (BRASIL, 1934). De acordo com o documento,

A União e os Municípios aplicarão nunca menos de 10% da sua renda na manutenção e desenvolvimento dos serviços de educação. Os Estados e o Distrito Federal aplicarão nunca menos de 20% da renda resultante de impostos na manutenção e desenvolvimento dos serviços de educação” (BRASIL, 1934, art. 156, § 2º e § 3º).

Contudo, como mencionado anteriormente, houve períodos de avanços e retrocessos. Em 1937, ocorreu a revogação das disposições estabelecidas na Constituição de 1934, e entre os anos de 1937 e

1945 alguns percentuais foram mantidos e readequados, devido à necessidade de matrícula, mesmo sem previsão constitucional. Esse modelo de financiamento foi retomado em 1946, seguindo os mesmos parâmetros da Constituição de 1934 (BRASIL, 1946).

Nesse período, podemos identificar pontos negativos e positivos no processo de financiamento da educação brasileira. Como pontos negativos, destaca-se que os percentuais eram calculados sem critérios bem definidos, e não havia diálogo entre o governo e a sociedade civil para discutir as alocações de recursos. Além disso, não havia uma análise real das necessidades educacionais do país. Para Freire(2003),

No Brasil, a histórica prioridade conferida ao ensino superior pelas políticas educacionais sempre revelou o caráter elitista do sistema. Enquanto as universidades recebiam investimentos vultosos, a educação básica permanecia relegada a um segundo plano, carente de recursos e de atenção pública. Essa opção política reforçava a desigualdade social, pois privava as camadas populares de uma educação de qualidade e de uma formação cidadã, perpetuando a exclusão social e a negação de direitos fundamentais (FREIRE, 2003, p. 45).

Por outro lado, como pontos positivos, ressalta-se que havia a obrigatoriedade legal de investimento na educação, com um percentual mínimo vinculado à base constitucional.

Até 1950, a educação nacional era voltada principalmente para a elite, para a classe média e, de forma minoritária, para a população em geral. Considerando o fato de que “*Até 1950, a educação nacional era prioritariamente voltada para a elite e a classe média, enquanto as camadas populares eram atendidas de maneira marginal ou quase inexistente*” (SAVIANI, 2007, p. 101).

Ainda segundo Saviani (2007),

A educação pública primária, que deveria atender prioritariamente às camadas populares, encontrava-se em condições extremamente precárias, ao passo que a educação secundária e superior, de melhor qualidade e estrutura, eram destinadas às camadas mais abastadas. Essa desigualdade era reflexo de uma organização social voltada para manter privilégios, reservando à maioria da população apenas uma instrução mínima e insuficiente para o exercício pleno da cidadania” (SAVIANI, 2007, p. 101).

No final da década de 1950 e início 1960 acirrou o debate político e pedagógico envolvendo os “privatistas” (defensores do ensino privado) e “publicistas” (defensores do ensino público), este ponto é importante para entender a disputa de poder e de recursos nesse período.

Entre as décadas de 1940 e 1960, a educação brasileira foi marcada por uma intensa disputa entre as tendências privatistas e publicistas. De um lado, o ensino privado consolidava-se, especialmente no nível secundário, concentrado em áreas urbanas e destinado às camadas mais favorecidas. De outro, a escola pública buscava se expandir, mas enfrentava restrições orçamentárias e falta de prioridade governamental. Esse embate, que antecedeu a aprovação da LDB de 1961, demonstrou que a democratização do ensino sempre esteve condicionada às relações de poder e aos interesses políticos dominantes” (LIBÂNEO, 2001, p. 75).

Além disso, a criação do **salário educação**, um tributo criado nos anos 1960 para financiar o ensino fundamental obrigatório. Ele representou uma política suplementar de financiamento federal que perdura até hoje. Definia da forma seguinte,

A União aplicará, anualmente, nunca menos de 12% (doze por cento) da receita proveniente de impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino em todos os níveis, compreendidos o primário, o médio e o superior" (BRASIL, 1961, art. 95).

