

# A TRAJETÓRIA DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL E AS QUESTÕES CANDENTES DO NOSSO TEMPO

Soraia Sant'Anna Gomes<sup>1</sup>

## RESUMO

Este artigo trabalha na perspectiva histórico-crítica, assumindo que o financiamento da educação é uma política social, sendo o resultado de um conjunto complexo de valores e interesses sociais, em uma determinada conjuntura histórica de uma sociedade de classes, que disputa interesses divergentes e contraditórios. De um lado, a visão convencional destaca a necessidade de um orçamento supostamente equilibrado, com estabilização da dívida, frente a uma determinada taxa de crescimento da economia e dos juros reais, visão esta baseada em regras rígidas que evite qualquer ampliação da despesa no âmbito social. De outro lado, considera-se a educação, com inclusão social como um pilar de desenvolvimento de uma nação soberana. Assim, este artigo traz a interpretação de Aloizio Mercadante que traça um panorama do pós-golpe de Estado de 2016, mostrando o Brasil como um verdadeiro laboratório de policrise. O texto também traz a visão do Prof. Carlos Roberto Jamil Cury que nos ajuda a pensar a temática do financiamento da educação pública brasileira, sob a ótica de quatro dimensões: *histórica, estrutural, política e federativa*. Não se pretende aqui esmiuçar os meandros do complexo orçamento público, no detalhamento das despesas e das receitas, mas sim trazer os marcos históricos que moldaram a trajetória da política do financiamento da educação pública brasileira, bem como apontar uma questão candente do nosso tempo que é o novo sistema tributário, que entra em vigor em 2017, o qual vem provocando inquietações nos debatedores dessa especialidade temática, quanto a um possível impacto na arrecadação para o Fundeb.

**Palavras-Chave:** 1. Política de Financiamento da educação brasileira 2. Direito à educação pública 3. Pesquisa em educação 4. Recursos para educação pública.

## RESUMEN

Este artículo trabaja desde una perspectiva histórico-crítica, asumiendo que el financiamiento de la educación es una política social, siendo el resultado de un conjunto complejo de valores e intereses sociales, en un contexto histórico dado de una sociedad de clases, que disputa intereses divergentes y contradictorios. Por un lado, la visión convencional destaca la necesidad de un presupuesto supuestamente equilibrado, con estabilización de la deuda, dado un cierto ritmo de crecimiento económico y tipos de interés reales, una visión basada en reglas estrictas que impiden cualquier aumento del gasto en la esfera social. Por otra parte, la educación, con inclusión social, es considerada un pilar del desarrollo de una nación soberana. Así, este artículo presenta la interpretación de Aloizio Mercadante, que trae un panorama del período post golpe de Estado de 2016, mostrando a Brasil como un verdadero laboratorio de policrisis. El texto trae también la visión del profesor Carlos Roberto Jamil Cury que nos ayuda a pensar la cuestión del financiamiento de la educación pública brasileña, desde la

---

<sup>1</sup> Mestre em educação pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro- UERJ, em 2020.

perspectiva de cuatro dimensiones: histórica, estructural, política y federativa. El objetivo aquí no es analizar los vericuetos del complejo presupuesto público, detallando gastos e ingresos, sino traer a colación los marcos históricos que marcaron la trayectoria de la política de financiamiento de la educación pública brasileña, así como señalar un tema candente de nuestro tiempo, que es el nuevo sistema tributario, que entra en vigor en 2017, y que viene generando preocupaciones entre los polemistas de esta especialidad temática, en cuanto a un posible impacto en los ingresos del Fundeb.

**Palabras clave:** 1. Política brasileña de financiamiento de la educación 2. Derecho a la educación pública 3. Investigación en educación 4. Recursos para la educación pública.

## **ABSTRACT**

This article works from a historical-critical perspective, assuming that education financing is a social policy and is the result of a complex set of social values and interests, in a given historical context of a class society that disputes divergent and contradictory interests. On the one hand, the conventional view highlights the need for a supposedly balanced budget, with debt stabilization, given a certain rate of economic growth and real interest rates, a view based on strict rules that prevent any increase in spending in the social sphere. On the other hand, education, with social inclusion, is considered a pillar of development for a sovereign nation. Thus, this article presents the interpretation of Aloizio Mercadante, who outlines an overview of the post-coup d'état of 2016, showing Brazil as a true laboratory of polycrises. The text also presents the view of Prof. Carlos Roberto Jamil Cury, who helps us think about the issue of financing Brazilian public education from the perspective of four dimensions: historical, structural, political and federative. The aim here is not to go into detail about the intricacies of the complex public budget, detailing expenses and revenues, but rather to bring up the historical milestones that shaped the trajectory of Brazilian public education financing policy, as well as to point out a burning issue of our time, which is the new tax system, which comes into effect in 2017, which has been causing concerns among debaters in this thematic specialty, regarding a possible impact on revenue for Fundeb.

## **Keywords:**

1. Brazilian Education Financing Policy 2. Right to public education 3. Research in education 4. Resources for public education.

## INTRODUÇÃO

Inicia-se este debate rememorando a trajetória do financiamento da educação brasileira, invocando o ponto de vista do Prof. Carlos Roberto Jamil Cury (2022 apud Gomes, 2024). O autor aborda essa temática buscando captar seu movimento e apreender as determinações sociais da realidade concreta que é histórica e contraditória, sob as quais vem sendo pavimentado o caminho do financiamento da educação brasileira, desde o seu nascedouro. Esclarece o autor que o financiamento da educação básica brasileira, da forma como está estruturado, a partir da Constituição Federal de 1988, é uma política social que é atravessada por várias camadas que o autor as define e as organiza sob a lógica de quatro dimensões: histórica, estrutural, política e federativa.

