



As Relações entre o Estado, Fundo Público e Educação

The Relationships between the State, the Public Fund, and Education

Kédna Syuianne Quintas Melo Menezes

Maria Lília Imbiriba Sousa Colares

Universidade Federal do Oeste do Pará (Ufopa)

Santarém/PA - Brasil

Resumo

O artigo propõe uma análise histórica das disputas em torno do fundo público entre diferentes classes sociais no Brasil, com foco nos processos educacionais. A investigação abrange dois momentos distintos: o período anterior e o posterior à Constituição Federal de 1988. A abordagem metodológica fundamenta-se nos aportes teóricos de Azevedo (2001), Bobbio (1992), Colares e Colares (2022), Cury (2002), Fedozzi (1999), Poulantzas (1980) e Salvador (2010; 2012). Os resultados indicam que a Constituição de 1988 formalizou o direito à educação de maneira mais qualitativa, representando avanços em relação às constituições anteriores. Apesar da preservação da vinculação institucional de recursos, verifica-se que as políticas públicas implementadas refletem, em cada período, as tensões e disputas presentes no tecido social.

Palavras-chave: Estado; Fundo Público; Educação.

Abstract

The article offers a historical analysis of the disputes over the public fund among different social classes in Brazil, with a focus on educational processes. The investigation addresses two distinct periods: before and after the enactment of the 1988 Federal Constitution. The methodological approach is grounded in the theoretical contributions of Azevedo (2001), Bobbio (1992), Colares and Colares (2022), Cury (2002), Fedozzi (1999), Poulantzas (1980), and Salvador (2010; 2012). The findings indicate that the 1988 Constitution formalized the right to education in a more qualitative manner, marking a significant advancement over previous constitutions. Although the institutional allocation of resources was maintained, public policies implemented over time reflect the social tensions and disputes that characterized each historical context.

Keywords: State; Public Fund; Education.

Introdução

A temática Estado, fundo público e educação faz parte da agenda brasileira, sobretudo no que tange as políticas públicas e gestão da educação. Essa tríade tem sido objeto de luta entre as classes sociais em diferentes movimentos. Considerando que vivemos em uma sociedade em constante mudança que impactam a vida social, as políticas públicas, e, consequentemente, a educação, por meio de tensionamentos e disputas em escala local, nacional e global. Logo, ao abordar a temática do fundo público, Estado e educação, nos é permitido resgatar processos históricos, assim como situar as disputas expressas em retrocessos nas políticas públicas.

Deste modo, faz-se necessário abordarmos a presença de uma agenda global, cujo os objetivos dessa agenda são cada vez mais homogeneizadora, demarcada pelo ethos capitalista através das dinâmicas que se intercruzam, permeando as políticas de privatização, políticas de ajuste fiscal, novas formas de governança e gestão, minimização do papel do Estado, no que tange as políticas públicas, além de envolver um processo complexo e desigual de financeirização, sobretudo na Educação. Pode-se conceituar a financeirização como “o modo atual de funcionamento do capitalismo global, originado na década de 1980, contemporâneo da mundialização financeira” (Bastos, 2013, p. 1).

Devido as recorrentes mudanças e crescentes crises do capitalismo, as reformas neoliberais sob o eixo da educação do Estado nas políticas sociais tem se aprofundado e intensificado os processos de privatização. Deste modo, vivenciamos a naturalização do processo de financeirização cuja dinâmica e lógica só contribuem para a reprodução do capital. O fundo público, neste sentido, constitui-se como um novo espaço dessas disputas entre as diferentes classes e pode ser compreendido a partir de uma retomada histórica contextualizada.

Com isso, o artigo analisa como ocorre a disputa pelo fundo público entre as diferentes classes sociais no Brasil, com ênfase nos processos educacionais. Nos próximos tópicos nos debruçaremos se os direitos sociais foram ou não privilegiados pelo fundo público no contexto brasileiro, com enfoque no financiamento e no direito à educação. A análise será realizada sobre dois diferentes períodos: antes e após a Constituição Federal de 1988. Metodologicamente, consideraram-se os textos de Azevedo (2001); Bobbio (1992); Colares e Colares (2022); Cury (2002); Fedozzi (1999); Poulantzas (1980); Salvador (2010; 2012).

Concepções de Estado

O Estado é a expressão política da luta de classes pautada na dinâmica econômica. Em Maquiavel, a política e o Estado moderno, afirma que:

[...] permanecemos sempre no terreno da identificação de Estado e de governo, identificação que não passa de uma representação da forma econômico-corporativa, em outras palavras, da confusão entre sociedade civil e sociedade política, pois é necessário salientar que a noção geral de Estado inclui elementos que também são comuns à noção de sociedade civil (neste sentido poder-se-ia dizer que o Estado = sociedade política + sociedade civil, em outras palavras, a hegemonia garantida pela couraça da coerção) (Gramsci, 1991, p. 149).