Sendo assim, No ano de 1961, houve a ampliação da vinculação de recursos da União de 10% para 12%, sub-vinculando esse percentual aos fundos nacionais de ensino primário, médio e superior (BRASIL, 1961).

3.2 FANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA E O GOLPE MILITAR DE 1964

Em 1964, com a instituição do Ato Institucional nº 5 (AI-5), o golpe militar concedeu ao governo e aos estados o direito de não vincular recursos para a educação (BRASIL, 1968). Corroboramos ao fato de que,

O golpe de 1964 interrompeu o processo de democratização e colocou a educação a serviço do regime autoritário, priorizando aspectos tecnicistas e utilitaristas, em detrimento da formação cidadã e democrática (SAVIANI, 2007, p. 118).

Além disso,

A partir do golpe, o planejamento educacional passou a ser conduzido de forma centralizada e autoritária, sem participação da sociedade civil, restringindo a autonomia pedagógica e a vinculação de recursos (SAVIANI, 2007, p. 119).

Em 1967, a vinculação de recursos foi novamente revogada sob a alegação de que seria incompatível com o sistema orçamentário da nova Constituição vigente (BRASIL, 1967). Para Libâneo(2001),

Durante o período autoritário instaurado pelo regime militar, a educação foi objeto de uma política centralizada e tecnocrática. A criação do salário educação, como contribuição social, representou uma tentativa de assegurar recursos mínimos para a manutenção do ensino fundamental. No entanto, essa política tinha um caráter suplementar e não substituía a necessidade de vinculação constitucional, sendo insuficiente para atender às reais demandas educacionais e para garantir a universalização do ensino" (LIBÂNEO, 2001, p. 82).

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) de 1971 ampliou as transferências do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), designando 20% da arrecadação para a educação, sendo os municípios responsáveis pela formação de primeiro grau (BRASIL, 1971).

Durante os anos 1970, destaca-se a expansão das matrículas escolares e a ampliação da escolaridade obrigatória, que passou de quatro para oito anos. Devido a essa ampliação, foi necessário criar vários turnos escolares, o que representou avanços para a educação nacional.

Entretanto, ainda assim, alguns retrocessos marcaram o período, como o achatamento salarial dos professores e a proibição de greves e manifestações.

Uma emenda constitucional desenvolvida pelo senador João Calmon, em 1983, Sendo assim,

Uma emenda constitucional desenvolvida pelo senador João Calmon, em 1983, criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, estabelecendo a aplicação de 13% da arrecadação da União e 25% por parte dos estados, municípios e Distrito Federal (BRASIL, 1983).

Desta forma criou-se o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, estabelecendo a aplicação de 13% da arrecadação da União e 25% por parte dos estados, municípios e Distrito Federal (BRASIL, 1983).

3.3 REDEMOCRATIZAÇÃO DO BRASIL E O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO

Com o processo de redemocratização do Brasil e a promulgação da Constituição Federal de 1988, foi estabelecido que a União deveria aplicar, no mínimo, 18% da arrecadação de impostos na educação, enquanto estados, Distrito Federal e municípios deveriam aplicar 25% (BRASIL, 1988). Para Saviani,

A Constituição de 1988 representou um marco no sentido da redemocratização da sociedade brasileira, recolocando a educação como um direito social e dever do Estado. A partir dessa nova Carta Magna, a educação foi reconhecida como direito de todos e condição para o pleno exercício da cidadania, estabelecendo parâmetros para a gestão democrática e para o financiamento público educacional" (SAVIANI, 2007, p. 125).

Ainda sobre o tema, Saviani diz o seguinte,

No contexto da Constituição de 1988, consolidou-se a ideia de que a educação deveria ser universal, gratuita e de qualidade, sendo responsabilidade do poder público assegurar os recursos necessários para seu funcionamento. Essa conquista foi resultado de intensa mobilização social e de pressões dos movimentos educacionais e sindicais, que buscavam romper com o modelo excludente e autoritário herdado do regime militar" (SAVIANI, 2007, p. 126).