Assim, visando alcançar uma visão panorâmica dos fatos que marcaram a trajetória do financiamento da educação brasileira, o texto, em diálogo com Cury (*Ibidem*), e também com outros autores, como Aloizio Mercadante (2018; 2020 apud Gomes, 2021, p.161-164), buscou contextualizar os avanços e os retrocessos, de ontem e hoje, envolvendo o direito à educação, no Brasil, desde o nascedouro, bem como as mudanças de paradigmas que impactaram a realidade brasileira, que, na contemporaneidade, vêm revelando as determinações próprias da sociabilidade burguesa, em uma democracia liberal a qual se mostra, entre uma crise e outra, local ou global, incapaz de responder, satisfatoriamente, às demandas sociais requeridas para o estabelecimento de um pacto social civilizatório, não apenas na sociedade brasileira, mas um pacto para a paz mundial.

Assim sendo, focalizamos o golpe de Estado de 2016, que depôs, sem crime de responsabilidade, a chefe de Estado, Dilma Rousseff, significando um retrocesso histórico que fez ressurgir um conjunto de ideias, crenças, valores morais e concepções que remontam à atmosfera da idade média, com a negação da política e à negação da ciência.

Nesse sentido, traz-se para o debate a interpretação de Aloizio Mercadante, o qual aponta as consequências do pós-golpe que culminou em um contexto disruptivo, a partir do qual se inaugurou o desmonte do Estado brasileiro e, na sequência, na ascensão de um regime autoritário capitaneado por Jair Bolsonaro e sua gestão desastrosa da crise política, institucional, econômica, sanitária, provocando um desequilíbrio entre os três poderes da república e o desmonte de toda a estrutura social que fora construída sob a

égide da Constituição Federal de 1988, a qual se caracteriza pela ampla democratização política e pela garantia de direitos sociais.

Em 2020, a situação se agravou ainda mais devido à crise sanitária de uma pandemia pela Covid-19, estando a saúde pública e a questão ambiental, no centro das preocupações mundo afora.

E por fim, traz-se o contexto do novo Fundeb e de uma Reforma Tributária que é uma questão candente do nosso tempo, que vem ocupando os debates na mídia e entre os que discutem o tema do financiamento da educação. Sem a pretensão de nos aprofundarmos no detalhamento técnico, propriamente dito, relativo às mudanças estruturais engendradas no arcabouço fiscal liderada pelo Ministro da Fazenda Fernando Haddad, o presente artigo se propõe, tão somente, a apontar a necessidade de se acompanhar, em futuras pesquisas, o(s) efeito(s), a médio e longo prazo, das mudanças trazidas pela Reforma Tributária do Consumo, aplicada pela Emenda Constitucional Nº 132 de 2023 e sua interface com a dimensão estrutural do novo Fundeb permanente.

Sendo assim, este artigo se encerra suscitando o seguinte questionamento: quais os possíveis impactos da Reforma Tributária do Consumo, mais conhecido como *Arcabouço Fiscal* no financiamento da educação básica brasileira, particularmente, relacionadas às mudanças na arrecadação dos impostos para o **FUNDEB** (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica), tornado permanente pela **Emenda Constitucional nº 108/2020?**

## **A TRAJETÓRIA DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA:**

Em diálogo com Carlos Roberto Jamil Cury (2022, apud Gomes, 2024), o qual inicia o debate pela dimensão histórica da trajetória do financiamento da educação brasileira, a partir de seu nascedouro, em 1549, onde fora estabelecido o direito à instrução primária no Brasil, custeada pela redízima dos jesuítas, um percentual do imposto sobre o açúcar para a sustentação dos colégios jesuíticos, com vigência, até 1759; Com a expulsão dos jesuítas, por Marquês de Pombal, criou-se as aulas régias, substituindo a redízima pelos subsídios literários, advindos do chamando “imposto da cachaça” do então Brasil agrário-exportador, sobretudo de cana de açúcar, a partir da qual se taxava a aguardente, até 1827.

Cury afirma que, na Constituição de 1824, a instrução primária nas escolas públicas estava posta como um direito gratuito de todo o cidadão, sendo considerado como tal, o ente branco, não escravo. Em 1834, cria-se o Ato Adicional que foi uma

Emenda à Constituição de 1824, na qual os impostos mais significativos ficavam com os Poderes Gerais, incumbidos do ensino superior (que não era gratuito, mas entrava no orçamento geral do império), ao passo que os impostos menos significativos ficavam com as províncias, as quais se incumbiam da instrução primária e da formação dos professores.

Cury esclarece que, ao Império cabia a responsabilidade pelos recursos para o ensino superior, ora representado pelos Poderes Gerais e, semelhantemente na República, tal responsabilidade cabia à União, sendo direcionada para as leis estaduais (ex-províncias), a provisão da instrução primária e da formação de docentes. Embora a República tenha acentuado direitos civis em sua Constituição, todavia, os recursos para a educação no orçamento geral, não aparece em uma vinculação específica para a educação, não dispendo, também, acerca da gratuidade da instrução primária, deixando esta responsabilidade, a cargo das leis estaduais. É nas leis estaduais que aparece a noção de *fundo*, como por exemplo, na Constituição mineira de 1891, que determina que “haverá um fundo escolar para a satisfação do direito à instrução primária”. Em 1925, com a Reforma João Alves Rocha Vaz, pela primeira vez se fala em uma complementação da União para os cofres dos estados ou municípios, no intuito de subsidiar o salário dos professores que lecionassem nas zonas rurais, embora, com a revolução de 1930 esta reforma não tenha chegado a ser implantada.

Todavia, Cury relembra que foi sob a influência do pensamento dos pioneiros no Manifesto 1932 que a Constituição de 1934 faz surgir a figura da vinculação de impostos, dentro de um percentual para a educação, uma originalidade brasileira ao se fazer constar em sua Constituição, a vinculação de recursos específicos para a educação, mantendo-se como o único país a fazê-lo, até o ano 2000, pois daí em diante, nesse sentido, outros países fizeram coro com o Brasil, como Taiwan e Paraguai, que também instituíram a vinculação para a educação, em suas Constituições.