Na contemporaneidade temos que o Estado e a sociedade civil exercem poder. Na maioria das sociedades ocidentais essas expressões são necessárias no processo político ao estabelecer uma correlação de forças onde o cidadão luta pelos seus direitos e o Estado deverá cumprir com o seu dever. Deste modo, Gramsci (2001) percebe a dicotomia sociedade civil/Estado como superestrutura, e amplia a concepção marxiana de sociedade civil sem deixar de considerar a ideologia como parte da superestrutura. Gramsci chama de sociedade civil “[...] a esfera na qual agem os aparatos ideológicos que buscam exercer a hegemonia e, através desta, obter o consenso” (Bobbio, 1992, p. 40).

A ideia de um Estado neutro e voltado para o bem comum é negado pelas teorias com enfoque marxista, tendo em vista que é apenas em um nível aparente que os interesses da classe dominante se apresentam como interesses universais. Marx afirma que é impossível compreender o Estado como um ente de justiça, tendo em vista que o domínio do Estado é eminentemente econômico. Deste modo temos que o Estado é fruto da organização social.

É importante destacar que a perspectiva dos pensadores marxistas possibilita compreender e perceber as contradições da sociedade capitalista à propriedade privada, a alienação, à divisão social do trabalho e a exploração da mais valia, elementos estes que se constituem como a base dessa sociedade caracterizada pela dominação da classe burguesa sobre a classe dos trabalhadores. Deste modo, a classe trabalhadora deveria lutar contra a dominação da classe burguesa, uma vez que somente com a ruptura do modo de produção vigente iria fornecer as condições necessárias para uma sociedade comunista.

Poulantzas (1980) caracteriza o Estado como o ente que possui o poder de amenizar as relações de classe. Deste modo, o autor reforça que o Estado atua com o objetivo de impulsionar a política econômica para consolidar e expandir o capital, favorece os interesses

privados e deixa em última instância os interesses da coletividade. Poulantzas (1980, p. 14) demonstra que “estamos enredados nas práticas de um Estado que nos mínimos detalhes manifesta sua relação com interesses particulares”, sendo estes interesses particulares os interesses da burguesia. Para Poulantzas (1980) o Estado é marcado pela luta das diferentes classes sociais, uma vez que também são representados, de certa forma, os interesses das classes subalternas. Isso leva Poulantzas a defender a implementação do socialismo democrático, pois o mesmo pode possibilitar a ascensão das classes subalternas.

Azevedo (2001) pontua que a atuação do Estado está voltada para atender os interesses que beneficiem o capital e também que beneficiem o sistema social de maneira geral. Desta maneira, o autor aborda que a política pública educacional se constitui como:

Um meio de garantir a sociabilidade da força de trabalho segundo os parâmetros próprios do capitalismo. É desta perspectiva que considera a implantação dos sistemas políticos e o seu caráter obrigatório e universal. A regulação estatal sobre a educação, conjugada a outras políticas públicas, constitui-se, assim, numa das estratégias para regular e manter a possibilidade e continuidade do trabalho assalariado (Azevedo, 2001, p. 51).

A política econômica possui sua centralidade na concentração de riquezas, e os efeitos por ela gerados ameaçam a continuidade do seu próprio sistema, sendo este o sistema capitalista. O Estado, com o objetivo de remediar esses efeitos, realiza a promoção de políticas públicas em diferentes áreas (habitação, cultura, saúde, previdência e assistência social e educação).

Engels (1980) defende que é impossível compreender as políticas públicas fora da análise do Estado capitalista, sendo necessário realizar a compreensão do significado do projeto social do Estado e quais as contradições que se apresentam no momento histórico em que essa política foi implementada. Neste sentido, o Estado é visto como o grande vilão da economia devido os gastos com políticas públicas, por isso “[...] os intelectuais comprometidos com as bandeiras desfraldadas do neoliberalismo declaravam que as despesas do Estado com políticas públicas [...] destruíam os níveis necessários de lucro das empresas” (Gomes; Colares, 2012, p. 2).

Gomes e Colares (2012) também enfatizam que a solução encontrada pelo neoliberalismo foi o Estado mínimo, onde a participação do poder público no que tange as questões sociais é mínima, tendo o seu cumprimento pautado em poucas funções que são consideradas essenciais, tais como educação, saúde, infraestrutura e entre outros.

Além de exercer um papel central na esfera econômica, o Estado assume também a responsabilidade por problemas de ordem social — os quais, paradoxalmente, são produzidos pela própria lógica do sistema capitalista. Nesse contexto, as políticas públicas surgem como mecanismos voltados à mitigação das desigualdades econômicas e sociais.

