

DIREITO À EDUCAÇÃO, FEDERALISMO E FINANCIAMENTO NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS: O PASSADO, O PRESENTE E O FUTURO

RIGHT TO EDUCATION, FEDERALISM AND FUNDING IN BRAZILIAN CONSTITUTIONS: THE PAST, THE PRESENT AND THE FUTURE



Caio Gama Mascarenhas¹

RESUMO: O objetivo deste texto é relatar um breve histórico da evolução do direito à educação, traçando um paralelo com a descentralização política (federalismo) e o financiamento público do ensino no histórico constitucional brasileiro. A pesquisa é teórica, utilizando-se de materiais bibliográficos, com o amparo na doutrina nacional e na análise de textos normativos. As fontes de dados são basicamente: constituições, livros, teses, dissertações e artigos de revistas. Três breves conclusões podem ser apontadas: 1) há uma relação íntima entre a história do federalismo e a da educação brasileira, cujos conteúdos adaptam-se conforme o pensamento político predominante na época e conforme as novas dimensões de direitos que se pretende proteger; 2) as autocracias (ditaduras de 1937 e 1964) não lidam bem com a ideia de limitação de poder de gastos trazida pela vinculação de receita de impostos ao setor educacional; 3) há uma clara evolução das técnicas de finanças públicas educacionais, que se adaptam às novas necessidades sociais, políticas e econômicas de cada momento constitucional brasileiro. Analisam-se brevemente as Constituições de 1824, 1891, 1934, 1946, 1967/69, 1988, bem como atos normativos infraconstitucionais correlatos.

PALAVRAS-CHAVE: Federalismo cooperativo. *Accountability* escolar. História da educação. Receitas vinculadas. Direito à educação.

ABSTRACT: The objective of this paper is to report a brief history of the evolution of the right to education, drawing a parallel with political decentralization (federalism) and public funding of education in the Brazilian constitutional history. Three brief conclusions can be pointed out: 1) there is an intimate relationship between the history of brazilian federalism and the history of brazilian education, whose contents adapt according to the political thought prevailing at the time and the new dimensions of rights that are intended to be protected; 2) autocracies (dictatorships of 1937 and 1964) do not deal well with the idea of self-limitation brought by conditional grants to the educational sector; 3) there is a clear evolution of public educational finance techniques, which adapt to the new social, political and economic needs of each Brazilian constitutional moment. The Constitutions of 1824, 1891, 1934, 1946, 1967/69, 1988 are briefly analyzed, as well as related infra-constitutional normative acts. The research is theoretical, using bibliographic materials, with the support of national doctrine and the analysis

¹ Mestre em Direito pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (2020), com extensão universitária em federalismo comparado pela Universitat Innsbruck, em Innsbruck na Áustria (2020). Especializado em Direito Constitucional e Administrativo pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás PUC-GO (2013). Integrante do grupo de pesquisa "Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento Sustentável". Participou do grupo de assessoramento de gabinete de ministro do Superior Tribunal de Justiça atuante na 2ª turma de Direito Público (2014-2015). Procurador do Estado do Mato Grosso do Sul (2015- presente). Membro do Corpo Editorial da Revista da PGE-MS (2019-presente).

of normative texts. The data sources are basically: constitutions, books, theses, dissertations, and magazine articles.

KEYWORDS: Cooperative federalism. School accountability. History of education. Conditional grants. Right to education.

SUMÁRIO: Introdução. 1. O período colonial – o papel dos jesuítas na instrução escolar. 2. A Constituição de 1824 – a educação e o império. 3. A Constituição de 1891 – o advento da república e os problemas da obrigatoriedade de ensino. 4. A Constituição de 1934 – a União e seu papel de direção nas políticas nacionais de educação. 5. A Constituição de 1937 – o primeiro retrocesso antidemocrático. 6. A Constituição de 1946 – a redemocratização e o ensino. 7. A Constituição de 1967 e a EC nº 1/1969 – a educação no regime militar autocrático. 8. A Constituição de 1988 – a redemocratização. 9. Os novos rumos das finanças educacionais – Emendas Constitucionais 95/2016 e 108/2020. 10. Conclusão. Referências.

SUMMARY: Introduction. 1. The colonial period - the role of the Jesuits in school instruction. 2. The 1824 Constitution - education and empire. 3. The 1891 Constitution - the advent of the republic and the problems of compulsory education. 4. The 1934 Constitution - the central government and its leading role in national education policies. 5. The 1937 Constitution - the first anti-democratic setback. 6. The 1946 Constitution - redemocratization and teaching. 7. The 1967 Constitution and EC No. 1/1969 - education in the autocratic military regime. 8. The 1988 Constitution - redemocratization. 9. The new directions of educational finance - Constitutional Amendments 95/2016 and 108/2020. 10. Conclusion. References.

Introdução

No modelo de educação delineado pela Constituição de 1988, a discussão acerca das políticas públicas inicia-se no federalismo cooperativo. Políticas educacionais nacionais são elaboradas pela União para execução por Estados, Municípios e Distrito Federal, ficando a estes a incumbência de adaptar tais políticas às suas peculiaridades locais. No federalismo fiscal, o foco na cooperação não é diferente: receitas vinculadas e fundos especiais são as principais fontes de financiamento do ensino público escolar, sendo que as atribuições constitucionais para execução de serviços públicos nos ensinos infantil, fundamental e médio recaem predominantemente sobre Estados, Municípios e Distrito Federal. Nem sempre foi assim.

Neste texto, far-se-á um breve histórico da evolução do direito à educação, traçando um paralelo com a descentralização política (federalismo) e o financiamento público do ensino. A pesquisa é teórica, utilizando-se de materiais bibliográficos, com o amparo na doutrina nacional e na análise de textos normativos. As fontes de dados são basicamente: constituições, livros, teses, dissertações e artigos de revistas.

Durante a história constitucional brasileira, importantes mudanças ocorreram envolvendo o reconhecimento do direito à educação, a organização política do ensino e a forma

de financiamento, especialmente a partir da Constituição de 1934. Rupturas antidemocráticas afetaram significativamente na efetivação de políticas educacionais ao longo da história brasileira. É o que se pretende demonstrar neste texto, que, em breves linhas, traça uma visão panorâmica sobre o antes, o durante e o depois da Constituição de 1998 em matéria de reconhecimento do direito à educação e suas fontes de financiamento.

1. O período colonial – O papel dos jesuítas na instrução

A colonização portuguesa produziu desde cedo uma estrutura política complexa no território brasileiro: havia um misto entre centralização e descentralização da atividade administrativa. A organização política constituída por Lisboa era, por um lado, centralizada nos comandos da Coroa Portuguesa e, por outro, razoavelmente descentralizada entre Capitânicas e Municípios. Havia um Governo Geral da Colônia, chefiado por um Governador-Geral (posteriormente por um Vice-Rei) designado pela Coroa, ao qual se sujeitavam todas as possessões portuguesas na América².

A descentralização administrativa ocorria em razão de ser o território da Colônia partilhado entre Capitânicas. Estas últimas eram comandadas diretamente ou por aqueles em cujo patrimônio se integravam (tendo sido conferidas pelo Rei a determinada pessoa e seus sucessores – capitânicas hereditárias), ou por delegados da própria Coroa (caso das capitânicas reais, em geral adquiridas ou confiscadas pelo Rei àqueles que as haviam recebido ou seus herdeiros). Dentro das capitânicas, os Municípios eram regidos por Câmaras eleitas, que gozavam de autonomia. Em razão das dificuldades de comunicação, essas Câmaras municipais exorbitavam de seus poderes, exercendo um governo *de facto* na localidade. Essa era a situação política que perdurou até a Proclamação da Independência brasileira em 1822³.

Durante o período colonial do Brasil, a educação era precária e de organização inexistente. Janaína Menezes explica que o 1º período de financiamento da educação decorreu do ano em que os jesuítas chegaram ao país (1549) até sua expulsão (1759). Nesse período, foi delegada aos membros daquela ordem religiosa a concessão das escolas públicas brasileiras, assinalando o afastamento da Coroa portuguesa em relação ao financiamento da educação nacional. Os jesuítas procuravam o autofinanciamento das suas escolas e colégios, com base,

² FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *O Estado federal brasileiro*. Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 1982, p. 131.

³ Ibid.

prioritariamente, na ampliação e no melhoramento das suas fazendas e pecuária. Apenas uma pequena parte da elite e alguns indígenas recebiam educação naquela época⁴. Após a expulsão dos jesuítas, a educação brasileira ficou praticamente em situação de abandono pela Coroa portuguesa durante 70 anos, circunstância que perdurou até o advento da Constituição imperial de 1824. Somente a partir das décadas iniciais do século XIX, a educação pública brasileira passou a ter seus primeiros contornos normativos e de financiamento público progressivo.

Com a intenção de buscar financiar as poucas instituições de instrução e sem poder contar com o auxílio dos jesuítas, algumas câmaras municipais, órgãos sobre os quais efetivamente recaiu a responsabilidade para com tal financiamento, viram-se obrigadas a lançar mão de tributos sobre produtos que não apresentassem isenção especial (carne, sal, aguardente, entre outros). Esses tributos, em função de a economia estar centrada basicamente na autossuficiência da propriedade rural, resultaram numa baixíssima arrecadação, contribuindo para que, num contexto permeado pela escassez de respaldo financeiro e pela falta de professores (cuja remuneração resultava muito baixa), poucas fossem as aulas instaladas⁵.

A coroa portuguesa, após ser pressionada pelo aumento demográfico, pelo baixo índice de escolarização da população residente e pela crescente necessidade de mão-de-obra escolarizada, criou um tributo chamado Subsídio Literário. Tal reforço na receita, no entanto, teve baixíssimo impacto no escasso financiamento da educação⁶. O tributo possuía o escopo de custear o pagamento de mestres e professores que lecionavam no sistema de “Aulas Régias” implantado pela Coroa na segunda metade do século XVIII. Tal sistema tratava-se de uma política pública educacional voltada para os Estudos das Humanidades e os Estudos das Primeiras Letras em todas as terras sob domínio do Reino de Portugal. No Brasil, o Subsídio Literário possuía como fato gerador a produção de aguardente e carne, sendo cobrado pelas Juntas da Real Fazenda das Capitanias. Após a arrecadação do tributo (feita semestralmente), a receita fiscal era direcionada ao pagamento dos docentes, ressaltando-se que o saldo remanescente deveria que ser enviado para Portugal.⁷ Cuida-se do primeiro registro de vinculação de receita tributária à manutenção e desenvolvimento do ensino no território brasileiro, antecedendo inclusive a independência do Brasil.