Observa Cury que, faz parte dos interesses hegemônicos, os sucessivos golpes de Estado, ao longo da história dos países colonizados, cujo intuito é o de frear o desenvolvimento desses países. Observa o autor, a tendência que vai se replicar ao longo de nossa história: a cada regime autoritário há a desvinculação de receitas, ao passo que, sob a regência de governos progressistas, a vinculação de recursos para a educação tende a retornar. Destaca o autor que, mesmo em governos progressistas, sempre haverá uma fração da burguesia nacional que defenderá a não vinculação, sob o

argumento de que “a vinculação para a educação e para a saúde é um empecilho para o planejamento mais elástico do orçamento público”<sup>2</sup>.

Em 1942, em plena Ditadura do Estado Novo é constituído o Fundo Nacional do Ensino Primário<sup>3</sup>, entretanto, Cury esclarece que mediante os problemas vividos pelo Brasil, a época, a efetividade desse fundo teria sido adiada para 1955. Em 1946, retorna à vinculação de impostos na Constituição, tornando mais garantido o direito à educação do que apenas sob a égide de uma lei infraconstitucional. O golpe de 1964, de novo corta a vinculação.

A fim de nos fazer compreender um pouco acerca das origens da dimensão estrutural, Cury esclarece que, em 1942 vai surgir a Lei do Salário Educação<sup>4</sup> e, também, a instituição do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

E assim, seguindo a trajetória apresentada por Cury, em 1968, criou-se o Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação (FNDE). Em 1969, a Constituição Outorgada da Junta Militar faz retornar à vinculação, mas apenas para os municípios, e não no capítulo da educação. Em 1983, o Senador João Calmon protagonizou o movimento, apoiado por vários segmentos da sociedade civil organizada, o qual culminou na Emenda Calmon que estabelecia que a União aplicasse um percentual mínimo de sua receita de impostos para a educação, fixando também, preceito análogo para estados e municípios. Entretanto, mesmo retornando à vinculação, não havia na Emenda Calmon muita clareza quanto à destinação dos recursos, ficando algo bastante genérico, mesmo na lei que a regulamentou, em 1985. Chega-se, então, à Constituição de 1988, a qual retoma a vinculação.

Assim, observando o contexto cujo paradigma era o de se assegurar o desenvolvimento da economia capitalista, Cury afirma que havia um interesse em se conformar as políticas públicas brasileiras à ordem capitalista. Então, o autor destaca um marco histórico importante que é a presença brasileira na Conferência Mundial

---

<sup>2</sup> Trecho replicado por Cury, baseado no artigo do ministro da fazenda da era Sarney - Mailson da Nóbrega, publicado no (Jornal O Estado de São Paulo, 30/11/2021 apud Cury, 2022, 22:25).

<sup>3</sup> Para Cury, o termo *fundo* não é a mesma coisa que a *vinculação*, uma vez que a vinculação traduz um volume de recursos, mas a ideia de *fundo* especifica recursos para uma determinada etapa e coloca tais recursos nas mãos dos agentes constituídos como titulares do fundo, a gestão dos mesmos.

<sup>4</sup> A Lei do Salário Educação é uma fonte que vai compor a cesta do financiamento da educação.

sobre Educação para Todos<sup>5</sup>, em 1990, em Jomtien, na Tailândia, onde o Brasil se compromete a focalizar o ensino fundamental.

Nesse sentido, Cury observa que no bojo do interesse de se apresentar resultados educacionais condizentes com a tendência mundial de universalização do ensino fundamental, em 1996, junto à Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN Nº 9.394/96), nasce a Emenda Constitucional nº 14/96, que institui o Fundef<sup>6</sup>. Mais tarde, em 2007, a subvinculação é ampliada para a educação básica, criando-se então o Fundeb<sup>7</sup>, através da Emenda Constitucional 53/2006; e em 2020 aprovou-se o Novo Fundeb<sup>8</sup>, agora mais garantido ao ser retirado das Disposições Transitórias, sendo colocado permanentemente no texto constitucional.

### **AS OUTRAS TRÊS DIMENSÕES: ESTRUTURAL, POLÍTICA E FEDERATIVA DOS RECURSOS PARA A EDUCAÇÃO**

Cury coaduna com as ideias de outros estudiosos do tema de que a educação é um direito e de que o financiamento à educação é uma provisão necessária de recursos monetários para o sustento desse direito. Segue a análise sob o seu ponto de vista, em relação às outras três dimensões: estrutural, política e federativa.

A dimensão estrutural é aqui trazida por Cury como sendo um desafio para aqueles que desejam dominar o assunto, teoricamente, especialmente para os que detêm a tarefa de monitorar os fundos do orçamento público. De acordo com o autor, essa dimensão estrutural implica um estudo técnico, muito específico, detalhado e de difícil compreensão, à primeira vista. Embora a preocupação de Cury não tenha sido a de detalhar os meandros do orçamento público, ele traz a noção de complexidade da estrutura do sistema de financiamento da educação, que requer um estudo especializado mediante o fato de ser um sistema entrelaçado por uma teia de relações entre os mais variados componentes legais, advindos de vários impostos e contribuições arrecadadas pelos entes da federação brasileira – a união, estados, municípios e o Distrito Federal - e que representa um arcabouço de regras e normas que organizam toda uma estrutura da

---

<sup>5</sup> A principal conclusão discutida pelos 157 países, sendo o Brasil, um dos signatários da Conferência de Jomtien, em março de 1990, foi a de que o acesso universal à educação e o combate ao analfabetismo deveriam se tornar prioridade internacional nos próximos dez anos.

<sup>6</sup> Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - Fundef (Lei nº 9.424/96).

<sup>7</sup> Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb, em sua fase provisória (Lei nº 11.494/07).