Ademais, a função estatal se estende à esfera do financiamento, convertendo a dívida pública em instrumento de valorização do capital, conforme observa Marx: “[...] uma varinha de condão, ela (dívida pública) dota o dinheiro de capacidade criadora, transformando-o assim em capital” (1982, p. 873). Essa lógica de atuação como financiador do capital persiste na chamada nova ordem econômica, que confere ao poder público o papel de agenciador do mercado capitalista.

Em uma sociedade dívida em classes, comprehende-se que a classe que detêm o poder econômico também possui o poder da produção educacional, cultural e política, promovendo o que se denomina de reprodução do capital. Deste modo, percebe-se que as políticas educacionais no contexto nacional são marcadas por conflitos e lutas de classe.

De acordo com Marx (2010), o capitalismo é um modo de produção que traz elementos de sua auto destrutividade, uma vez que não traz em sua base um controle racional de manutenção. Uma das principais características do sistema capitalista é a ocorrência de crises cíclicas que ocorrem quando o processo de produzir mais valor e gerar cada vez mais lucro é interrompido (Marx, 2010). Ou seja, as crises cíclicas se tornam uma ameaça para o próprio sistema capitalista.

O modelo de produção capitalista é sustentado pela filosofia liberal e sua nova configuração remete a desestabilização dos ideais liberal-democráticos da escola, da ideia de uma escola democrática, pública e obrigatória. Essas mudanças também causam impactos nos pilares da consolidação e expansão da escola ao ter de um lado o sistema produtivo de trabalho assalariado, e de outro o financiamento e capacidade de gestão dos Estados.

A atual fase do capitalismo tem se caracterizado pelo avanço da financeirização, aprofundando a crise da relação capital e trabalho, evidenciada na flexibilização da contratação e da remuneração e nas novas formas de precarização das condições de trabalho. Isso atinge todos os setores da sociedade (Colares, A.; Colares, M., 2022, p. 21).

Com isso, verifica-se que estamos vivenciando em escala global, nacional e local o processo de naturalização da financeirização, cuja lógica contribui para a reprodução do

capital. Deste modo, a seguir abordaremos se o fundo público brasileiro privilegiou ou não os direitos sociais, observando as políticas públicas implementadas, com o enfoque voltado para a educação e o financiamento.

Disputa pelo Fundo Público no Brasil: Antes e após a Constituição Federal de 1988.

De acordo com Cury (2002) direitos reconhecidos precisam ser garantidos, sendo que essa primeira garantia é a inserção desses direitos em legislações de caráter nacional, uma vez que é esse caráter legal que irá determinar para a sociedade quais são os seus direitos, deveres, possibilidades, proibições e limites de atuação. Deste modo compreendemos que um direito só se efetiva quando o Estado direciona recursos para a sua implementação (Homes; Sunstein, 2015, p. 38).

Neste sentido, o fundo público é uma questão estrutural do capitalismo ao ocupar um relevante papel na articulação das políticas sociais e na sua relação com a reprodução do capital (Oliveira, 1998). De acordo com Salvador (2012) é por meio da extração de recursos da sociedade no formato de impostos, taxas e contribuições que o fundo público é constituído, ou seja, por meio da riqueza socialmente produzida.

Deste modo, Filho (2016) aponta que o processo de disputa em torno da riqueza socialmente produzida expande a intervenção do Estado na sociedade devido a crescente e consequente expansão do fundo público. Ou seja, temos que as disputas que normalmente são travadas entre as classes passam também a ocorrer em torno do fundo público. Essas disputas ocorrem, sobretudo, em dois momentos fundamentais: na definição da tributação e na definição do gasto público, possuindo como objetivo central interferir tanto na constituição quanto na dinâmica de distribuição do fundo público.

Ainda de acordo com o autor, verifica-se que essa disputa visa, de alguma maneira, ampliar os ganhos que foram conquistados no âmbito da luta entre as diferentes classes ou compensar as perdas. Deste modo, tem-se que o fundo público se apresenta como mais um espaço da luta social.

[...] A defesa de uma tributação progressiva ou regressiva recoloca a disputa entre as classes fundamentais do capitalismo no âmbito estatal de forma significativa. Por outro lado, a definição dos gastos públicos entre aqueles voltados para a ampliação do salário indireto e aqueles destinados à reprodução do capital expressam o mesmo conflito de interesses, porém processado na área da execução dos recursos públicos. Se tal dinâmica descreve, em termos gerais, a luta entre as classes fundamentais na esfera estatal, ela não esgota os conflitos existentes, pois, do ponto de vista do capital, as diferentes frações buscarão, por um lado, independente do resultado da

disputa entre as classes fundamentais, reduzir sua participação na ponta da tributação e ampliá-la no lado oposto, na dimensão relativa ao gasto público (Filho, 2016, p. 327).