⁴ MENEZES, Janaina. *O financiamento da educação básica pública no Brasil: 500 anos de História*. In: Anais do VII Seminário Nacional de Estudos e Pesquisas, São Paulo. Campinas: UNICAMP, 2006, p. 1-9.

⁵ Ibid, p. 10.

⁶ Ibid.

⁷ SILVA, Diana de Cássia. *Subsídio Literário: Um Imposto Para Educar no período das Luzes*. In: Anais do XXIII Sínopsio Nacional de História, Londrina. ANPUH: Londrina, 2005, p. 1-3.

2. A Constituição de 1824 – a educação e o império

A Constituição de 1824 constituiu o Brasil em um Estado unitário, embora descentralizado em algumas funções administrativas. As antigas Capitâneas transformaram-se em Províncias, administradas por um Presidente nomeado pelo Governo Central e por uma Assembleia eleita, mas com restritos poderes. Havia ainda a descentralização em Municípios que permaneceram dotados de certo grau de autonomia. Uma reforma constitucional (Emenda Constitucional de 1834) acentuou a descentralização em proveito das Províncias, atendendo parcialmente às suas reivindicações e lhes dando mais poderes, sem chegar à Federação. Em 1840, entretanto, o alcance dessa reforma foi atenuado por uma lei, a chamada “Lei de Interpretação”, que, com o escopo de conferir a interpretação autêntica à Emenda, sistematicamente fez prevalecer um entendimento restritivo para os poderes políticos adjudicados às Províncias⁸.

A Constituição imperial estabelecia a gratuidade da instrução primária para todos os cidadãos no inciso XXXII de seu artigo 179. A educação primária gratuita seria uma decorrência da inviolabilidade dos direitos civis e políticos dos cidadãos, tendo por base a liberdade, a segurança individual e a propriedade. No inciso XXXIII de tal artigo, havia uma referência direta a colégios e universidades, locais onde seriam ensinados os elementos das ciências, letras e artes.

O texto constitucional do Império tratou a matéria educacional de forma distanciada e sem aprofundamento, muito embora o Brasil tenha sido um dos primeiros países a inscrever em sua legislação a gratuidade da educação a todos os cidadãos. Não houve, contudo, efetivação de tal novidade legislativa na prática⁹.

Cuida-se da primeira norma constitucional sobre educação pública no Brasil, havendo um relacionamento direto entre a instrução e a cidadania. Segundo José Silvério Baia Horta, no entanto, não havia “referência à educação como um direito, nem se alude ao princípio da obrigatoriedade escolar”. Na lei de 15 de outubro de 1827, a gratuidade será reafirmada, determinando a criação de escolas de primeiras letras em todas as cidades, vilas e lugares mais populosos. Em um ato de descentralização político-administrativa de Estado imperial unitário,

⁸ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *O Estado federal brasileiro*. Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 1982, p. 132.

⁹ VIEIRA, Sofia Lerche. *A educação nas constituições brasileiras: texto e contexto*. Revista brasileira de Estudos pedagógicos, v. 88, n. 219, 2007, p. 294.

o ato adicional de 1834 transfere para as províncias a competência de legislar sobre instrução pública e sobre estabelecimentos próprios para promovê-la¹⁰.

No império, a educação brasileira possuía um caráter elitista, sendo tal característica reforçada com a preferência atribuída ao ensino superior (tendência que continua até os dias atuais), cujo acesso era possibilitado apenas aos membros da nobreza e da burguesia. Em 1827, foram criados em São Paulo e Recife cursos jurídicos, transformados em faculdades de direito, em 1854¹¹.

Em parecer datado de 1883, Rui Barbosa delineava as bases teóricas do direito social à educação oferecida de forma gratuita e custeada pelo orçamento público. Ao defender a instrução obrigatória, enumerava os três agentes da educação: o indivíduo, o Estado (por meio do orçamento público) e a sociedade. Contrário à ideia de Estado puramente abstencionista em matéria de educação, Rui Barbosa defendia a escolarização das crianças mesmo que desafiasse a vontade dos pais. A educação seria um encargo público criado por lei e assumido pelos pais. Em suas palavras:

Esse compromisso, com que a constituição grava o orçamento público, exprime dois direitos, que têm a sua sanção na comunidade organizada politicamente: o direito, irrecusável a toda criatura humana, de que a sociedade lhe subministre, no primeiro período da evolução individual, os princípios elementares de moralidade e intelectualidade, sem os quais não há homem responsável, sem os quais é cativo e a lei, absurdo a imputabilidade e a repressão injusta; e, a par desse direito do indivíduo para com a coletividade social, o direito correlativo, incontestável a esta, de negar à ignorância do indivíduo a liberdade de obrigar a nação a receber no seio da ordem comum cérebros atrofiados pela ausência dessa educação rudimentar, à míngua da qual o ente humano se desnatura, e inabilita para a convivência racional. Pois bem: estes direitos sumos, cuja satisfação tem em mira a gratuidade do ensino, serão iludidos sempre, enquanto a instrução primária não deixar de ser facultativa.¹²

Ainda, segundo Rui Barbosa, “não há possibilidade de instrução popular sem a sanção da coercitividade legal”¹³. A educação, que era vista como uma mera liberdade individual, começa a tomar contornos de direito a uma prestação positiva do Estado. As bases do federalismo educacional – cuja existência formal somente viria com o advento da Constituição republicana de 1891 – eram encontradas em algumas normas do império. Embora não houvesse formalmente um Estado Federal no Brasil, algumas experiências de

¹⁰ HORTA, José Silvério Baia. *Direito à educação e obrigatoriedade escolar*. Cadernos de Pesquisa, n. 104, 1998, p. 11.

¹¹ TEIXEIRA, Maria Cristina. *O direito à educação nas constituições brasileiras*. Revista do Curso de Direito, v. 5, n. 5, 2008, p. 150.

¹² BARBOSA, Rui. *Reforma do ensino primário e várias instituições complementares da instrução pública*. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Saúde, 1947. (Obras Completas, vol. X, Parecer de 1883.), p. 182-183.

¹³ *Ibid*, p. 184.

descentralização político-administrativa já ocorriam durante o período imperial. Nas palavras de José Silvério Baia Horta:

[...] em 1834, o Ato Adicional transfere para as províncias a competência de legislar sobre instrução pública e sobre estabelecimentos próprios para promovê-la. Assim, será na legislação provincial ou na legislação educacional destinada a vigorar no Município Neutro que se encontrará a reafirmação da gratuidade escolar, entendida como obrigação de frequência à escola primária, com previsão de penalidades e multas a serem aplicadas aos pais ou responsáveis que não matriculassem nela os seus filhos, dentro da faixa etária prevista, em geral dos sete aos doze ou quatorze anos de idade. Na província de Minas gerais, por exemplo, a lei n. 13, de 28 de março de 1835, determinava multas para os responsáveis pelos menores que não frequentassem as escolas ou não recebessem instrução¹⁴.

A descentralização de encargos educacionais era uma forma de o governo central do império não se responsabilizar pela educação. A política imperial de educação, delineada a partir do Ato Adicional de 1834, revelou-se descomprometida com quaisquer elaborações de diretrizes ou ações que tivessem por escopo criar uma educação mais homogênea e uniforme no país. No afã de transferir para as províncias principalmente o ônus financeiro por tal gestão, não houve interesse do governo central de assumir uma posição estratégica de formulação e coordenação da política de universalização do ensino fundamental.¹⁵

O decreto de 19 de abril de 1879, que reforma o ensino primário e secundário do Município do Rio de Janeiro e o ensino superior no Império, tornou a instrução obrigatória para as crianças de ambos os sexos, abaixo de quatorze anos, sob pena de multas para os pais. Havia o dever, inclusive, de fornecimento de roupas às crianças pobres¹⁶. Importante ressaltar que a relação entre criminalidade e educação não é uma preocupação nova, havendo estudos sobre tal tema desde o século XIX. Rui Barbosa, por exemplo, relacionava o direito penal à escolarização obrigatória dos indivíduos. Segundo o jurista:

Se, com efeito, a priori as mais simples noções de justiça autorizam a afirmar que a maior das enormidades concebíveis a impor o Código Penal, e não impor a escola, isto é, cominar, e punir, sem preparar a inteligência e os sentimentos do povo para conhecer a lei, prezar a ordem, avaliar a perniciosidade da infração, perceber a inferioridade moral que ela denuncia no delinquente, e adquirir horror ao estigma que a pena inflige ao condenado, - os fatos *a posteriori* demonstram cientificamente que o grau de difusão da cultura educativa exerce a mesma pressão sobre a escala da criminalidade, que o calórico impregnado na temperatura sobre a coluna termométrica. [...]. Nas penitenciárias dos cantões suíços onde mais florescia a escola, quis o de

¹⁴ HORTA, José Silvério Baia. *Direito à educação e obrigatoriedade escolar*. Cadernos de Pesquisa, n. 104, 1998, p. 11.

¹⁵ MENEZES, Janaina SS. *O financiamento da educação básica pública no Brasil: 500 anos de História*. VII Seminário nacional de Estudos e Pesquisas. Histedbr, 2006, p. 12.

¹⁶ HORTA, José Silvério Baia. *Direito à educação e obrigatoriedade escolar*. Cadernos de Pesquisa, n. 104, 1998, p. 11.

Zurich, o de Vaud, o de Neufchatel, havia, em 1872, um ou dois presos.¹⁷

Rui Barbosa, árduo defensor da educação gratuita para as massas, chegou a apresentar seu projeto de instrução obrigatória para crianças de ambos os sexos, dos 7 aos 13 anos de idade. Estendia a obrigação até os 15 anos aos indivíduos que aos 13 anos não estivessem habilitados nas matérias correspondentes a tal idade. O seu projeto eximia de tal obrigatoriedade, entretanto, aquelas crianças: que residissem em locais sem escolas nos raios de 2 km (para homem) e 1,5 km (para mulher); com incapacidade física e mental; indigentes, enquanto não lhes fosse fornecido vestuário pelo governo; e que recebessem instrução em casa ou em estabelecimentos particulares.¹⁸

3. A Constituição de 1891 – o advento da república e os problemas da obrigatoriedade de ensino

O federalismo foi introduzido formalmente no Brasil por meio da Constituição de 1891. O modelo inicialmente seguido pelo Brasil para a institucionalização do federalismo foi o norte-americano, em sua forma dualista (constituição norte-americana de 1787). Destarte, a Carta de 1891 fixou uma estrutura bastante aproximada do federalismo dual, tornando os Estados (nascidos das antigas Províncias do Império) no núcleo da organização política. Nessa Constituição, o Estado federal se estruturou conforme o paradigma da separação de poderes e do presidencialismo¹⁹. Essa forma de estado se refletiu nas políticas educacionais da época.