<sup>8</sup> Novo Fundeb, em 2020 entra em vigor a regulamentação permanente do fundo (Lei nº 14.113/20).

política distributiva do fundo público, envolvendo a arrecadação, a distribuição e a suplementação do orçamento público, no modelo federativo do Estado brasileiro, em regime de colaboração recíproca.

Segundo Cury, o orçamento público espelha a ação planejada do Estado na questão da política distributiva de recursos para as políticas sociais, e em particular, a política de fundos para a educação que irá influenciar na infraestrutura escolar e na qualidade de ensino, no território onde a educação se dá, na prática, que é na localidade do município, o ente federado de menor poder de financiamento; daí a importância de se compreender como se dá a complementação da união para os cofres dos estados ou municípios. Sendo assim, importante se faz compreender o emaranhado do orçamento público, para uma linguagem que possa ser traduzida, especialmente para os conselheiros do monitoramento do Fundeb, em seus municípios.

Na visão de Cury, o que está em jogo na dimensão estrutural é o conhecimento específico do orçamento público, por exemplo, faz-se importante conhecer a Lei Orçamentária Anual (LOA) e os elementos que vão entrar em disputa na LOA: o refinanciamento da dívida pública; seguridade social; outras políticas públicas, como o Benefício de Prestação Continuada (BPC); recursos para a saúde e entre outras, a política de financiamento da educação. A LOA precisa ser aprovada pelo Congresso que, em tempos de austeridade, vê-se a disputa histórica pelo orçamento público entre os credores dos juros nominais da dívida pública, os quais drenam boa parte dos recursos que deveriam ser mais bem aportados à educação, à saúde e a outras políticas de bem estar social, considerando o nível de desigualdade abissal que ainda impera em nosso país.

Quanto à dimensão política, Cury relembra a luta travada para se retirar o Novo Fundeb do Ato Constitucional as Disposições Transitórias (ACDT), a fim de torná-lo permanente no corpo do texto constitucional e depois, a luta para sua regulamentação através da Lei nº 14.113/2020, a qual demandou disputas, como:

“[...] Quanto vai ficar para a Educação Infantil? Quanto vai ficar para as pessoas com deficiência? E o percentual para a Educação Indígena? Como vai ser a progressividade?” (Cury, 2022, 37:13- 37:21 apud Gomes, 2024).

Mas Cury também vai olhar para a dimensão política, para além do ponto de vista da inserção. Para ele, a continuidade e a descontinuidade das políticas, são elementos que entram em jogo na seara da política, pois, ao entrarem na rotatividade democrática das eleições, a cada quatro anos, acaba implicando na transformação das

políticas de Estado, em políticas de governo, a depender da correlação de forças entre os atores e os processos hegemônicos vigentes. Para Cury, em doutrinas neoliberais, com tendências à austeridade fiscal, a correlação de forças tende à desvinculação de recursos para as políticas sociais, ao passo que em processos que visam o bem-estar social, a tendência é a de vinculação de tais recursos. Outro elemento mencionado por Cury e que também entra em jogo no campo da política é a questão da avaliação dos resultados e a qualidade da educação, frente aos desafios da luta pela igualdade de condições e de oportunidades.

E, finalmente, Cury aborda a dimensão federativa e as regras constitucionais de vinculação de recursos para a educação. Esclarece o autor sobre o modelo federativo brasileiro de nossa República, o qual sempre existiu, mas com o Fundef e agora com o Fundeb, há uma ligação mais específica, em relação à chamada *colaboração recíproca*. Refere-se, portanto, à forma cooperativa, colaborativa e não competitiva de gestão estabelecida entre os entes federados (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), tendo em vista o equilíbrio do pacto federativo, em regime de colaboração, na questão do desenvolvimento e do bem-estar, em nível nacional, no âmbito geral e, em particular, na educação.

Menciona o desequilíbrio decorrente do nosso modelo federativo, gerando a assimetria de recursos criados pela regra de partilha de recursos educacionais entre os estados e municípios. Todavia, considerando as assimetrias regionais, vale um estudo para analisar se a regra de complementação da União para o fundo da educação básica (Fundeb), no esforço de redução da desigualdade interestadual de receitas disponíveis, por aluno, da rede pública de ensino está, de fato, apresentando resultados satisfatórios.

Cury elabora uma síntese ao situar essas quatro dimensões no âmbito de um guarda-chuva mais amplo que é abarcado pelo Artigo 3º da Constituição Federal de 1988:

“É objetivo da República a erradicação da marginalização e da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais” (Cury, 2023, 39:56- 40:09 apud Gomes, 2024)

Nesse sentido, ao invocar o artigo terceiro da CF/88, Cury traz elementos que faz com que a educação, ao se defrontar com a questão da desigualdade, a qual ainda atinge níveis de extrema pobreza em boa parte da população brasileira, se entrelace com a dimensão assistencial, tendo em vista eliminar toda e qualquer prática de discriminação, preconceito e exclusão. Isto implica na intersetorialidade que envolve a

política de financiamento da educação, e tem a ver com a igualdade de condições e de oportunidades, o que impõe uma dimensão assistencial que provém dos recursos destinados à oferta do livro didático, do transporte escolar e da alimentação escolar.

### **BRASIL: UM LABORATÓRIO DE POLICRISES.**

O cenário que queremos focalizar é o da policrise desencadeada a partir do golpe de Estado de 2016, marcado pela ruptura democrática que significou o afastamento do cargo, de uma presidenta eleita, sem que ela tivesse cometido crime de responsabilidade. Visando traçar um panorama das consequências política, social, econômica e ambiental desse lamentável episódio na história brasileira, traz-se à interpretação de Aloizio Mercadante (2018, apud Gomes, 2021), economista e ex-ministro da Educação do primeiro mandato do governo Dilma Roussef (2012-2014). Em uma entrevista ao Canal de Notícias, o economista defende a ideia de que houve, sim, uma ruptura democrática e na sequência, a imposição de uma agenda ultraliberal, denominada “Uma ponte para o futuro”<sup>9</sup>.