Salvador (2010) também aborda a necessidade de se pensar sobre quem recai o financiamento do Estado brasileiro. De acordo com o autor, a marca principal do sistema tributário no Brasil é sua preferência pela tributação indireta e cumulativa, esse tipo de tributação indica que os mais pobres arcam com mais tributos em relação a sua renda que os mais ricos. Também é importante destacar que os impostos diretos no Brasil possuem sua incidência predominantemente sobre a renda dos trabalhadores assalariados. Deste modo, os ricos se encontram e permanecem no topo da pirâmide social pois pagam cada vez menos impostos, fato este que também pode ser destacado pela insignificante tributação sobre o patrimônio no país.

Em linhas gerais, as principais tendências que marcam as modificações no financiamento tributário no Brasil, após 1994, são:

- a) aumento da regressividade da carga tributária com a maior incidência de tributos sobre o consumo de bens e serviços;
- b) apesar da baixa participação da renda dos salários sobre o total da renda nacional da economia, a tributação direta no Brasil tem se limitado e incidido cada vez mais sobre a renda dos trabalhadores assalariados, usando como mecanismo a não correção integral pela inflação da tabela do IR;
- c) tratamento diferenciado da tributação das rendas no país, violando o princípio da isonomia tributária ao tratar com critérios diferenciados a renda do capital (lucros, dividendos e juros) e do trabalho, pois há concentração cada vez maior de imposto sobre a renda dos trabalhadores assalariados;
- d) maior beneficiamento do sistema financeiro pelas modificações ocorridas nas legislações tributárias do período recente o que faz que, com isso, seja proporcionalmente menos tributado que os trabalhadores e outros setores da economia (Salvador, 2010, p. 229).

Tendo isso em vista, a disputa para definir a tributação foi desfavorável para a classe trabalhadora e decisiva no predomínio dos impostos indiretos e regressivos na tributação brasileira. Verifica-se que o sistema tributário brasileiro foi construído para privilegiar o modo de produção capitalista e onerar aqueles que efetivamente pagam a “conta”, sendo estes os mais pobres e trabalhadores assalariados. No entanto, podemos nos perguntar, como ocorre essa disputa pelo lado do gasto público? Para responder esta questão abordaremos a seguir se o fundo público brasileiro privilegiou ou não os direitos sociais, observando as políticas públicas implementadas com o enfoque voltado para a educação e o financiamento.

Fedozzi (1999), ao abordar as características específicas do Estado, aponta que o modelo de “cidadania” foi a primeira experiência de extensão dos direitos de cidadania reconhecidos pelo Estado no Brasil. No entanto, este modelo não demonstrou avanço significativo em direção a um maior nível de desigualdade social, uma vez que foram excluídos dos direitos sociais todos aqueles que possuíam uma ocupação desconhecida pela lei, sendo considerados “pré-cidadãos”. Deste modo, foi inspirado nesse modelo que a sociedade brasileira criou a sua noção de “cidadania”, relacionada à condição de trabalho controlado e imposto de forma autoritária pelo Estado.

O conceito de cidadania, definido por Santos (1979) como cidadania regulada, encontra suas raízes não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, sendo tal sistema estabelecido por norma legal. Tornam-se “cidadãos”: a) todos aqueles que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações reconhecidas e definidas em lei; e b) a extensão da cidadania se faz via regulamentação de novas profissões e ocupações e mediante ampliação do escopo dos direitos associados a essas profissões, antes que por expansão dos valores inerentes ao conceito de membro da comunidade (Santos, 1979, p. 68)

Deste modo, temos que o direito à educação é conhecido com um dos direitos fundamentais do homem, uma vez que, ao longo dos séculos, tornou-se um dos requisitos para que os indivíduos possam acessar o conjunto de bens e serviços que a sociedade oferta, sendo também reconhecida na legislação de diferentes países. De acordo com Oliveira (2007) o direito à educação é pautado na compulsoriedade e na gratuidade podendo ser apresentado de diversas formas a depender do sistema legal de cada país. Este direito pode ser declarado por meio do estabelecimento de quais serão os níveis de escolaridade garantido a todos os cidadãos.

Com a instituição de um ensino fundamental obrigatório, têm-se que se trata de um direito que possui dupla obrigatoriedade. De um lado existe a obrigatoriedade do Estado de garantir que este direito seja efetivado, e de outro o dever da família de prover esse direito, tendo em vista que é obrigatório que seu filho (a) esteja matriculado em alguma instituição escolar.