Antes da promulgação da Constituição republicana de 1891, a Reforma Educacional “Benjamin Constant” foi decretada em novembro de 1890. Tal reforma definia, em seu artigo 2º: “A instrução primária, livre, gratuita e leiga, será dada no Distrito Federal em

¹⁷ BARBOSA, Rui. *Reforma do ensino primário e várias instituições complementares da instrução pública*. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Saúde, 1947. (Obras Completas, vol. X, Parecer de 1883.), p. 185-186.

¹⁸ BARBOSA, Rui. *Reforma do ensino primário e várias instituições complementares da instrução pública*. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Saúde, 1947. (Obras Completas, vol. X, Parecer de 1883.), p. 74. Em relação aos dados: “As estatísticas educacionais referentes ao Império são escassas. Os números que conseguimos referem-se ao seu período intermediário: - 1804: 8.600 matriculados nos estabelecimentos públicos e privados de ensino secundário; 826 alunos inscritos nas Faculdade de Direito do Recife e de São Paulo; 116 alunos matriculados nas escolas técnicas; - 1867: 107.483 alunos matriculados nas escolas primárias de todo o país, correspondendo a cerca de 10% das crianças em idade de receber instrução primária; - 1870: 10.911 estudantes do ensino secundário (2.769 inscritos em escolas oficiais e 8.142 em estabelecimentos particulares). No final do Império, para uma população de quase 14 milhões de habitantes, tínhamos cerca de 230 mil matriculados nas escolas primárias. Se a eles juntarmos os inscritos em todos os outros cursos chegaremos próximos a 300 mil estudantes, cerca de 15% da população em idade escolar” (PILETTI; PILETTI, 2016, p. 107).

¹⁹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *O Estado federal brasileiro*. Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 1982, p. 133.

escolas públicas de duas categorias: 1) escolas primárias de 1º grau; e 2) escolas primárias de 2º grau”. A obrigatoriedade escolar (embora as discussões estivessem em estágio relativamente avançado durante o império) não foi incluída na Constituição de 1891.²⁰

É tímida a menção à educação na Constituição de 1891. A preocupação do texto constitucional da 1ª república restringe-se à distribuição federativa de competências no artigo 35 e ao dever de laicidade no ensino no § 6º, do artigo 72. Em uma enumeração de competências não privativas do Congresso Nacional, o artigo 35, da Constituição de 1891, enumerava as seguintes competências:

1º) velar na guarda da Constituição e das leis e providenciar sobre as necessidades de caráter federal; 2º) animar no País o desenvolvimento das letras, artes e ciências, bem como a imigração, a agricultura, a indústria e comércio, sem privilégios que tolham a ação dos Governos locais; 3º) criar instituições de ensino superior e secundário nos Estados; 4º) prover a instrução secundária no Distrito Federal.

Nota-se que a gratuidade e a obrigatoriedade da educação não foram incluídas na Constituição de 1891. Carlos Roberto Jamil Cury explica que a razão seria o ideal federalista que se encontrava enraizado naquela Constituição. As atribuições gerais em matéria de educação ficariam a cargo de Assembleias Constituintes estaduais. A gratuidade e a obrigatoriedade do ensino apresentariam um encargo financeiro considerável para os entes federados, sendo que tais atributos das políticas educacionais poderiam ser aceitos nos limites da organização federativa. A efetivação da educação gratuita e obrigatória seria feita no âmbito das prerrogativas tributárias de cada ente federativo.²¹

A divisão de competências da primeira Constituição republicana era cuidadosamente redigida com palavras como “animar” e “não tolher”, tudo isso referendando o tom federalista que havia sido recentemente adotado.²² Os Estados, que não poderiam arcar sozinhos com o pesado ônus financeiro da ampliação da rede pública, não assumiram em suas Constituições estaduais o dever de oferecer ensino primário gratuito e obrigatório. Somente assumiram tal ônus as Constituições estaduais de São Paulo, Minas Gerais, Mato Grosso e Santa Catarina.²³

²⁰ HORTA, José Silvério Baia. *Direito à educação e obrigatoriedade escolar*. Cadernos de Pesquisa, n. 104, 1998, p. 14-15

²¹ CURY apud HORTA, José Silvério Baia. *Direito à educação e obrigatoriedade escolar*. Cadernos de Pesquisa, n. 104, 1998, p. 15.

²² VIEIRA, Sofia Lerche. *A educação nas constituições brasileiras: texto e contexto*. Revista brasileira de Estudos pedagógicos, v. 88, n. 219, 2007, p. 295.

²³ HORTA, José Silvério Baia. *Direito à educação e obrigatoriedade escolar*. Cadernos de Pesquisa, n. 104, 1998, p. 15.

No início da república, o financiamento da educação pública era desorganizado e frágil. Não existia política nacional sobre financiamento da educação, de tal forma que os Estados tinham de arcar com as despesas, recebendo auxílios pontuais da União.²⁴ O financiamento da educação na República Velha, por parte da União, comparece de modo pontual e precário em ordenamentos jurídicos negociados com os Estados. Houve, por exemplo, uma iniciativa do governo federal em apoiar o desenvolvimento de escolas na zona rural nos Estados, sob a forma de adesão e de contrapartida. Nas palavras de Carlos Roberto Jamil Cury:

Assim, a Reforma João Alves/Rocha Vaz, por meio do Decreto n. 16.782/A, de 13 de janeiro de 1925, estabelecia o concurso da União para a difusão do ensino primário. De acordo com o artigo 25 do Decreto, a União deveria subsidiar parcialmente o salário dos professores primários em exercício nas escolas rurais. Caberia aos Estados-membros pagar o restante do salário, oferecer residência aos docentes, construir ou arranjar prédio escolar e fornecer o material didático.²⁵

Com o advento da Revolução de 1930, o processo sociopolítico conducente à Assembleia Nacional Constituinte de 1933-1934 modificou drasticamente a situação da educação pública brasileira.

4. A Constituição de 1934 – a União e seu papel de direção nas políticas nacionais de educação

A Constituição de 1934 registra a transição oficial do federalismo dual para o federalismo cooperativo no país. A carta amplia a competência da União, principalmente no plano da economia. Por outro lado, fortalece as competências dos Municípios, estabelecendo o campo da autonomia que os Estados deveriam reconhecer-lhes. Prevê uma repartição vertical de competência em várias matérias, dando-lhes o núcleo diretivo à União e deixando aos Estados apenas a legislação supletiva ou complementar. Atribui certos tributos aos Municípios. Reduz consideravelmente a participação dos Estados no Poder Federal, sendo o Senado Federal reduzido a uma tarefa de "colaboração" com a Câmara dos Deputados no exercício do Poder Legislativo.²⁶ Enquanto o texto de 1891 previu as competências isoladas da União e dos

²⁴ NUNES, Alynne Nayara Ferreira. *Financiamento da educação básica no Brasil: uma análise dos arranjos jurídicos adotados ao longo do período republicano*. Revista Digital de Direito Administrativo, v. 4, n. 1, p. 32-58, 2017, p. 52.

²⁵ CURY, Carlos Roberto Jamil. *Estado e políticas de financiamento em educação*. Revista Educação & Sociedade. Campinas, v. 28, n. 100 - Especial, p. 831-855, out. 2007, p. 834.

²⁶ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 38. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p.

Estados, o de 1934 trouxe, no artigo 10, competências concorrentes dos dois entes.²⁷ Essa cooperação federativa inaugurada pela Carta de 1934 espalhou-se na educação.

A Constituição de 1934 foi a primeira a dedicar um capítulo inteiro à educação (capítulo II, “Da educação e da cultura”, dentro do título V de nome “Da Família, da Educação e da Cultura”). Entre os pontos mais importantes, a Carta de 1934 estabeleceu: a educação enquanto direito de todos (art. 149); a obrigatoriedade da escola primária integral (art. 150, parágrafo único, inciso “a”); gratuidade do ensino primário e a progressividade da gratuidade da educação (art. 150, parágrafo único, incisos “a” e “b”); e auxílio aos estudantes necessitados (art. 157, §2º).²⁸

A partir da Constituição de 1934, a União passou a assumir o papel de coordenação, controle, supervisão e fiscalização das políticas nacionais de educação. O art. 5º, XIV, da Constituição conferiu a União a competência privativa de traçar as diretrizes da educação nacional”. No art. 150, passou a ser previsto o plano nacional de educação (“a”) e função supletiva de estímulo e assistência técnica onde fosse necessário (“e”).²⁹

Uma disposição da Constituição de 1934 merece atenção: a política de eugenismo no ensino prevista no artigo 138, inciso “b”, segundo a qual a União, Estados e Municípios deveriam “estimular a educação eugênica”. Baseado em crenças e ideologias da época, o texto constitucional estimulava um “melhoramento” racial e genético através de medidas socioeducativas³⁰.

Com 11 artigos dedicados à educação, fora reconhecido o direito subjetivo à educação no artigo 149. No artigo 150, estabeleceu-se o dever da União de planejar e fixar as diretrizes para a educação nacional, em verdadeiro federalismo" educacional cooperativo. Determinou-se, ainda, o oferecimento de “ensino primário integral gratuito e de frequência

135.

²⁷ CABRAL, Gustavo César Machado. *Federalismo, autoridade e desenvolvimento no Estado Novo*. Revista de Informação Legislativa. Brasília a. 48 n. 189 jan./mar, 2011, p. 138.

²⁸ PILETTI, Claudino; PILETTI, Nelson. *História da educação: de Confúcio a Paulo Freire*. São Paulo: Contexto, 2016, p. 176.

²⁹ *Ibid*, p. 176-177.

³⁰ Segundo Simone Rocha: “Historicamente as leis são criadas visando atender às necessidades de um determinado local e tempo, levando em consideração aspectos culturais, ideológicos e políticos sobre os quais atuam. Nesse sentido, os parlamentares brasileiros pretendiam fomentar o estímulo a uma “educação eugênica” pela adoção de medidas legislativas e administrativas relacionadas à higiene social buscando o “melhoramento” racial através de medidas sócio/educativas. Logo, para os eugenistas, o fator “educação” teria apenas o objetivo de estimular as boas estirpes dos “bem nascidos”. O projeto de lei defendido no Art. 138, da Constituição de 1934, pretendia atuar diante de uma população constituída em sua maioria de negros e mulatos, dificultando que estes contraíssem casamento com pessoas brancas de nível social elevado”. ROCHA, Simone. A educação como projeto de melhoramento racial: uma análise do art. 138 da Constituição de 1934. Revista Eletrônica de Educação (São Carlos), v. 12, 2018, p. 61.

obrigatória extensivo aos adultos”. Uma das mais importantes conquistas foi o estabelecimento do financiamento obrigatório da educação com vinculação de receitas. Em seu artigo 156, assevera a constituição de 1934: “A União e os 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”. O financiamento não se limitava a receitas decorrentes da arrecadação de impostos, incluindo “sobras das dotações orçamentárias, acrescidas de doações, percentagens sobre o produto de vendas de terras públicas, taxas especiais e outros recursos financeiros”, conforme o artigo 157.