Como consequência, Mercadante (*Ibdem*) destaca que houve uma mudança na relação entre o Estado e a Sociedade, acarretando em um processo de desmonte do Estado brasileiro, o qual já vinha acontecendo desde o governo Temer (PMDB), para a constituição de um Estado mínimo. De acordo com Mercadante, uma das primeiras medidas do governo Temer foi encaminhar ao Congresso Nacional a Proposta de Emenda Constitucional nº 241/16 (PEC 241/16) que ficou conhecida como “PEC do teto dos gastos” por propor a imposição de um teto declinante dos gastos públicos por um período de vinte anos. Esta proposta foi aprovada e promulgada sob a denominação Emenda Constitucional nº 95/16 (EC 95/16). Segundo esse economista, mais do que uma mudança de governo, com essa medida, o país ficou diante de uma disputa estratégica de mudança de regime, envolvendo vários indícios de um processo de ruptura do pacto democrático da Constituição de 1988.

Mercadante (*Ibdem*) também chamava a atenção para os vários sinais de desmonte do Estado que podem significar o fim de um ciclo histórico dos direitos sociais conquistados até então. Acabou-se a ideia de uma previdência social de caráter

---

<sup>9</sup> O programa “Ponte para o futuro” pode ser conferido na íntegra - Disponível em: <https://pt.slideshare.net/slideshow/uma-ponte-para-o-futuro-documento-do-pmdb/55224033> >Segundo Acesso em 10 abr. 2025  
<<https://www.fundacaoulysses.org.br/wp-content/uploads/2016/11/UMA-PONTE-PARA-O-FUTURO.pdf> > Acesso em: 10 set. 2020.

público solidário<sup>10</sup>, tal como a conhecíamos, sob a égide da Constituição Cidadã, a qual se configurava como um regime de seguridade social, onde havia a proteção para os que tinham mais dificuldades. De acordo com Mercadante, hoje, o que se vê é uma mudança na lógica de um regime público solidário de previdência social, para uma lógica de um regime de capitalização individual. O economista destaca que aumentaram as regras de acesso, reduziu-se o valor da aposentadoria para 60% do que se ganhava na média de 20 anos, atrelada à idade mínima (62 anos para as mulheres; 65 anos para os homens). De acordo com o economista, no regime modificado, para se ganhar 100% do salário mínimo, tem que se chegar ao somatório de 40 anos de trabalho, dificultando assim, a aposentadoria, mediante as suas novas regras de acesso.

Ainda, segundo Mercadante (*Ibidem*), outra perda considerável se deu na desregulamentação das leis trabalhistas, ao mesmo tempo em que os sindicatos vinham se fragilizando, e ainda, a terceirização irrestrita, até mesmo em relação às atividades fins, precarizando as relações de trabalho, significando o esboço de um mercado de trabalho desregulamentado e um rápido avanço no processo para a constituição de um Estado mínimo.

Nessa direção, o panorama apresentado por Aloizio Mercadante, como sendo um suposto fim de um ciclo histórico de conquistas sociais que, em sua análise, atingia também outros países da América Latina, nos faz pensar, em termos de Brasil, que talvez estivéssemos, naquela ocasião, diante do fim da Sexta República, com um governo de viés autoritário no qual novamente tivemos a presença massiva de militares no comando dos ministérios, como nunca se viu, os quais retomaram o controle político do país, ocupando quase todas as pastas do governo federal, cujas ações caminharam em direção à derrocada dos direitos sociais, à desestabilização da economia, com corte de verbas para os setores sociais e para as pesquisas científicas, à crise política, institucional, econômica, sanitária, com o desequilíbrio entre os poderes e o desmonte de toda a estrutura social que fora construída sob a égide da Constituição Federal de 1988, caracterizada como Constituição Cidadã, pela ampla democratização política e pela garantia de direitos sociais.

---

<sup>10</sup>A Reforma da Previdência (Emenda Constitucional 103/2019) trouxe várias alterações na concessão dos benefícios, no tempo de contribuição, no período básico de cálculo (PBC), na pensão por morte, nas alíquotas de contribuição, na idade mínima (mesmo para quem adquire o direito à aposentadoria por tempo de contribuição:< [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm)>.

Em 2020, a situação se agravou ainda mais, devido à crise sanitária de uma pandemia pela Covid-19, estando a saúde pública e a questão ambiental, no centro das preocupações mundo afora. Entretanto, no Brasil, observamos uma gestão desastrosa, por parte do governo federal, no enfrentamento da pandemia, com um número de óbitos chegando ao patamar de mais de 700 mil mortos e milhões de infectados<sup>11</sup>. O Brasil, com uma população de 212 milhões de habitantes, ocupava o segundo lugar no ranking mundial em números absolutos de mortes registradas pela Covid-19, o que fora atribuído ao ritmo lento da vacinação da população brasileira.

Em outra entrevista concedida ao UOL, Mercadante (2020, apud Gomes, 2021 ) analisa o panorama brasileiro no contexto da pandemia. Inicia a entrevista enquadrando a questão do desmatamento e queimada na Amazônia e no Pantanal, como epicentro das preocupações mundiais, tanto pelo impacto ambiental quanto por causar indignação internacional, cujas consequências tendem a ser desastrosas para o Brasil, especialmente sob o ponto de vista dos investidores internacionais. De acordo com o economista foi visível o descompromisso do governo com a sustentabilidade ambiental, mediante o desmonte de todos os mecanismo de controle e dos órgãos de fiscalização ambiental.