Alguns autores como Bittencourt (1986) afirmam que ainda no império, em muitas províncias no Brasil, encontrava-se a obrigatoriedade do acesso ao ensino primário que resultavam em penalidade ou multas para os pais de família que não seguissem o que era

previsto na legislação. De acordo com o autor, um exemplo foi a Reforma Leônio de Carvalho, instituída em 1878, que estabelecia a obrigatoriedade do ensino primário nas escolas do Município da Corte.

Seguindo essa mesma linha de raciocínio, têm-se o art. 246 de Código Penal de 1940 que instituía a perda do poder pátrio aos pais de família que deixassem de prover a instrução primário de seu filho, cometendo o crime de “abandono intelectual”. O Art. 3º da Lei nº 4.024 de 1961 também afirmava que:

Não poderá exercer função pública, nem ocupar emprego em sociedade de economia mista ou empresa concessionária de serviço público, o pai de família ou responsável por criança em idade escolar sem fazer prova de matrícula desta, em estabelecimento de ensino, ou de que lhe está sendo ministrada educação no lar (Brasil, 1961).

Percebe-se que, por um lado, têm-se a obrigatoriedade do cidadão em frequentar a escola e do outro a obrigatoriedade do Estado em oferta-la a todos. No Brasil, a gratuidade do ensino básico vem sido abordada na legislação federal a partir da Constituição Federal de 1934. A Constituição Federal de 1934, em seu texto final, apresentou diversas inovações em relação as constituições anteriores, uma vez que, pela primeira vez, um texto brasileiro constitucional dedicaria um capítulo à educação, abordando temáticas a serem incorporadas a todos os demais. A declaração do direito à educação é apontada no Art. 149, ao estabelecer que:

Art. 149 – A educação é direito de todos e deve ser ministrada, pela família e pelos Poderes Públicos, cumprindo a estes proporcioná-la a brasileiros e a estrangeiros domiciliados no País, de modo que possibilite eficientes fatores da vida moral e econômica da Nação, e desenvolva num espírito brasileiro a consciência da solidariedade humana (Brasil, 1986).

No que tange o aspecto da gratuidade, o Art. 130 da referida constituição declarava a gratuidade do ensino, mas o fazia de maneira a abrir margens para a sua negação:

Art. 130 -O ensino primário é obrigatório e gratuito. A gratuidade, porém, não exclui o dever de solidariedade dos menos para com os mais necessitados; assim, por ocasião da matrícula, será exigida aos que não alegarem, ou notoriamente não puderem alegar escassez de recursos, uma contribuição módica e mensal para a caixa escolar (Brasil, 1986).

A gratuidade era então tratada como uma exceção, sendo introduzida com a intenção de realizar a “equalização social” por meio do processo educativo, abstraindo os aspectos

As Relações entre o Estado, Fundo Público e Educação

mais gerais do problema. Ou seja, surgia o discurso preocupado com a redistribuição de renda, ofertando a gratuidade apenas aos mais necessitados.

É importante destacar que a vinculação de um percentual mínimo de recursos tributários para a educação foi estipulada pela primeira vez na Constituição Federal de 1934, representando um avanço no que tange o financiamento dessa área. Além disso, pela primeira vez também foi fixado constitucionalmente o direito ao ensino primário gratuito e obrigatório na mesma Constituição. Tendo em vista o reconhecimento desse direito na constituição, também foi estabelecido a obrigatoriedade de que as empresas mantivessem o ensino primário gratuito tanto para os seus funcionários quanto para os filhos destes funcionários. Todavia, tanto a vinculação de um percentual mínimo para a educação quanto a obrigatoriedade do ensino primário gratuito para os funcionários das empresas foram revogados pela Constituição Federal de 1937.

O período entre 1946 e 1964 apresentou mudanças nas políticas sociais, mas com poucas inovações efetivas, tais como: aprovação da Lei Orgânica da Previdência (1960) que veio ampliar a cobertura e uniformizar os objetivos, porém insistindo na exclusão dos trabalhadores rurais e trabalhadores sem vínculo empregatício; recuperação do valor do real do salário mínimo; promulgação do Estatuto do Trabalhador Rural (1963) que não foi operacionalizado. Cabe também destacar que foi nesse mesmo período que foi estabelecido o retorno da vinculação de um percentual mínimo de recursos tributários para a educação, sendo determinado pelo artigo 169 da Constituição Federal de 1946: “Art 169 - 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).

Na Constituição Federal de 1946, houve inovações quanto a gratuidade da educação, estendendo-se ao ensino superior em várias delas, além de retomar diversos temas educacionais e reformular textos da constituição de 1934. Nesta constituição, a declaração do direito a educação foi abordada no Art. 166: “A educação é direito de todos e será dada no lar e na escola. Deve inspirar-se nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana” (Brasil, 1986).