Com a finalidade de evitar que tal vinculação não ficasse sujeita à dispersividade e ao arbítrio de cada governante da federação, a Constituição de 1934 prevê uma lei nacional, competência privativa da União, expressa em um Plano Nacional de Educação. O Estado interventor na educação respondia também à ideia de planejamento.³¹

5. A Constituição de 1937 – o primeiro retrocesso antidemocrático

Fruto do golpe de estado realizado por Getúlio Vargas, a Constituição de 1937 centralizou o poder político no Governo Federal. Priorizou-se a União em relação aos demais entes federados, da mesma forma como, entre os poderes, tornou-se o Executivo mais proeminente. O centralismo pode ser igualmente observado nas relações entre a União e os Estados. Nos Estados, a chefia do Poder Executivo caberia ao Interventor Federal, de livre nomeação pelo Presidente da República (art.9º). Ao contrário das demais constituições republicanas, que afirmaram a não intervenção da União nos Estados, salvo em casos excepcionais, a Constituição de 1937 é clara ao indicar, no artigo 9º, que “o Governo Federal intervirá nos estados”, tanto nas hipóteses de emergência das alíneas do caput do referido artigo, quanto na nomeação do Interventor.³²

A Constituição outorgada de 1937 deu um novo espírito à educação. Embora tenha seguido o modelo centralizador de legislação educacional nacional da Constituição anterior, o governo ditatorial de Getúlio Vargas promoveu significativas mudanças. O direito subjetivo à educação deixa de ser norma expressa na Constituição. Isso embora o artigo 129 garanta o

³¹ CURY, Carlos Roberto Jamil. *Estado e políticas de financiamento em educação*. Revista Educação & Sociedade. Campinas, v. 28, n. 100 - Especial, p. 831-855, out. 2007, p. 836.

³² CABRAL, Gustavo César Machado. *Federalismo, autoridade e desenvolvimento no Estado Novo*. Revista de Informação Legislativa. Brasília a. 48 n. 189 jan./mar, 2011, p. 142.

ensino em instituições públicas “à infância e à juventude, a que faltarem os recursos necessários à educação em instituições particulares”. A regra, então, seria o ensino pelas escolas particulares e a exceção seria por meio das escolas públicas. No mesmo sentido, ao mesmo tempo que afirma que o ensino primário é obrigatório e gratuito, o texto constitucional estabelece a exigência de “uma contribuição módica e mensal para a caixa escolar por parte daqueles que não puderem alegar escassez de recursos” (art. 130)³³. Retirou-se ainda a previsão expressa de educação eugênica do texto constitucional.

Assim como a ausência da previsão do direito subjetivo à educação, o sistema de financiamento da educação foi interrompido com o advento do regime ditatorial do Estado Novo. A Constituição autocrática, decretada em 1937, revogou a vinculação constitucional de recursos financeiros para a educação. A Carta de 1937 determinou que o direito à Educação se constituía num dever da família, para o qual o Estado concorria num papel secundário³⁴. Segundo Carlos Roberto Jamil Cury: “A Constituição (outorgada) de 1937 retirou a vinculação constitucional de recursos para a educação, tal como ocorrerá 30 anos mais tarde, já sob outro tipo de regime autoritário”.³⁵

6. A Constituição de 1946 – a redemocratização e o ensino

A queda de Getúlio Vargas em 1945 foi seguida pela promulgação da Constituição democrática de 1946. Resgatando a tendência da Carta de 1934, a Constituição de 1946 desenvolveu o federalismo cooperativo de forma ainda mais acentuada. O Senado foi fortalecido, sendo de novo equiparado à Câmara dos Deputados como componente do Congresso Nacional, incumbido do Poder Legislativo. Procurou a Carta de 1946 igualmente reduzir as disparidades regionais, atribuindo à União não apenas o combate aos efeitos das secas e outras calamidades, mas igualmente a tarefa de valorização da Amazônia.³⁶ Dentro da ideia de federalismo cooperativo democrático, encontravam-se as políticas de educação.

³³ PILETTI, Claudino; PILETTI, Nelson. *História da educação: de Confúcio a Paulo Freire*. São Paulo: Contexto, 2016, p. 184-185.

³⁴ MENEZES, Janaina SS. *O financiamento da educação básica pública no Brasil: 500 anos de História*. VII Seminário nacional de Estudos e Pesquisas. Histedbr, 2006, p. 18.

³⁵ CURY, Carlos Roberto Jamil. *Estado e políticas de financiamento em educação*. Revista Educação & Sociedade. Campinas, v. 28, n. 100 - Especial, p. 831-855, out. 2007, p. 836.

³⁶ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *O Estado federal brasileiro*. Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 1982, p. 135.

A Constituição promulgada de 1946, ao restabelecer o regime democrático no país, passou a prever, em seu capítulo sobre a educação, alguns princípios que haviam sido suprimidos pela Carta ditatorial de 1937. Entre esses princípios reintroduzidos, já haviam figurado na Constituição de 1934: a educação como direito de todos (art. 166), a escola primária obrigatória (art. 168, I), a assistência aos estudantes necessitados (art. 172) e a gratuidade do ensino oficial para todos ao nível primário e aos níveis superiores para quantos provassem falta ou insuficiência de meios (art. 168, II). A nova Carta também estabeleceu como regra o ensino ministrado pelos poderes públicos, embora livre à iniciativa particular, dentro dos limites da lei (art. 167). Foi mantido ainda o ensino religioso obrigatório para as estabelecimentos e ministrado segundo a confissão religiosa dos alunos (art. 168, V).³⁷

Uma curiosidade: mesmo com a mudança de regime e da nova Constituição, a legislação educacional herdada do Estado Novo vigorou até 1961, quando teve início a vigência da nossa primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – a Lei n. 4.024/1961. Isso não impediu que inúmeras campanhas de ampliação e melhoria do atendimento escolar fossem organizadas, refletindo no aumento do número de matrículas. Dentre as principais campanhas do período, destacam-se: a Campanha de Aperfeiçoamento e Difusão do Ensino Secundário (CADES), a de Erradicação do Analfabetismo, a de Educação de Adultos, a de Educação Rural, a de Educação do Surdo, a de Reabilitação dos Deficientes Visuais, a de Merenda Escolar e a de Material de Ensino.³⁸

A Carta de 1946 ressuscitou a vinculação de receitas para a educação da Constituição de 1934, mantendo os índices desta última. O artigo 169, da Carta de 1946, determinava: “Anualmente, a União aplicará nunca menos de dez por cento, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nunca menos de vinte por cento da renda resultante dos impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino” (BRASIL, 1946). A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 4.024/61) ampliou a vinculação de recursos da União para 12%, subvinculando esse percentual aos Fundos Nacionais de Ensino Primário, de Ensino Médio e de Ensino Superior.³⁹

7. A Constituição de 1967 e a EC nº 1/1969 – a educação no regime militar autocrático

³⁷ PILETTI, Claudino; PILETTI, Nelson. *História da educação: de Confúcio a Paulo Freire*. São Paulo: Contexto, 2016, p. 193.

³⁸ *Ibid.*

³⁹ MENEZES, Janaina SS. *O financiamento da educação básica pública no Brasil: 500 anos de História*. VII Seminário nacional de Estudos e Pesquisas. Histedbr, 2006, p. 20.

A Constituição de 1967, pós-golpe civil-militar de 1964, fez com que o federalismo estivesse mais próximo de um “Estado Unitário redivivo” que de uma federação em si, apesar de mantido nominalmente o regime federativo.⁴⁰ O regime militar vigente a partir de tal data fez com que Paulo Bonavides afirmasse a existência, no federalismo nacional, de “mais unitarismo no Brasil do que em todos os Estados unitários membros da Comunidade europeia”⁴¹. A Constituição de 1967-1969, juntamente com a reforma tributária de 1966, marcou período de centralização de poder político e tributário na esfera federal, afetando o federalismo e suas instituições⁴². Manoel Ferreira Filho explica que, em tal período, muitos consideravam o modelo da época como “federalismo de integração”, denotando a preponderância dos poderes do Governo federal⁴³.

A Carta de 1967 repete a tendência do regime autoritário do Estado Novo e extingue a vinculação de receitas ao desenvolvimento do ensino, no § 3º de seu artigo 65⁴⁴. A Assembleia Constituinte da Carta de 1967 revogou a vinculação de recursos sob a alegação de que esta seria incompatível com a sistemática orçamentária introduzida pela nova Constituição.⁴⁵ Com o fim da vinculação de impostos para o financiamento da educação escolar, falava-se apenas em prestação de assistência técnico-financeira da União para com os Estados. Sob essa Constituição, se dá a Lei nº 5.540/68, da Reforma Universitária, poucos dias antes do AI-5, de 13 de dezembro de 1968.⁴⁶

A ditadura militar elaborou muitos planos nacionais e regionais de desenvolvimento, nos quais comparecia a figura dos planos setoriais. A Constituição de 1967 ficou ainda mais fragilizada com a chamada Emenda Constitucional nº 1 da Junta Militar, de 1969. Essa Emenda refaz a Constituição de 1967 à luz e à letra dos Atos Institucionais. A desvinculação de verbas permanece para União e Estados, persistindo a obrigatoriedade de

⁴⁰ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Considerações sobre os rumos do Federalismo nos Estados Unidos e no Brasil*. Revista de Informação Legislativa, Brasília, n. 96, 1987, p. 63-64.

⁴¹ BONAVIDES, Paulo. *O caminho para um federalismo das regiões*. Revista de Informação Legislativa, v. 17, n. 65, p. 115-126, jan./mar. 1980, p. 120.

⁴² SOUZA, Celina. *Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988*. Revista de sociologia e política, v. 24, n. 24, 2005, p. 108.

⁴³ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 38. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 92.

⁴⁴ Segundo o artigo 65, § 3º, da Constituição de 1967: “Ressalvados os impostos únicos e as disposições desta Constituição e de leis complementares, nenhum tributo terá a sua arrecadação vinculada a determinado órgão, fundo ou despesa. A lei poderá, todavia, instituir tributos cuja arrecadação constitua receita do orçamento de capital, vedada sua aplicação no custeio de despesas correntes”.