Em relação ao enfrentamento da pandemia, Mercadante (2020, apud Gomes, 2021), relata sobre a forma irresponsável com que o governo brasileiro lidou com a situação, em relação à preservação da vida da população, indo na contramão das medidas adotadas pelos governantes ao redor do mundo, que levaram a sério o seu compromisso e responsabilidade social de usar mais Estado para preservar a vida de sua população, no sentido de lhes conferir as condições materiais para viabilizar a sua quarentena, entendida como o único meio de se preservar vidas, até que se concretizasse uma vacinação, em massa. Ao contrário disso, relata o economista, que o governo colocou em pauta uma falsa dicotomia entre a saúde e economia, conclamando a população a romper com a quarentena e voltar às atividades laborais, com o argumento de que o sustento das famílias devesse ser preservado, para que as pessoas não morressem de fome.

Mercadante (2020, apud Gomes, 2021,) analisa o fato de que a situação aqui no Brasil poderia ter se agravado ainda mais, não fosse pela existência do Sistema Único de Saúde (SUS), capilarizado em todo o país, provando que em meio a uma crise como

---

<sup>11</sup> Fonte: JHU CSSE COVID-19 Data da última visualização: 22/07/2021 - à época, mais de meio milhão de óbitos. Disponível: <https://www.google.com/search?q=painel+covid-19+brasil> Acesso em: 24 jul.2021.

essa é o Estado que vem demonstrando ao mundo ser o único capaz de responder às demandas de uma crise dessa monta, havendo claramente um recuo do setor privado, em dar respostas à crise sanitária. Ao contrário, o que vimos foi uma forte pressão do mercado para que a população fusesse o isolamento social e voltasse ao trabalho para não desandar a economia.

Mercadante (*Ibdem*) segue a sua análise, na lógica de que o governo brasileiro, ainda que tenha sido autorizado pelo Congresso Nacional a gastar o que fosse necessário para o enfrentamento da pandemia, sem que precisasse ter que respeitar o *teto de gastos*, ainda assim, demonstrou um descaso em relação ao auxílio às pequenas empresas e à população mais vulnerável, tendo concentrado o socorro aos bancos e às grandes empresas. Demorou para providenciar a renda básica, para que a população pudesse permanecer em quarentena. O resultado disso, além de milhões de desempregados, desembocou em um índice alarmante de mortes, atingindo principalmente a população preta e empobrecida das periferias.

Ainda nessa entrevista, ao ser perguntado sobre qual seria a sua visão sobre a renda básica, Mercadante destaca que a renda básica deveria ser mantida enquanto houvesse a pandemia, pois a vida é o bem mais precioso da sociedade e as pessoas que não têm renda não têm como se defender e ficar em isolamento social. Entretanto, o economista faz uma crítica ao caráter substitutivo que a visão ultraliberal do governo, propõe: segundo Mercadante, o programa de renda básica proposto pelo atual governo, consiste na contrapartida de acabar com o abono salarial e, também, com vários outros programas sociais, substituindo-os pelo mesmo valor do *Bolsa Família*, referente ao ano de 2015 corrigido pela inflação. Mercadante defende o programa Bolsa Família como sendo um programa de renda complementar, bastante exitoso, do qual ele próprio fez parte de sua construção, esclarecendo que

É um programa mundialmente reconhecido e premiado pelo FMI, pelo Banco Mundial, por muitos países. Recebemos inúmeros prêmios e reconhecimento. Qual é a ideia? É uma política de renda complementar e não, substitutiva - como querem os neoliberais -. Eles querem um Estado mínimo, que o Estado se retire do bem estar social, que o Estado não faça educação pública, que não faça saúde pública, é só dar um cheque para os pobres pra ver como é que eles irão se virar. Na nossa visão o Estado tem de suprir os bens essenciais, evidente que a saúde - imagine se nós não tivéssemos o SUS, que vinha sendo desconstituído? Mas a renda básica tem que ser complementar, como é o Bolsa Família. Por que nós colocamos condicionalidades no Bolsa Família, como a educação e a saúde das crianças? Exatamente para as famílias pressionarem o Estado por educação de qualidade e por

atendimento da saúde. O Bolsa família é um programa para avançar (MERCADANTE, 2020, 1:12- 4:48, *apud* GOMES, 2021, p.164).

Foi nesse contexto de uma pandemia, resumido por Mercadante (*Ibdem*) que, em meio a tantas distopias e retrocessos na trama daquela conjuntura, uma importante vitória para a educação foi sacramentada no dia 26 de agosto de 2020, quando da promulgação, pelo Congresso Nacional, da Emenda Constitucional nº 108, que, entre outras providências, dispõe sobre o novo Fundeb, tornando-o permanente no texto constitucional. O governo de Jair Bolsonaro (PL), o qual tem um núcleo econômico que continuou com a agenda neoliberal do governo de Michel Temer (PMDB), vinha negligenciando o Fundeb, se omitindo do debate, desde que assumiu. A aprovação pelo Senado, em primeiro turno, do novo Fundeb deu-se no derradeiro momento, com um prazo apertado, considerando a iminência do término da vigência do Fundeb, que ocorreria em dezembro 2020 e a necessidade, ainda no corrente ano, de um prazo razoável para a sua regulamentação.

Assim, foi em meio às turbulências político-ideológicas que se obteve êxito para a aprovação do novo Fundeb: a primeira proposta do governo, quando da aprovação do novo Fundeb foi para que sua vigência não se desse, já em seu primeiro ano, propondo um adiamento para começar a vigor somente em 2022. O governo havia proposto, também, uma complementação da União, menor do que aquela que fora aprovada pelo Congresso. A luta travada pelas organizações da sociedade civil, com a presença dos representantes das diferentes entidades, como Anpae, Anped, CNTE e Fineduca, no entanto, contrariando o governo federal fizeram com que fosse garantido um maior aporte da União e, também, a manutenção do Custo-aluno-Qualidade (CAQ).

Sendo assim, A EC n. 108/20<sup>12</sup> retira o novo Fundeb das disposições transitórias, colocando-o na instância de um direito constitucional, garantindo, assim, a presença permanente, na Constituição Federal de 1988, desse importante fundo, significando, também, uma ampliação de recursos da União para a educação básica, com uma distribuição mais equitativa, com vista à diminuição das desigualdades regionais e, também, contemplando tanto um acompanhamento quanto uma avaliação, permanentes.