No entanto, percebe-se que apesar desse avanço, na Constituição Federal de 1946 “abandona-se a ideia da progressiva extensão da gratuidade ao ensino ulterior ao primário, presente em 1934, substituída pela gratuidade para os que provassem insuficiência de

recursos [...]” (Oliveira, 2007, p. 22). Para além disso, nessa constituição também é retomado a obrigatoriedade de manter o ensino primário gratuito para os seus servidores e os filhos destes nas empresas comerciais, industriais e agrícolas que possuíssem mais de 100 funcionários (CF de 1946, Artigo 168, III).

Neste mesmo período também foi aprovada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBN (Lei n.º 4.024/1961), a qual manteve a vinculação de um percentual mínimo de recursos tributários para a educação, ampliando de 10% para 12% o percentual mínimo de recursos por parte da União.

A Constituição de 1967 surgiu no contexto do período da ditadura recorrente do Golpe Militar de 1964, sendo elaborada pela necessidade de outro ordenamento jurídico. Nesta constituição, a educação aparece no Art. 168:

Art. 168 - A educação é direito de todos e será dada no lar e na escola; assegurada a igualdade de oportunidade, deve inspirar-se no princípio da unidade nacional e nos ideais de liberdade e de solidariedade humana. [...]

I - o ensino primário somente será ministrado na língua nacional;

II - o ensino dos sete aos quatorze anos é obrigatório para todos e gratuito nos estabelecimentos primários oficiais;

III - o ensino oficial ulterior ao primário será, igualmente, gratuito para quantos, demonstrando efetivo aproveitamento, provarem falta ou insuficiência de recursos. Sempre que possível, o Poder Público substituirá o regime de gratuidade pelo de concessão de bolsas de estudo, exigido o posterior reembolso no caso de ensino de grau superior (Brasil, 1986).

O avanço mais significativo nessa constituição foi a extensão da obrigatoriedade do ensino para a faixa etária de 07 a 14 anos. De acordo com Carreira e Pinto (2008) o país viveria uma massificação do acesso à escola pública de ensino fundamental, e essa massificação coincidiriam com o momento que os gastos com a educação atingiriam valores mais baixos como consequência da retirada do repasse mínimo de recursos para a educação na Constituição Federal de 1967.

Nesse período também foi criado o salário-educação como fonte de financiamento. Esta fonte, que permanece até os dias atuais com algumas modificações, foi criada pela Lei nº 4.440/1964 e permitia que as empresas contribuíssem para o cofre público, uma contribuição que inicialmente foi fixada em 1,4% de sua folha de contribuição à previdência social (Pinto, 2000).

As Relações entre o Estado, Fundo Público e Educação

É importante também destacar que a ditadura militar, instaurada por meio do golpe de 1964, buscava a implementação de políticas sociais compensatórias como forma de atenuar as tensões sociais, uma vez que os anos de ditadura apresentam um padrão de crescimento econômico concentrador e excludente. Salvador (2010) ressalta que as mudanças que foram adotadas durante a ditadura militar não atingiram um padrão de bem-estar social, uma vez que o aumento dos programas sociais estava voltado para o favorecimento do setor privado.

Deste modo, Pochmann (2017) destaca que o Estado Brasileiro, entre as décadas de 1930 e 1980, foi conduzido pela presença do regime autoritário, fazendo com que as classes mais pobres fossem secundarizadas em detrimento das classes ricas e médias. No que tange a educação, observa-se que a existência de vinculação constitucional dos recursos oscilou entre os períodos.

A Constituição Federal de 1988 veio formalizar o direito à educação de maneira mais qualitativa em relação às constituições anteriores além de ampliá-la em diversos aspectos, tais como: garantia da gratuidade em todas as etapas da educação básica; garantia do acesso à educação básica para aqueles que não se escolarizaram na idade ideal; atendimento especializado para os alunos com deficiência e entre outros. Em relação à vinculação de um percentual mínimo de recursos tributários destinados para a educação, a Constituição Federal de 88 ampliou o índice mínimo a ser aplicado na União que passou de 13% para 18% da receita resultante dos impostos, conforme o art. 212.

Art. 212 – A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e o Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (Brasil, 1988).

O estabelecimento da garantia de um padrão de qualidade também foi outra novidade nessa constituição. Além de estabelecer o plano nacional de educação em seu art. 214, com duração plurianual, objetivando integrar as ações do poder público no desenvolvimento do ensino básico em seus diferentes níveis.