⁴⁵ MENEZES, Janaina SS. *O financiamento da educação básica pública no Brasil: 500 anos de História*. VII Seminário nacional de Estudos e Pesquisas. Histedbr, 2006, p. 20.

⁴⁶ CURY, Carlos Roberto Jamil. *Estado e políticas de financiamento em educação*. Revista Educação & Sociedade. Campinas, v. 28, n. 100 - Especial, p. 831-855, out. 2007, p. 838.

gastos percentuais de receita apenas para os Municípios e fora do capítulo da Educação. Os Municípios, mais frágeis na estrutura de descentralização política, poderiam sofrer intervenção no caso de não aplicarem o percentual de 20% dos impostos no ensino primário de suas redes.⁴⁷ Outros destaques acerca da educação na Carta de 1967 são enumerados por Sofia Leche Vieira:

Mantendo orientação do texto de 1946 (art. 5º, XV), a Constituição de 1967 define a competência da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional (art. 8º, XVII, 'q'). São acrescidas atribuições relativas aos planos nacionais de educação (art. 8º, XIV). Orientações e princípios de Cartas anteriores são reeditados, tais como: o ensino primário em língua nacional (Constituição de 1946, art. 168, I, e Constituição de 1967, art. 176, § 3º, I), a obrigatoriedade e a gratuidade do ensino primário (Constituição de 1946, art. 168, I e II, e Constituição de 1967, art. 176, § 3º, II), o ensino religioso, de matrícula facultativa como disciplina dos horários normais das escolas oficiais de grau primário e médio (Constituição de 1946, art. 168, § 5º, e Constituição de 1967, art. 176, § 3º, V). À noção de educação como 'direito de todos', já presente no texto de 1946 (art. 166), a Constituição de 1967 acrescenta 'o dever do Estado' (art. 176).⁴⁸

O salário-educação surgiu durante o regime militar. O professor Carlos Pasquale (notório estudioso da educação pública à época) formulou uma proposta de novo mecanismo de financiamento que poderia trazer mais recursos necessários à expansão do ensino. O Poder Executivo abraça a proposta e encaminha ao Congresso o projeto de lei que se torna a Lei nº 4.440/64, regulamentada pelos Decretos nº 55.551/1965 e nº 58.093/1966. O salário-educação seria uma contribuição compulsória devida pelas empresas, destinada a suplementar os recursos públicos reservados para o ensino primário. A lei introduz uma variável no apoio à educação: a determinação do custo do ensino primário por aluno.⁴⁹ Abrucio explica que o enfraquecimento político dos governos subnacionais gerou uma quase extinção da federação, “o que, diante da dualidade existente, contribuiu para o fracasso de uma mudança educacional nos primeiros níveis de ensino”.⁵⁰

⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ VIEIRA, Sofia Lerche. *A educação nas constituições brasileiras: texto e contexto*. Revista brasileira de Estudos pedagógicos, v. 88, n. 219, 2007, p. 302.

⁴⁹ Segundo Carlos Roberto Jamil Cury: “O Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos (INEP) foi acionado para realizar estudos com esse fim. O salário-educação, desde o seu estabelecimento, teve sua aplicação determinada em lei, com impacto federativo. A divisão entre União e Estados buscava compensar as diferenças regionais. Desse modo, de onde houvesse maior arrecadação poder-se-ia retirar uma parte para uma redistribuição onde os recursos fossem menores. Isso ajudava a responder ao ditame da Lei de Diretrizes e Bases que determinava à União aplicar os 50% do seu recolhimento na razão direta dos índices de analfabetismo” (CURY, Carlos Roberto Jamil. *Estado e políticas de financiamento em educação*. Revista Educação & Sociedade. Campinas, v. 28, n. 100 - Especial, p. 831-855, out. 2007, p. 845-846).

⁵⁰ ABRUCIO, Fernando Luiz. *A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento*. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (org.). *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: UNESCO, 2010, p. 55.

No período de redemocratização, a “emenda Calmon” (EC nº 24/83) consegue repor a vinculação de verbas para a educação, cuja regulamentação se deu por meio da Lei nº 7.348/85.⁵¹ Demonstrou-se uma mudança dos ânimos em relação à educação pública nos 6 anos que antecederam a Constituição de 1988⁵².

8. A Constituição de 1988 – democracia e a busca pela universalidade e qualidade de ensino

O reencontro do ordenamento constitucional brasileiro com democracia ressuscitou a forma de Estado federal. No Brasil, a Constituição de 1988 passou a conferir maior autonomia aos Estados-Membros, almejando um reequilíbrio federativo. A expansão da autonomia estadual abandona a ideia de federalismo de integração, prevalecendo a ideia de cooperação⁵³.

Aspectos fundamentais na área da educação previstos nas disposições da Lei nº 9.394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação) são indissociáveis da organização federativa da educação. Denota-se que, mesmo assegurando ampla liberdade de conteúdo e forma no oferecimento, para todos os níveis de ensino, impõe-se um padrão de controle sistemático e periódico das atividades públicas e privadas na área educacional em termos de qualidade. Quanto mais ampla a competência dos órgãos centrais, mais restrita será a dos órgãos periféricos, e maior o grau de centralização; inversamente, quanto maior a competência dos órgãos periféricos, menor a do órgão central, e maior o grau de descentralização.⁵⁴

No tocante ao dever de o Poder Público oferecer uma política de educação de

⁵¹ CURY, Carlos Roberto Jamil. *Estado e políticas de financiamento em educação*. Revista Educação & Sociedade. Campinas, v. 28, n. 100 - Especial, p. 831-855, out. 2007, p. 838.

⁵² “Alguns dados são suficientes para evidenciar a difícil situação em que nos encontrávamos, no final da ditadura militar, em termos de educação: a) em 1980, 25,94% dos brasileiros de 15 anos ou mais eram analfabetos, de acordo com o IBGE; b) dos alunos que iniciaram o 1º grau em 1978, pouco mais que a metade, 55,3%, passaram para a 2ª série em 1979, 38,5% cursaram a 5ª série em 1982, 18,3% fizeram a 8ª série em 1985, 11,8% terminaram o 2º grau em 1988 e apenas 5,9% conseguiram ingressar no ensino superior em 1989, segundo dados do MEC; c) ainda conforme o IBGE, os alunos do 1º grau que, em 1980, representavam 18,6% da população brasileira, passaram a ser 18,3% em 1985; e os alunos de 2º grau que, em 1980, correspondiam a 2,37% da população, caíram para 2,23% em 1985; d) em 1989, aproximadamente 5 milhões de crianças de 7 a 14 anos estavam fora da escola” (PILETTI, Claudino; PILETTI, Nelson. *História da educação: de Confúcio a Paulo Freire*. São Paulo: Contexto, 2016, p. 214-215).

⁵³ MASCARENHAS, Caio Gama. *Federalismo e direitos humanos fundamentais – evolução histórica do estado de direito, ideologias políticas, golpes de estado e os fundamentos do Estado Federal*. Revista de Teorias e Filosofias do Estado, v. 4, n. 2, p. 90-110, 2018, p. 108.

⁵⁴ RANIERI, Nina Beatriz Stocco. *Federalismo cooperativo e garantia de padrão de qualidade de ensino: o caso dos estabelecimentos de educação infantil jurisdictionados ao sistema escolar do Estado de São Paulo*. Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, v. 98, 2003, p. 262.

qualidade, a Constituição brasileira outorga competências materiais para os sistemas de ensino da União, dos Estados e dos Municípios, que deverão organizar seus sistemas de ensino em regime de colaboração (caput do artigo 211, da CF). Os Municípios atuam prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil (artigo 211, § 2º, da CF), enquanto os Estados e o Distrito Federal atuam prioritariamente no ensino fundamental e médio (artigo 211, § 3º, da CF).

A Constituição da República de 1988 representa um avanço na garantia do direito à educação tanto em suas disposições acerca de diretrizes nacionais e planejamento, quanto nas normas sobre financiamento da educação pública. A Carta de 1988 é a mais extensa em matéria educacional e expressa o sentido de “Constituição Cidadã”, incorporando vários preceitos educacionais fundamentais para o desenvolvimento da pessoa⁵⁵. A disciplina constitucional da educação é esparsa e aparece em dezenas de artigos da Constituição.

Na Constituição Cidadã, a educação aparece pela primeira vez no artigo 6º, enquanto declarado como direito fundamental de caráter social. No artigo 7º (IV), a educação é declarada como uma das necessidades vitais básicas do trabalhador e de sua família, devendo, juntamente com outras necessidades, ser levada em conta pelo legislador, quando da fixação do salário mínimo. No âmbito do federalismo cooperativo educacional, os artigos 22 (XXIV), 23 (V), 24 (IX) e 30 (VI) delineiam inicialmente as competências educacionais legislativas e comuns da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

No artigo 150 (VI, c), é garantida a imunidade tributária contra impostos que incidam sobre instituições de educação sem fins lucrativos. No artigo 205, é declarada novamente como direito de todos, mas igualmente como dever do Estado e da família. O artigo 205 inicia uma seção de 10 artigos sobre educação, tratando sobre: princípios básicos do ensino (artigos 206, 207 e 209); ensino privado (artigo 209); respeito aos valores culturais e artísticos, nacionais ou regionais, inclusive no que diz respeito às particularidades do ensino indígena (artigo 210); detalhamento de atribuições administrativas dos entes federativos (artigo 211); normas de financiamento da educação pública (artigos 212 e 213); e diretrizes a serem seguidas

⁵⁵ Segundo Sofia Leche Vieira: “Em sintonia com o momento de abertura política, o espírito do texto é o de uma ‘Constituição Cidadã’ que propõe a incorporação de sujeitos historicamente excluídos do direito à educação, expressa no princípio da ‘igualdade de condições para o acesso e permanência na escola’ (art. 206, I) [...] Outras conquistas asseguradas são: a educação como direito público subjetivo (art. 208, § 1º), o princípio da gestão democrática do ensino público (art. 206, VI), o dever do Estado em prover creche e pré-escola às crianças de 0 a 6 anos de idade (art. 208, IV), a oferta de ensino noturno regular (art. 208, VI), o ensino fundamental obrigatório e gratuito, inclusive aos que a ele não tiveram acesso em idade própria (art. 208, I), o atendimento educacional especializado aos portadores de deficiências (art. 208, III)” (VIEIRA, Sofia Lerche. *A educação nas constituições brasileiras: texto e contexto*. Revista brasileira de Estudos pedagógicos, v. 88, n. 219, 2007, p. 304).

pelo planejamento educacional (artigo 214). O artigo 227 volta a tratar da educação, mas sob o enfoque do dever da família, da sociedade e do Estado de defender jovens e adolescentes “de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão”.