Nesse sentido, a preocupação que se impõe em tempos recentes, recai sobre um possível impacto das novas regras do novo Arcabouço Fiscal sobre a distribuição de

---

<sup>12</sup> A EC 108 aumentou seu alcance e ampliou o repasse do Governo Federal, dos antigos 10% para 23%. O reajuste será feito de forma escalonada, chegando aos 23% em 2026. Esses recursos irão para estados e municípios que não conseguirem alcançar o valor mínimo aplicado por aluno na educação.

recursos para a educação, sendo esta uma questão candente de nosso tempo que precisa ser analisada pelos agentes dessa temática.

## **O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO E AS PROPOSTAS LEGISLATIVAS RELEVANTES EM MEIO ÀS TURBULÊNCIAS POLÍTICO-ECONÔMICAS DOS ÚLTIMOS TEMPOS**

Destacamos várias propostas legislativas relevantes, as quais impactaram as políticas educacionais, a partir do golpe de Estado de 2016. Uma das primeiras medidas do governo Temer foi encaminhar ao Congresso Nacional a “PEC do Teto dos gastos”, aprovada e promulgada sob a denominação Emenda Constitucional nº 95/16 que congelou, por vinte anos, o investimento em educação, hoje substituída pela Reforma Tributária estabelecida pela **Emenda Constitucional nº 132/2023**.

Nessa direção, retomamos Cury (2022, apud Gomes, 2024), que nos apresenta outras propostas legislativas relevantes, a reboque do golpe, as quais impactaram, negativamente, a qualidade da educação socialmente referenciada, bem como aprofundaram as desigualdades educacionais e as assimetrias regionais. A saber: 1. Veto à implementação do Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi) pelo ex-presidente Michel Temer, em 2018, argumentando que restringiria a discricionariedade alocativa do poder executivo e colocaria em risco o alcance da meta fiscal; 2. Apresentação do “Plano Mais Brasil” em 2019, composto por três Propostas de Emenda Constitucional (PEC) - i) a PEC 186/2019, que visa controlar dispositivos obrigatórios para manter o ajuste fiscal; ii) a PEC 187/2019, que permite o uso de recursos de fundos públicos para outras finalidades até 2022; iii) a PEC 188/2019, que propõe o fim da vinculação de recursos financeiros separados para saúde e educação, permitindo a alocação conjunta e conferindo maior discricionariedade aos poderes públicos. 3. O impacto da PEC 188 possibilitaria a redistribuição dos recursos entre saúde e educação, retirando a obrigação de expansão da rede pública de educação, em caso de falta de vagas e permitindo o pagamento de bolsas para qualquer tipo de escola, não apenas àquelas “sem fins lucrativos”; 4. A proposta da PEC 188 também altera o Salário Educação, repassando-o integralmente para os entes federados, e revoga artigos que destinam parte dos recursos da exploração do petróleo e do pré-sal para a educação e saúde. 5. A estratégia do governo em desqualificar a educação pública através do sufocamento financeiro, bem como promovendo escolas cívico-militares e *Homeschooling*. 6. O alerta sobre a questão da desvinculação dos recursos para educação e saúde, mesmo estando o Fundeb

agora mais garantido, constitucionalmente. 7. O desafio de um novo Plano Nacional de Educação, com estratégias factíveis, metas racionais, realistas e adequadas dos recursos, além de uma gestão transparente, democrática e republicana dos fundos educacionais.

## **O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO E O ARCABOUÇO FISCAL: UMA QUESTÃO CANDENTE DO NOSSO TEMPO**

Seguindo a linha demonstrativa desenhada por Cury (2023), acrescenta-se uma questão candente do nosso tempo que é a Reforma Tributária estabelecida pela Emenda Constitucional nº 132/2023, também conhecida como o "Arcabouço Fiscal" de Fernando Haddad, o ministro da fazenda do governo Lula III. Trata-se de uma questão candente que em tempos recentes vem causando inquietações nos debatedores do tema do financiamento da educação, tendo em vista que a reforma traz uma série de mudanças no sistema de arrecadação e distribuição de tributos no Brasil, e não se tem muita clareza de seus impactos a médio e longo prazo, quanto à arrecadação para os recursos do FUNDEB. No contexto da educação brasileira, a Reforma Tributária de 2023 propõe uma reestruturação significativa no sistema de tributos no Brasil, com a criação de um novo Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), que unifica e substitui uma série de impostos indiretos (como o ICMS, IPI, ISS, PIS, COFINS, entre outros), podendo ter várias repercussões no financiamento da educação, especialmente no que diz respeito ao FUNDEB, uma vez que parte dos recursos que alimentam o fundo vem desses impostos.

Sendo assim, no evento, no Palácio do Planalto, onde o presidente Lula sanciona o Projeto de Lei Complementar Nº 68/2024 que regulamenta a Reforma Tributária do Consumo, é passada a palavra ao economista Bernard Appy<sup>13</sup>, economista brasileiro, Secretário extraordinário da Reforma Tributária, o qual declara ser um dia histórico a aprovação de uma reforma que torna o sistema tributário brasileiro, mais justo do que o atual, porque desonera mais, os pobres e onera mais, os ricos, ao contrário do que acontece hoje. De acordo com o Secretário, a reforma simplifica, dá transparência e reduz desigualdades. Afirma, ainda, que é um projeto que vem sendo discutido desde a Constituinte de 1988, e que avançou porque teve a colaboração da sociedade civil, e contou com a decisão e o empenho das três esferas de governo e do parlamento.