No entanto, Fagnani (2015) aponta que as conquistas alcançadas pelos movimentos populares em 1988 não foram bem assimiladas pelos setores do mercado, mesmo que essas conquistas tenham sido no âmbito dos direitos sociais necessários para a construção de uma

sociedade justa e democrática. De acordo com o autor, essas forças políticas não aceitaram que o movimento social tivesse capturado parte do orçamento do Governo Federal.

Não é por outra razão que, desde 1988, a Previdência Social passou a ser vista como a causa central do desequilíbrio das contas públicas. Recapturar esses recursos passou a ser tarefa obstinada. O vale-tudo implicou desde o descumprimento de dispositivos constitucionais até a construção de mitos (déficit, ausência de idade mínima, regras generosas, entre outros) dirigidos ao senso comum (Fagnani, 2015, p. 35).

Também é importante destacar que a Constituição Federal de 1988 foi regulamentada em meio a hegemonia das políticas neoliberais que influenciaram significativamente o processo de regressão econômica e social durante a década de 90. Com isso, Pochmann (2017) destaca que o Estado teve que atender tanto os compromissos de bem-estar com a população quanto à pressão das altas finanças, fazendo com que a capacidade do Estado em promover políticas públicas de caráter universal apresentasse limites. Logo, programas focalizados passaram a se contrapor às políticas universais.

O período de 1990-2015 é marcado por tensões entre esses dois paradigmas, nos governos de Collor, Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso e os primeiros anos do primeiro mandato de Lula. As tensões enfraquecem entre 2006 e 2014, final do primeiro mandato e segundo mandato de Lula e primeiro mandato de Dilma, e se intensifica novamente em 2015 com o início do segundo mandato de Dilma (Fagnani, 2015). A partir do segundo semestre de 2016 e no ano de 2017, pode-se falar de ataques e perdas de direitos sociais com a subida ao poder de Michel Temer (Quirino, 2018). Complementamos a periodização dos autores afirmando que os ataques e perdas de direitos sociais também foram intensificados no período de 2019-2022 no mandato de Jair Messias Bolsonaro.

Considerações finais

A Constituição Federal de 1988 formalizou a declaração do direito à educação de maneira mais qualitativa e, além disso, avançou em relação as outras constituições em muitos aspectos, tais como: gratuidade do ensino em todos os níveis; a garantia do direito à educação para aqueles que não se escolarizam na idade indicada; atendimento especializado aos portadores de deficiência; oferta do ensino regular noturno e entre outros.

A organização do sistema educacional brasileiro, de acordo com a Constituição Federal de 1988, caracteriza-se pela divisão de competências e de responsabilidades entre a União,

As Relações entre o Estado, Fundo Público e Educação

Estados e municípios, aplicando-se também no que tange a manutenção dos diferentes níveis de ensino e da distribuição do fundo público. Ao realizar essa breve discussão, conclui-se que a destinação de recursos do fundo público para a educação é fator condicionante para a efetivação e garantia do acesso e da gratuidade da educação como um direito à cidadania.

A análise do período após a Constituição Federal de 1998 nos permitiu verificar que apesar do avanço no reconhecimento dos direitos sociais como direitos universais os mesmos foram implementados no contexto das hegemonias das políticas neoliberais. Deste modo, o crescimento e a consolidação dos direitos sociais foram disputados nas funções do fundo público, fundo este determinante para o capitalismo, tendo em vista que se apropriam de parte importante dos recursos do orçamento público. Observou-se também que os direitos sociais e o fundo público foram atingidos pela reforma liberal. No que se refere a educação, observa-se que, embora tenha se mantido a vinculação institucional de recursos, as políticas públicas implementadas refletem as tensões que ocorriam na sociedade em cada período.

Referências

AZEVEDO, Janete Maria Lins de. **Cadernos do Observatório da Educação**. São Paulo/Rio de Janeiro, v. 2, 2001.

BASTOS, Pedro Paulo Zahluth. Financeirização, crise, educação: considerações preliminares. Texto para Discussão. IE/UNICAMP, Campinas, n. 217, mar. 2013.

BITTENCOURT, Célia Maria Ferreira. Os problemas educacionais na assembleia nacional constituinte de 1934. **Revista da Faculdade de Educação**, São Paulo, v.12, n1-2, p. 235-260, 1986.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

COLARES, Anselmo. Alencar.; COLARES. Maria Lília Imbiriba Sousa. Educação mercadoria? Empresariamento? Defensores da educação como direito público, uni-vos!. **Revista Trabalho Necessário**, Niterói, v. 20, n. 42, 2022.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 116, p. 245-262, jul. 2002.

ENGELS, Friedrich. “**Cartas sobre el materialismo histórico**”, 1890-1894. Moscou, Editorial Progreso, 1980.