No Brasil, o acesso ao ensino público na educação básica encontra-se praticamente universalizado atualmente.⁵⁶ O problema atual reside na qualidade da educação básica oferecida e quais seriam os instrumentos mais adequados para monitorar e efetivar a educação de qualidade. O artigo 206, da Constituição de 1988, estabelece os princípios que deverão ser observados no ensino brasileiro. Segundo o entendimento de Ingo Sarlet, o artigo 206, em seus diversos incisos:

[...] estabelece uma série de diretrizes que devem ser observadas pelo Estado e pela família na realização do direito à educação, dentre as quais destacamos a já citada gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais, assim como a garantia da igualdade de condições para o acesso e permanência na escola, que nada mais consagra do que o dever específico de garantir a igualdade de oportunidades nesta seara, norma que seguramente apresenta também uma dimensão impositiva de condutas ativas por parte do Estado, da sociedade e da família⁵⁷.

Para os fins da presente pesquisa, três diretrizes para as políticas públicas educacionais são destacadas: a igualdade de condições para acesso e permanência na escola (artigo 206, I, da CF); a liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber (artigo 206, II, da CF); e a garantia de padrão de qualidade (artigo 206, VII, da CF). Esses princípios guiam a abrangência, os limites e as formas que o ensino público deve seguir em sua organização, finanças públicas e técnicas de gestão – irradiando seus efeitos igualmente sobre o Estado, a sociedade e a família.

A Constituição Federal de 1988 consagrou a garantia de padrão de qualidade do ensino com o um dos princípios informadores da atividade educacional, ao lado da valorização dos profissionais do ensino, da liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, do pluralismo de ideias e concepções pedagógicas, da coexistência de instituições públicas e privadas de ensino, dentre outros. Como visto, na mecânica do federalismo cooperativo a coordenação de ações é tão essencial quanto a uniformização de certos interesses; em consequência, determinadas matérias, de relevância nacional, têm caráter principiológico, estendendo-se sua observância obrigatória e indistintamente a todas as pessoas de Direito

⁵⁶ FURTADO, Marcelo Gasque. *Padrão de qualidade de ensino*. In: RANIERI, Nina Beatriz Stocco (coord); RIGHETTI, Sabine (org.). *Direito à educação*. São Paulo: EDUSP, 2009, p. 168.

⁵⁷ SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: Uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 12. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2015, p. 286.

Público envolvidas.⁵⁸

Dentro do federalismo fiscal de cooperação, destacam-se os percentuais da receita de impostos para aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino (artigos 22, XXIV, 24, VIII, 30, VI, 208 e 212), assim como o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB (artigo 60 do ADCT) e seu antecessor, o FUNDEF⁵⁹.

Há a determinação constitucional de aplicação mínima de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino. As normas constitucionais que vinculam receitas referem-se ao financiamento do serviço público de educação, estabelecendo-se uma proporção que é de 18% da receita de impostos e transferências no caso da União e de 25% no caso dos Estados, Distrito Federal e Municípios, tendo alguns entes da federação estabelecido percentuais mais elevados. O Plano Nacional de Educação, em sua Meta 20, prevê ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto - PIB do País no 5º (quinto) ano de vigência dela Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio.⁶⁰

A criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF –, em 1996, constituiu uma importante medida para a consecução da meta de universalização do ensino fundamental e melhoria das condições do trabalho docente. Posteriormente, em 2006, com a transformação do FUNDEF em FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação – todos os níveis e modalidades da educação básica foram abrangidos por essa fonte de financiamento.

Criado pela Emenda Constitucional nº 14 de 1996 e previsto na antiga redação do artigo 60, do Ato de Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) teve o papel inicial de organizar os gastos públicos no ensino básico fundamental por meio de subvinculações dos recursos previstos no artigo 212, da Constituição Federal. Havia inclusive

⁵⁸ RANIERI, Nina Beatriz Stocco. *Federalismo cooperativo e garantia de padrão de qualidade de ensino: o caso dos estabelecimentos de educação infantil jurisdictionados ao sistema escolar do Estado de São Paulo*. Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, v. 98, 2003, p. 366.

⁵⁹ Nas palavras de José Maurício Conti: “Ver-se-á que em matéria educacional e financeira o Brasil adota um claro sistema de federalismo cooperativo, com partilha de encargos e receitas entre os diversos entes da Federação, voltados a prestar este serviço público de forma conjunta, com ações integradas, prestando-se o serviço de forma compartilhada e com recursos de todos os entes, mediante auxílio mútuo”.

⁶⁰ CONTI, José Maurício. *O orçamento público e o financiamento da educação no Brasil*. In: CONTI, José Maurício; HORVATH, Estevão; SCAFF, Fernando Facury (org.). *Direito Financeiro, Econômico e Tributário*. 1. Ed. São Paulo: Quartier Latin, 2014, p.486.

a previsão de um mecanismo de equalização de gastos mínimos por aluno chamado Valor Mínimo Nacional por Aluno (VMNA) Em relação ao VMNA, havia previsão constitucional nos §§ 3º e 7º do texto revogado do artigo 60 do ADCT:

§ 3º A União complementarará os recursos dos Fundos a que se refere o § 1º, sempre que, em cada Estado e no Distrito Federal, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)

§ 7º A lei disporá sobre a organização dos Fundos, a distribuição proporcional de seus recursos, sua fiscalização e controle, bem como sobre a forma de cálculo do valor mínimo nacional por aluno. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)

No caso específico do FUNDEF, o VNMA foi utilizado como uma medida para equalizar o nível nacional de gastos por aluno. Evita-se, com tal medida, que as diferentes capacidades tributárias dos entes federados subnacionais acabem criando iniquidades insustentáveis na qualidade do ensino dos estudantes de diferentes locais. Em outras palavras, pode-se dizer o VNMA é um instrumento fiscal de efetivação do princípio da igualdade de ensino (inciso I, do artigo 206, da Constituição Federal), garantia do padrão de qualidade na educação (inciso VII, do artigo 206, da Constituição Federal) e redução de desigualdades sociais e regionais (inciso III, do artigo 3º, e inciso VII, do artigo 170, da Constituição Federal). Cita-se ainda o § 1º, do artigo 211, da Constituição Federal, que trata especificamente sobre o instituto da equalização fiscal na educação pública básica:

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)

O FUNDEF, historicamente, representou um maior disciplinamento dos recursos vinculados para a educação pública básica. Para efeito de destinação do financiamento, foram criados inclusive os Conselhos de Controle Social. O seu sucessor, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB EC 53/2006) acabou preservando vários pontos positivos do FUNDEF e adicionou outros. O novo fundo teve os seguintes pontos positivos: ampliou sua abrangência para a educação básica em seus níveis e modalidades; dispôs prazo para fixar, em lei específica, piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público; explicitou em valores pecuniários a complementação da União; aperfeiçoou os Conselhos de Controle do Fundo;

reiterou a obrigação dos planos de carreira e remuneração, com capacitação profissional em que a formação continuada deve promover a qualidade do ensino.⁶¹

Os fundos asseguraram, assim, recursos vinculados à educação básica, com origem nos impostos e transferências governamentais a Estados e Municípios, de forma progressiva⁶². Destaca-se que não há somente um FUNDEB no território brasileiro, mas tantos quantos são os Estados-membros da federação⁶³. O FUNDEB avançou consideravelmente em relação a seu antecessor, prevendo um aumento da participação da União, Estados e DF no fundo e criando o salário-educação⁶⁴.

Estudos empíricos demonstram que o FUNDEF cumpriu a meta de ampliar a municipalização do ensino fundamental, aumentando a cobertura do sistema e chegando próximo à universalização do acesso nessa etapa escolar. Aumentaram-se os recursos para os Municípios de todos os Estados da federação, principalmente na região Nordeste, ao tempo em que houve um grande crescimento da rede municipal, principalmente da 1ª a 4ª séries, mas também na 5ª a 8ª séries. A lógica do “dinheiro segue a matrícula” obrigou a uma maior responsabilização dos entes federativos pela ampliação de vagas. Os bons resultados do FUNDEF ficaram evidentes uma vez que se manteve boa parte de suas diretrizes na criação do FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação), cujo objetivo era levar a universalização ao ensino médio e à educação infantil.⁶⁵

⁶¹ CURY, Carlos Roberto Jamil. *Estado e políticas de financiamento em educação*. Revista Educação & Sociedade. Campinas, v. 28, n. 100 - Especial, p. 831-855, out. 2007, p. 848.

⁶² Ao analisar as receitas vinculadas à educação e saúde, especialmente o SUS e o extinto FUNDEF, Anwar Shar declara que o Brasil adota um dos mais notáveis programas de padrões mínimos nacionais de subvenção para a educação e a saúde (SHAH, Anwar. *A Practitioner's Guide to Intergovernmental Fiscal Transfers*. In: SHAH, Anwar; BOADWAY, Robin. *Theory and Practice of Intergovernmental Transfers: principles and practice*. The International Bank for Reconstruction and Development. The World Bank, Washington, DC, 2007, p.40).

⁶³ O artigo 60, do ADCT, em seu inciso I, determina “a criação, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de natureza contábil”.

⁶⁴ Previu-se a elevação da participação de 15% para 20% dos impostos de competência dos poderes públicos federal e estaduais que compõem a cesta do fundo, o que representa 80% do mínimo constitucional a ser aplicado em educação básica por Estados e Municípios. Além disso, a partir de 2003, com a Lei Federal nº 10.832, foi alterada a sistemática de distribuição de recursos da Contribuição Social do Salário-Educação de forma a favorecer os Municípios (SOUZA, Adriana Cláudia Teixeira de; TEIXEIRA, Celina de Souza; FARIA, Gustavo Rafael da Silva. *Critério educação*. In: COELHO, Daniel Caria Braga; BEDÊ, Júlio Cadaval (orgs.). *Avaliação de impacto da Lei do ICMS Solidário: Lei nº 18.030, de 2009*. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2016, p.83).