---

<sup>13</sup> Para um contraste na avaliação sobre a Reforma Tributária do Consumo, mais conhecida como "Arcabouço Fiscal" acessar: <https://ippur.ufrj.br/sobre-o-novo-arcabouco-fiscal-uma-breve-avaliacao>

Segundo o economista, não se trata de um projeto pequeno, pois o Projeto de Lei Complementar N° 68/2024 que regulamenta a Reforma Tributária do Consumo, a qual está sendo, neste dia histórico, sancionada pelo Presidente Lula,

é uma revolução que nós estamos fazendo no sistema tributário brasileiro, extremamente complexo, como está hoje, com o PIS, CONFINS, ICMS, ISS, IPI, por um sistema muito mais simples, com o imposto IBS, a CBS e o imposto seletivo, não dá para fazer a transição do dia para a noite. É uma transição longa, ela foi aprovada agora, tem todo um processo operacional de regulamentação (...) vai começar a ter efeito em 2027 e a transição vai estar completa, em 2033(...). Estamos falando no aumento da renda, a longo prazo - de 10 a 15 anos- (...) renda essa maior de 10% além do que cresceria o PIB. (BRASIL, 2025 5:52-6:40)

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A questão que se impõe no tempo presente é a necessidade urgente para alterar, com coragem e determinação, a situação secular das várias desigualdades as quais a sociedade brasileira precisa resolver.

Nesse sentido, necessário se faz compreender a dinâmica que envolve os processos históricos, para que levemos em conta o contexto no qual são forjadas as políticas públicas, no sentido de apreendê-las no âmbito das relações sociais em que se forjam as condições para sua proposição e materialidade.

Sendo assim, a aprovação do Projeto de Lei Complementar (PLC/61) que regulamenta a Reforma Tributária do Consumo, embora seja um tema que vem sendo discutido desde a constituinte de 1988, se concretizou, neste momento, porque foi um resultado de um trabalho conjunto da sociedade civil, das três esferas do governo e do parlamento, ou seja, no âmbito da correlação de forças políticas, foram forjadas as condições favoráveis para sua proposição e materialidade. A questão da justiça tributária é uma questão candente do nosso tempo e que seguirá em pauta no decorrer de sua implementação, para a qual o Brasil precisava se debruçar com coragem e determinação, dando uma resposta a altura dos desafios a serem enfrentados na esfera geopolítica mundial, de modo a ingressar na era da economia do conhecimento, como uma nação soberana. Para tanto, necessário se faz um investimento massivo e maciço na educação, ciência e tecnologia, com proposta corajosa, distributivista, democrática, e inclusiva, voltada para os mais pobres.

Nesse sentido, a Reforma Tributária do Consumo coloca na ordem do dia a discussão de questões acerca do conflito distributivo que tensiona, há décadas, as frações das camadas da sociedade brasileira suscitando questionamentos quanto ao uso dos recursos públicos, sobre a ideia de: Quais classes? Quais grupos? Quais os indivíduos que são tributados? E quem são os beneficiários desses recursos públicos? Os tributos cobrados da sociedade, o uso desses tributos versus à ideia de resultados se constituem em um dilema que parece interminável e que, hoje, parece ter se tornado uma prioridade do atual governo em intervir nessa questão, visando alterar a situação secular que paira sobre o tema da justiça tributária, no sentido de priorizar a máquina pública para trabalhar em prol dos interesses da fração mais empobrecida da população brasileira.

Nessa direção, a Reforma Tributária, se torna um tema candente que deverá começar a ter efeito em 2027, estando a transição completa, em 2033. Necessário se faz, portanto, acompanhar os seus efeitos, no sentido de avaliar se a alteração no sistema de arrecadação dos impostos municipais e estaduais, prevista na Reforma Tributária do Consumo, não irá influenciar na questão da sustentabilidade e da equitatividade da política de financiamento da educação pública brasileira, tendo em vista a necessária ampliação de tais recursos para a diminuição das desigualdades, educacionais e regionais que ainda impera no Brasil, entendendo que na era da economia do conhecimento, o investimento na educação dos nossos jovens, ao lado do investimento em ciência, tecnologia e inovação, são pilares fundantes para o desenvolvimento de uma nação soberana.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Fazenda. HADDAD, Fernando. Cerimônia de lançamento do Programa “Crédito do Trabalhador” transmitido ao vivo pelo CanalGov no Youtube, Brasília-DF, em 12mar. 2025. Trecho [55:18 – 1:02: 20]  
Disponível: <https://bit.ly/3ay7WBM> Acesso em: 12. mar.2025

BRASIL. Ministério da Fazenda. APPY, Bernard. Presidente Lula sanciona o Projeto de Lei Complementar (PLC) nº 68/2024 que regulamenta a reforma tributária transmitido ao vivo pelo CanalGov no Youtube, Brasília-DF, em 16 jan.2025. Trecho [0:38 – 7:23]  
Disponível: <https://bit.ly/3ay7WBM> Acesso em: 09. abr.2025

CITTADINO, Monique. O avanço do neoliberalismo no Brasil: Governo Temer, Uma Ponte para o Futuro e os reflexos econômicos e no mundo do trabalho (2016-2018). **Am. Lat. Hist. Econ.**, México, v.30, n.2, e1299, agosto 2023. Disponível em: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1405-22532023000200004&Ing=esnrm=iso](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-22532023000200004&Ing=esnrm=iso) acesso em 20 mar.2025.

GOMES, S. S.A. **A pesquisa sobre o financiamento da educação nos programas de pós-graduação em educação, notas 6 e 7, no triênio 2010-2012: orientações teóricas e material empírico.** Orientadora: Siomara Borba. – 2021.280 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Faculdade de Educação. Rio de Janeiro, 2021, p.161-164.

GOMES, S.S.A. O Financiamento da educação brasileira e seus dilemas de origem. *In*: XII SEMINÁRIO INTERNACIONAL AS REDES EDUCATIVAS E AS TECNOLOGIAS: Tessituras de solidariedade e de convivências nos diferentes espaços/tempos educativos, 2024. Rio de Janeiro. **Anais [...]**. Universidade do Estado do Rio de Janeiro: [s.n.], Rio de Janeiro, 2024.