FAGNANI, Eduardo. O mercado contra a cidadania. In: FAGNANI, Eduardo; COSTA, Lucia Cortes da; ORAIR, Rodrigo Octávio; GOBETTI, Sérgio Wulff. As demandas sociais da

democracia não cabem no orçamento? (Parte I). **Revista Política Social e Desenvolvimento**, ano 3, dezembro 2015.

FEDOZZI, Luciano. **Orçamento Participativo**: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre. Porto Alegre: Tomo Editorial; Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal (FASE/IPPUR), 2^a ed. 1999.

FILHO, Rodrigo de Souza. Fundo público e políticas sociais no capitalismo: considerações teóricas. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 126, pp.318-339, maio/ago. 2016

GRAMSCI, Antonio. A organização da cultura. In: GRAMSCI, A. **Os intelectuais e a organização da cultura**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere (1891-1937)**. volume 2. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

GOMES, Marco Antonio de Oliveira.; COLARES, Maria Lilia Imbiriba Sousa A educação em tempos de neoliberalismo: dilemas e possibilidades. **Acta Scientiarum: Education**, Maringá, v. 34, n. 2, p. 281-280, 2012. DOI: <https://doi.org/10.4025/actascieduc.v34i2.16978>.

HOLMES, Stephen.; SUNSTEIN, Cass Robert. **El costo de los derechos**: Por qué la libertad depende de los impuestos. 1^a ed.- Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores, 2015.

MARX, Karl. **Para a crítica da economia política**: salário, preço e lucro. O rendimento e suas fontes. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

MARX, Karl. **O capital**: crítica da economia política. Livro I. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

OLIVEIRA, Francisco de. **Os direitos do antivalor**: a economia política da hegemonia imperfeita. Petrópolis, Vozes, 1998.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. O Direito à Educação. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela; ADRIÃO, Theresa Maria de Freitas. **Gestão, Financiamento e Direito à Educação**. 3. Ed. São Paulo, Xamã, 2007.

PINTO, José Marcelino de Rezende. **Os recursos para a educação no Brasil no contexto das finanças públicas**. Brasília, Editora Plano, 2000.

POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o poder, o socialismo**. Rio de Janeiro: Graal, 1980.

POCHMANN, Marcio. Estado e capitalismo no Brasil: a inflexão atual no padrão das políticas públicas do ciclo político da nova república. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, v. 38, n. 139, p. 309-330, abr.-jun. 2017.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. **Constituição Federal de 1934**. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>> Acesso em: Nov./2024.

As Relações entre o Estado, Fundo Público e Educação

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. **Constituição Federal de 1937.**
Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>> Acesso em: Nov./2024.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. **Constituição Federal de 1946.**
Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>> Acesso em: Nov./2024.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. **Constituição Federal de 1967.**
Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>> Acesso em: Nov./2024.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. **Constituição Federal de 1988.**
Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>> Acesso em: Nov./2024.

QUIRINO, Simony Rafaeli. **Transparência pública e financiamento da educação:** Uma análise a partir das leis orçamentárias. Dissertação (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2018.

SALVADOR, Evilásio. Fundo público e políticas sociais na crise do capitalismo. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 104, p. 605-631, out./dez. 2010

SALVADOR, Evilásio. Fundo Público e o financiamento das Políticas Sociais no Brasil. **Serviço Social Em Revista**, Londrina, v.14, nº 2, p. 1-19, 2012.

Santos, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e Justiça:** a política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro, Ed. Campus, 1979.

Sobre as autoras

Kédna Syuianne Quintas Melo Menezes

Mestra em Ciências da Sociedade pela Universidade Federal do Oeste do Pará (UFOPA)
Integrante do Grupo de Estudos e Pesquisa História, Sociedade e Educação no Brasil-
HISTEDBR/UFOPA e do Grupo de Pesquisa Observatório Interdisciplinar Fiscal e Tributário -
OFT/UFOPA.

E-mail: kednasyuianneqm@gmail.com ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1823-8909>

Maria Lília Imbiriba Sousa Colares

Doutora em Educação pela Universidade Estadual de Campinas/UNICAMP. Pós-doutora em Educação FE/UNICAMP, com Estágio Pós-doutoral na Facultad de Filosofia y Humanidades, Universidad Nacional de Córdoba, Argentina - Projeto CAPG-BA 060/12 CAPES . Pesquisadora produtividade do CNPq e Professora Titular da Universidade Federal do Oeste do Pará/UFOPA. É Coordenadora do Programa de Pós-graduação em Educação/PPGE-UFOPA.

E-mail: liliacolares@gmail.com ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5915-6742>

Recebido em: 21/05/2025

Aceito para publicação em: 10/06/2025