⁶⁵ ABRUCIO, Fernando Luiz. *A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento*. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (org.). *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: UNESCO, 2010, p. 63. No mesmo sentido: CRUZ, Gabriela; ROCHA, Rudi. *Efeitos do FUNDEF/B sobre Frequência Escolar, Fluxo Escolar e Trabalho*

9. Os novos rumos das finanças educacionais – Emendas Constitucionais 95/2016 e 108/2020

Os valores utilizados no financiamento da educação pública sofrerão limitações consideráveis nos próximos anos. Com a emenda constitucional 95 de 2016, foi instituído o “Novo Regime Fiscal” no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, limitando o aumento de despesas públicas da União por vinte anos. O artigo 110 do ADCT dispõe que, no âmbito da União, os valores calculados para aplicação dos percentuais mínimos de receita fiscal nos serviços de saúde (§ 2º, do artigo 198, da CF) e no desenvolvimento do ensino (artigo 212, da CF) serão limitados pelo crescimento da inflação. Somente o tempo dirá como essa norma constitucional afetará na qualidade dos serviços públicos sociais prestados⁶⁶.

Ao lado do sistema de transferências adotado pelo FUNDEF/FUNDEB, foram criados instrumentos de avaliação da qualidade da educação básica. O governo federal instituiu o índice de desenvolvimento da educação básica – IDEB –, exatamente com a função de avaliar o desempenho dos alunos em uma prova de desempenho em matemática e língua portuguesa, bem como na taxa de aprovação para cada escola pública.⁶⁷

A distribuição de recursos feita pelo FUNDEB e FUNDEF, contudo, responde à questão da cobertura da rede de ensino, não havendo indicadores referentes à eficiência e à efetividade da política em aspecto de qualidade de ensino. A universalização do acesso ao ensino não foi acompanhada de instrumentos que possibilitem aos fundos melhorar a qualidade do gasto da educação no Brasil. “Basta acompanhar os dados do IDEB para ver que há outros

Infantil: Uma Análise com Base nos Censos de 2000 e 2010. Estudos Econômicos, São Paulo, v. 48, n. 1, p. 39-75, Mar. 2018; BASSI, Marcos Edgar; GIL, I-Juca-Pirama Camargo. *A municipalização do ensino no estado de São Paulo: Impactos do Fundef no atendimento municipal*. 222 p. Relatório Final. São Paulo: Ação Educativa, 1999.

⁶⁶ Segundo a exposição de motivos da PEC que originou a emenda: “Um desafio que se precisa enfrentar é que, para sair do viés procíclico da despesa pública, é essencial alterarmos a regra de fixação do gasto mínimo em algumas áreas. Isso porque a Constituição estabelece que as despesas com saúde e educação devem ter um piso, fixado como proporção da receita fiscal. É preciso alterar esse sistema, justamente para evitar que nos momentos de forte expansão econômica seja obrigatório o aumento de gastos nessas áreas e, quando da reversão do ciclo econômico, os gastos tenham que desacelerar bruscamente. Esse tipo de vinculação cria problemas fiscais e é fonte de ineficiência na aplicação de recursos públicos. Note-se que estamos tratando aqui de limite mínimo de gastos, o que não impede a sociedade, por meio de seus representantes, de definir despesa mais elevada para saúde e educação; desde que consistentes com o limite total de gastos”.

⁶⁷ DINIZ, Josedilton Alves. *Eficiência das transferências intergovernamentais para a educação fundamental de Municípios brasileiros*. 2012. 176 f. Tese (Doutorado em Controladoria e Contabilidade: Contabilidade) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012, p. 70.

fatores, além da equalização orçamentária, que devem afetar o processo educacional e seu impacto sobre os alunos”.⁶⁸

Destaca-se ainda a aprovação da Emenda Constitucional 108/2020, que, além de dispor sobre o FUNDEB, modifica o parágrafo único do art. 158 para tornar obrigatório o “ICMS educacional” (sistema de finanças intergovernamentais vinculado ao desempenho educacional da gestão receptora) em todo o território nacional⁶⁹ e cria uma central única de monitoramento de dados contábeis de todos os membros da federação⁷⁰. O parágrafo único do art. 193 da CF também é objeto da proposta garantindo “a participação da sociedade nos processos de formulação, de monitoramento, de controle e de avaliação” das políticas públicas sociais⁷¹.

O fundo deixou de ser tratado como norma constitucional transitória (ADCT) para ser incorporado ao texto definitivo da Constituição em seu art. 212-A. A contribuição do governo federal vai subir de 10% (em 2021) até 23% do valor total do fundo até 2026. Destaca-se ainda a reforma do parágrafo único do art. 158. No caso, o percentual de repasse de ICMS aos municípios conforme o Valor Adicionado Fiscal (VAF) foi reduzido de 75% para 65%, repassando esses 10% destacados para a distribuição “com base em indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos”. A partir da Emenda 108/2020, portanto, passa a ser obrigatória a distribuição de receita de ICMS conforme critérios educacionais.

Antes dessa Emenda Constitucional, a distribuição com base em critérios educacionais ficava dentro do campo de discricionariedade legislativa dos Estados. A educação já aparecia como critério para divisão do ICMS em Estados como: Ceará (lei estadual 14.023/2007), Minas Gerais (lei estadual 18.030/2009), Pernambuco (lei estadual 10.489/1990),

⁶⁸ ABRUCIO, Fernando Luiz. *A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento*. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (org.). Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010, p. 64.

⁶⁹ Segundo a PEC, o art. 158 da Constituição Federal passaria a ter a seguinte redação: “Art.158 [...]. Parágrafo único [...]. I – sessenta e cinco por cento, no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios; II – até trinta e cinco por cento, de acordo com o que dispuser lei estadual, observada, obrigatoriamente, a distribuição de, no mínimo, dez pontos percentuais com base em indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos.”

⁷⁰ Art. 2º A Constituição Federal passaria a vigorar acrescida do seguinte: “Art. 163-A. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disponibilizarão suas informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais, conforme periodicidade, formato e sistema estabelecidos pelo órgão central de contabilidade da União, de forma a garantir a rastreabilidade, comparabilidade e publicidade dos dados coletados, os quais deverão ser divulgados em meio eletrônico de amplo acesso público”.

⁷¹ “Art. 193 [...]. Parágrafo único. O Estado exercerá a função de planejamento das políticas sociais, assegurada, na forma da lei, a participação da sociedade nos processos de formulação, de monitoramento, de controle e de avaliação dessas políticas.”

Alagoas (lei estadual nº 5.981/1997) e Amapá (lei estadual nº 322/1996)⁷². Por conta do sucesso dessa política de financiamento no IDEB do ensino fundamental do Ceará⁷³, o instituto ficou popularmente conhecido como “ICMS educacional”.

Conforme o novo texto dado pela EC 108/2020, o repasse de ICMS educacional deve seguir dois critérios cumulativos: 1) indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem; e 2) indicadores de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos.

O que são indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem? São indicadores de políticas de *accountability escolar* ou *política de responsabilização escolar*. A política de responsabilidade escolar possui, basicamente, os seguintes elementos: (1) estabelecimento de padrões educacionais mínimos para cada ano escolar; (2) realização de testes de proficiência para averiguar os conhecimentos adquiridos pelos alunos; (3) divulgação dos resultados dos testes por escola (também podendo abranger Distrito, Município ou Estado); e (4) adoção como objetivo explícito de política a melhoria no desempenho dos estudantes nesses testes⁷⁴.

A Constituição Federal de 1988 não define o que é qualidade do ensino, somente assegurando a garantia de “padrão de qualidade” como um princípio constitucional. O preceito do artigo 206, VII, determina a busca pela obtenção de qualidade do ensino. No caso, o legislador constituinte financeiro pegou a noção de *accountability* escolar para fornecer critérios objetivos ao padrão de qualidade educacional. Exemplos: IDEB, Prova Brasil, IQE, SAEPE etc.⁷⁵ O modelo do ICMS Educacional do Ceará delineado pela Lei Estadual nº 14.023/2007 foi a primeira combinação da técnica partilha legal de ICMS com políticas de *accountability escolar*. Posteriormente, os estados de Pernambuco e Alagoas também colocaram indicadores de *accountability* escolar na partilha de ICMS aos municípios⁷⁶.

⁷² MASCARENHAS, Caio Gama; RIBAS, Lídia Maria. *Financiamento de políticas públicas educacionais e fundos orientados por desempenho: eficiência e equidade na gestão da educação pública*. Revista de Direito Brasileira, v. 24, n. 9, 2019, p. 23-24.

⁷³ Sobre o impacto do ICMS educacional sobre o IDEB do ensino fundamental no Ceará, ver: BRANDÃO, Júlia Barbosa. O rateio de ICMS por desempenho de Municípios no Ceará e seu impacto em indicadores do sistema de avaliação da educação. 2014. 88 f. Dissertação (mestrado em administração) – Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2014; CARNEIRO, Diego Rafael Fonseca. *Avaliação de políticas de incentivo à educação básica no Ceará: lições para o Brasil*. 2018. 125 f. Tese (Doutorado) – Programa de pós-graduação em Economia, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2018.

⁷⁴ ANDRADE, Eduardo de Carvalho. *"School accountability" no Brasil: experiências e dificuldades*. Brazilian Journal of Political Economy, v. 28, n. 3, p. 443-453, 2008, p. 443

⁷⁵ MASCARENHAS, Caio Gama. *Direito à educação, federalismo fiscal e repartição de ICMS por lei estadual: um estudo sobre desempenho, finanças e "ICMS Educacional"*. Dissertação (Mestrado em direito) — Universidade Federal do Mato Grosso do Sul, Campo Grande, 2020, p. 39-47.

⁷⁶ Isso pode ser dito em relação ao modelo pernambucano de ICMS Educacional presente na Lei Estadual nº

O que dizer então sobre indicadores de aumento da equidade? Por que considerar o nível socioeconômico dos educandos? O artigo 5º da Declaração de Viena de 1993 declara que todos os direitos humanos são “universais, indivisíveis, *interdependentes* e inter-relacionados”. O novo texto da partilha de ICMS configura reconhecimento constitucional da interdependência entre distribuição de renda e a qualidade do ensino. Em geral, estudos empíricos indicam que quanto maior é a pobreza, maior é a probabilidade de insucesso escolar⁷⁷.

Cuida-se, logo, da observância do princípio da igualdade de condições para o acesso e a permanência na escola (inciso I, do artigo 206, da Constituição Federal) – que é uma manifestação da igualdade em seu sentido material e não meramente formal. Embora haja louváveis tentativas de dar conteúdo ao “padrão de qualidade” de ensino (artigo 206, VII, CF), a própria noção do que seria ensino de qualidade possui incontáveis fatores socioeconômicos e contextos culturais a serem considerados⁷⁸.