Atualmente, a educação básica é financiada majoritariamente com verbas estaduais e municipais, complementadas por repasses da União. De acordo com Saviani,

A Constituição de 1988 estabeleceu que a educação básica, abrangendo a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, passaria a ter como principais responsáveis os estados e os municípios, que aplicariam nunca menos de 25% de sua receita resultante de impostos. A

União complementaria esses recursos para assegurar um padrão mínimo de qualidade, caracterizando um modelo de cooperação federativa que buscava reduzir as desigualdades regionais e garantir o direito universal à educação (SAVIANI, 2007, p. 128).

Desta forma, acreditamos que para reduzir desigualdades é necessário garantir financiamento adequado e a gestão democrática dos recursos públicos da educação.

4 CONCLUSÃO

A trajetória histórica do financiamento educacional no Brasil revela uma estreita relação entre as políticas educacionais e o contexto político vigente. Durante os períodos democráticos, exemplificados pelas Constituições de 1934 e 1988, houve uma ampliação dos direitos relacionados à educação e a fixação de recursos mínimos, o que possibilitou avanços importantes na universalização do ensino. Em contrapartida, momentos de regimes autoritários, como o Estado Novo e a ditadura militar, representaram retrocessos, caracterizados pela eliminação das vinculações orçamentárias e pela centralização do planejamento da educação.

A análise indica que o financiamento da educação frequentemente serviu como ferramenta de disputas políticas e interesses diversos. Contudo, a busca pela democratização desse financiamento permanece um elemento fundamental na construção de uma sociedade mais equitativa, evidenciada pelas conquistas previstas na Constituição de 1988 e no atual modelo de cooperação federativa.

Dessa forma, assegurar um financiamento adequado aliado a uma gestão democrática segue sendo um desafio crucial para garantir o direito à educação de qualidade para toda a população brasileira, sobretudo para as camadas populares.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constitucional/constitucional34.htm. Acesso em: 3 jun. 2025.

BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constitucional/constitucional46.htm. Acesso em: 3 jun. 2025.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 24 de janeiro de 1967. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constitucional/constitucional67.htm. Acesso em: 3 jun. 2025.

BRASIL. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15692.htm. Acesso em: 3 jun. 2025.

BRASIL. Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato1964-1969/AI-5-68.htm. Acesso em: 3 jun. 2025.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 24, de 1º de dezembro de 1983. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constitucional/emendas/emc/emc24-83.htm. Acesso em: 3 jun. 2025.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constitucional/constitucional.htm. Acesso em: 3 jun. 2025.

EASTON, David. *The Political System*. Nova York: Alfred A. Knopf, 1953.

FREIRE, Paulo. *Pedagogia do oprimido*. 42. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2003.

JENKINS, William I. *Policy Analysis: A Political and Organizational Perspective*. Londres: Martin Robertson, 1978.

GOMES, Wilson. *Transformações da política na era da comunicação de massa*. São Paulo: Paulus, 2003.

HECLO, Hugh. *Policy Analysis*. British Journal of Political Science, v. 2, n. 1, p. 83-108, 1972.

HAM, Christopher; HILL, Michael; POLLOCK, Allan. *The Policy Process in the Modern State*. Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf, 1988.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. *Fundamentos de metodologia científica*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

LIBÂNEO, José Carlos. *Democracia e educação: fundamentos de uma nova proposta de reforma educacional*. São Paulo: Cortez, 2001.

SAVIANI, Dermeval. *História das ideias pedagógicas no Brasil*. 2. ed. Campinas: Autores Associados, 2007.

WILDAVSKY, Aaron. *The Politics of the Budgetary Process*. Boston: Little, Brown, 1979.