10. Conclusão

O estudo conjunto da história brasileira da educação com o federalismo não é uma escolha aleatória. O federalismo assume historicamente formas diferentes conforme o pensamento político predominante na época e as novas dimensões de direitos que se pretende proteger⁷⁹. Percebe-se que o ideal liberal clássico defendido pela Constituição de 1891 possibilitou a situação em que as políticas educacionais só seriam executadas nos limites das finanças e da autonomia política dos entes subnacionais. Essas circunstâncias políticas atrasaram a expansão do ensino gratuito e obrigatório no país durante as primeiras décadas do século XX. Essa situação começou a mudar a partir da Constituição de 1934, com o surgimento

10.489/1990 após modificações feitas pela Lei n. 13.368/2007, que vincula a distribuição de verbas conforme IDEB, IDEPE e avaliações do SAEPE, dependendo do exercício financeiro. A Lei Alagoana nº 5.981/1997, modificada pela Lei Estadual nº 8.234/2020, também se enquadra na denominação.

⁷⁷ FREITAS, Luiz Carlos de. *Três teses sobre as reformas empresariais da educação: perdendo a ingenuidade*. Cad. Cedes, v. 36, n. 99, 2016, p. 148. Pesquisas de economia aplicada à educação confirmam o efeito positivo de políticas de distribuição de renda, como o bolsa-família, no desempenho dos alunos na educação básica: houve aumento das matrículas escolares, diminuição da taxa de evasão escolar e maiores índices de aprovação. Fonte: GLEWWE, Paul; KASSOUF, Ana Lúcia. *O impacto do Programa Bolsa Família no total de matrículas do ensino fundamental, taxas de abandono e aprovação*. Anais do Encontro Nacional de Economia, v. 36, 2008, p. 15.

⁷⁸ MASCARENHAS, Caio Gama. *Direito à educação, federalismo fiscal e repartição de ICMS por lei estadual: um estudo sobre desempenho, finanças e "ICMS Educacional"*. Dissertação (Mestrado em direito) — Universidade Federal do Mato Grosso do Sul, Campo Grande, 2020, p. 36-39.

⁷⁹ MASCARENHAS, Caio Gama. *Federalismo e direitos humanos fundamentais – evolução histórica do estado de direito, ideologias políticas, golpes de estado e os fundamentos do Estado Federal*. Revista de Teorias e Filosofias do Estado, v. 4, n. 2, p. 90-110, 2018, p. 108.

do federalismo cooperativo e da vinculação de receita de impostos para manutenção e desenvolvimento do ensino.

Percebe-se ainda que autocracias (ditaduras) não lidam bem com a ideia de autolimitação trazida pela vinculação de receita de impostos ao setor educacional. As duas rupturas antidemocráticas que ocorreram no Brasil no século passado (1937 e 1964) acarretaram na retirada imediata de tais normas de vinculação financeira dos textos constitucionais.

A última questão a ser apontada é a evolução das técnicas de finanças públicas educacionais, que se adaptam às novas necessidades sociais, políticas e econômicas de cada momento constitucional brasileiro. Se a preocupação de grande parte do século XX foi a garantia de acesso universal à educação por meio da vinculação de receita de impostos, a preocupação do século XXI focou na melhoria da qualidade do ensino ofertado por meio do monitoramento de indicadores educacionais e de novas técnicas de finanças.

Referências

ABRUCIO, Fernando Luiz. *A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento*. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (org.). *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: UNESCO, 2010.

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Considerações sobre os rumos do Federalismo nos Estados Unidos e no Brasil*. Revista de Informação Legislativa, Brasília, n. 96, 1987.

ANDRADE, Eduardo de Carvalho. *"School accountability" no Brasil: experiências e dificuldades*. Brazilian Journal of Political Economy, v. 28, n. 3, p. 443-453, 2008.

BARBOSA, Rui. *Reforma do ensino primário e várias instituições complementares da instrução pública*. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Saúde, 1947. (Obras Completas, vol. X, Parecer de 1883.) Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/168784>. Acesso em: 04 jul. 2019.

BASSI, Marcos Edgar; GIL, I-Juca-Pirama Camargo. *A municipalização do ensino no estado de São Paulo: Impactos do Fundef no atendimento municipal*. 222 p. Relatório Final. São Paulo: Ação Educativa, 1999.

BONAVIDES, Paulo. *O caminho para um federalismo das regiões*. Revista de Informação Legislativa, v. 17, n. 65, p. 115-126, jan./mar. 1980.

BRANDÃO, Júlia Barbosa. *O rateio de ICMS por desempenho de Municípios no Ceará e seu impacto em indicadores do sistema de avaliação da educação*. 2014. 88 f. Dissertação (mestrado em administração) – Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2014.

CABRAL, Gustavo César Machado. *Federalismo, autoridade e desenvolvimento no Estado Novo*. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília a. 48 n. 189 jan./mar, p. 133-146, 2011.

CARNEIRO, Diego Rafael Fonseca. *Avaliação de políticas de incentivo à educação básica no Ceará: lições para o Brasil*. 2018. 125 f. Tese (Doutorado) – Programa de pós-graduação em Economia, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2018.

CONTI, José Maurício. *O orçamento público e o financiamento da educação no Brasil*. In: CONTI, José Maurício; HORVATH, Estevão; SCAFF, Fernando Facury (org.). *Direito Financeiro, Econômico e Tributário*. 1. Ed. São Paulo: Quartier Latin, 2014, p. 481-496.

CRUZ, Gabriela; ROCHA, Rudi. *Efeitos do FUNDEF/B sobre Frequência Escolar, Fluxo Escolar e Trabalho Infantil: Uma Análise com Base nos Censos de 2000 e 2010*. *Estudos Econômicos*, São Paulo, v. 48, n. 1, p. 39-75, Mar. 2018.

CURY, Carlos Roberto Jamil. *Estado e políticas de financiamento em educação*. *Revista Educação & Sociedade*. Campinas, v. 28, n. 100 - Especial, p. 831-855, out. 2007.

DINIZ, Josedilton Alves. *Eficiência das transferências intergovernamentais para a educação fundamental de Municípios brasileiros*. 2012. 176 f. Tese (Doutorado em Controladoria e Contabilidade: Contabilidade) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *O Estado federal brasileiro*. *Revista da Faculdade de Direito*, Universidade de São Paulo, v. 77, p. 131-140, 1982.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 38. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

FREITAS, Luiz Carlos de. *Três teses sobre as reformas empresariais da educação: perdendo a ingenuidade*. *Cad. Cedes*, v. 36, n. 99, 2016

FURTADO, Marcelo Gasque. *Padrão de qualidade de ensino*. In: RANIERI, Nina Beatriz Stocco (coord); RIGHETTI, Sabine (org.). *Direito à educação*. São Paulo: EDUSP, 2009.

GLEWWE, Paul; KASSOUF, Ana Lúcia. *O impacto do Programa Bolsa Família no total de matrículas do ensino fundamental, taxas de abandono e aprovação*. *Anais do Encontro Nacional de Economia*, v. 36, 2008.

HORTA, José Silvério Baia. *Direito à educação e obrigatoriedade escolar*. *Cadernos de Pesquisa*, n. 104, p. 5-34, 1998.

MASCARENHAS, Caio Gama. *Federalismo e direitos humanos fundamentais – evolução histórica do estado de direito, ideologias políticas, golpes de estado e os fundamentos do Estado Federal*. *Revista de Teorias e Filosofias do Estado*, v. 4, n. 2, p. 90-110, 2018.

MASCARENHAS, Caio Gama; RIBAS, Lídia Maria. *Financiamento de políticas públicas educacionais e fundos orientados por desempenho: eficiência e equidade na gestão da educação pública*. *Revista de Direito Brasileira*, v. 24, n. 9, p. 17-49, 2019.

MASCARENHAS, Caio Gama. *Direito à educação, federalismo fiscal e repartição de ICMS por lei estadual: um estudo sobre desempenho, finanças e "ICMS Educacional"*. Dissertação (Mestrado em direito) — Universidade Federal do Mato Grosso do Sul, Campo Grande, 2020. Disponível em: <https://posgraduacao.ufms.br/portal/trabalho-arquivos/download/7858>. Acesso em: 01/04/2021.

MENEZES, Janaina. *O financiamento da educação básica pública no Brasil: 500 anos de História*. In: Anais do VII Seminário Nacional de Estudos e Pesquisas, 2006, São Paulo. Campinas: UNICAMP, 2006.

NUNES, Alynne Nayara Ferreira. *Financiamento da educação básica no Brasil: uma análise dos arranjos jurídicos adotados ao longo do período republicano*. Revista Digital de Direito Administrativo, v. 4, n. 1, p. 32-58, 2017.

PILETTI, Claudino; PILETTI, Nelson. *História da educação: de Confúcio a Paulo Freire*. São Paulo: Contexto, 2016.

RANIERI, Nina Beatriz Stocco. *Federalismo cooperativo e garantia de padrão de qualidade de ensino: o caso dos estabelecimentos de educação infantil jurisdictionados ao sistema escolar do Estado de São Paulo*. Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, v. 98, p. 359-378, 2003.

ROCHA, Simone. *A educação como projeto de melhoramento racial: uma análise do art. 138 da Constituição de 1934*. Revista Eletrônica de Educação (São Carlos), v. 12, p. 61-73, 2018.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: Uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 12. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2015.

SHAH, Anwar. *A Practitioner's Guide to Intergovernmental Fiscal Transfers*. In: SHAH, Anwar; BOADWAY, Robin. Theory and Practice of Intergovernmental Transfers: principles and practice. The International Bank for Reconstruction and Development. The World Bank, Washington, DC, 2007.

SILVA, Diana de Cássia. *Subsídio Literário: Um Imposto Para Educar no período das Luzes*. In: Anais do XXIII Simpósio Nacional de História, 2005, Londrina, p. 1-8. ANPUH: Londrina, 2005.

SOUZA, Celina. *Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988*. Revista de sociologia e política, v. 24, n. 24, p. 105-122, 2005.

SOUZA, Adriana Cláudia Teixeira de; TEIXEIRA, Celina de Souza; FARIA, Gustavo Rafael da Silva. *Critério educação*. In: COELHO, Daniel Caria Braga; BEDÊ, Júlio Cadaval (orgs.). Avaliação de impacto da Lei do ICMS Solidário: Lei nº 18.030, de 2009. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2016.

TEIXEIRA, Maria Cristina. *O direito à educação nas constituições brasileiras*. Revista do Curso de Direito, v. 5, n. 5, p. 146-168, 2008.

VIEIRA, Sofia Lerche. *A educação nas constituições brasileiras: texto e contexto*. Revista

brasileira de Estudos pedagógicos, v. 88, n. 219, 2007.

Recebido em: 02/04/2021

1º Parecer em: 21/04/2021

2º Parecer em: 21/04/2021