



FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO DURANTE A DITADURA CIVIL-MILITAR: DA CENTRALIZAÇÃO FISCAL À EMENDA CALMON

Misael Hipólito RIBEIRO¹
José Carlos Souza ARAÚJO²

1. INTRODUÇÃO

A ditadura civil-militar (1964–1985) instaurou um regime autoritário que não apenas restringiu a participação política, mas também redefiniu as bases de organização financeira do Estado brasileiro. Nesse sentido, promoveu uma reorganização fiscal que impactou de forma decisiva o financiamento da educação no Brasil (Velloso, 1989).

Este trabalho analisa a trajetória que vai da centralização tributária imposta pela União, passando pela supressão da vinculação constitucional de recursos, até a aprovação da Emenda Constitucional (E C) nº 24 de 01 de dezembro de 1983. Dessa forma, por intermédio de análise documental e histórico-legislativa, demonstra-se que o regime autoritário reduziu a autonomia financeira de estados e municípios e enfraqueceu o investimento em educação pública.

A E C nº 24/83 ficou popularmente conhecida como *Emenda Calmon* devido ao sobrenome do proponente, o Senador João de Medeiros Calmon (1916-1998). Representou avanço importante no processo de redemocratização, embora tenha enfrentado resistências da União para sua efetivação. Este artigo analisa as transformações ocorridas nesse período e as lutas políticas que culminaram na aprovação da Emenda Calmon, em 1983.

Essa discussão, no campo da História e da Historiografia da Educação, revela-se particularmente relevante diante de discursos políticos contemporâneos, sobretudo aqueles oriundos de setores da extrema-direita que nutrem um saudosismo em relação à ditadura civil-militar (1964-1985). Tem-se observado a difusão, muitas vezes acrítica, da ideia de que a administração pública dos militares teria sido mais eficiente e que o Brasil teria vivido então uma suposta *era de ouro*.

Esse imaginário, amplificado por grupos extremistas nas redes sociais, sustenta, ainda, a defesa dos colégios militares como alternativa viável para a resolução dos desafios

¹ Mestre em Educação – Doutorando em Educação pela Universidade Federal de Educação – UFU-PPGED- Linha: História e Historiografia da Educação. Email: misael.ribeiro@ufu.br.

² -Doutor em Educação – Universidade de Uberaba –UNIUBE- PPGED- Linha: Processos Educacionais e seus Fundamentos. Email: jcaraujo.ufu@gmail.com.





enfrentados pela educação nacional, haja vista, segundo essa corrente, a educação militar é mais eficiente do que a civil.

Nessa toada, o legado do educador Paulo Freire (1921-1997) bem como as atuais políticas públicas educacionais têm sido alvo de discurso de ódio capitaneados pelos eleitores do ex-presidente Jair Messias Bolsonaro (1955 -) e do espólio do líder intelectual da extrema-direita Olavo de Carvalho (1947-2022) que pejorativamente tratam como *Geração Paulo Freire*.

Não obstante, uma análise rigorosa das políticas de financiamento da educação da ditadura civil-militar revela uma realidade bem diferente, marcada pelo descompromisso e pelo desinvestimento estatal. Este artigo se debruça sobre a disputa política pelo financiamento da educação em meio a essa lógica autoritária e centralizadora.

2. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O método adotado é histórico-crítico, permitindo compreender as relações entre política fiscal, contexto autoritário e financiamento da educação. Consiste em uma pesquisa bibliográfica e documental, com abordagem qualitativa, pois os resultados trarão aspectos qualitativos, bem como quantitativos sobre os temas apontados na pesquisa, permitindo uma análise mais detalhada da temática proposta.

3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

A ditadura civil-militar de 1º de abril de 1964 pôs fim a dezoito anos de experiência democrática inaugurada com a Constituição de 1946, no governo do marechal Eurico Gaspar Dutra (1946-1950). A renúncia inesperada, em 1961, de Jânio Quadros (1917-1992), abriu caminho para a posse de João Belchior Marques Goulart (1919-1976), conhecido popularmente pelo pseudônimo de Jango. O mandato presidencial de Jango, previsto para estender-se até 1966, foi abruptamente interrompido pela ditadura civil-militar iniciado em 31 de março e consolidado em 1º de abril de 1964, instaurando o regime autoritário, o qual se prolongaria por duas décadas.

Por intermédio do Ato Institucional -A. I- nº1, de 9 de abril de 1964, os representantes das Forças Armadas justificavam no preâmbulo dirigido ao povo brasileiro que tratava de uma autêntica revolução que se diferenciava de outros movimentos armados pelo fato de ocorrer por força de uma suposta vontade nacional. Desse modo, evocavam para si o exercício do Poder





Constituinte Originário, que segundo os militares, manifestava-se pela eleição popular ou pela revolução. Assim, a dita revolução vitoriosa, como Poder Constituinte, se legitimava por si mesma.

Formalmente, o AI-1 manteve a Constituição Federal de 1946, as Constituições estaduais e respectivas emendas (art.1º); porém, introduziu mudanças decisivas que subverteram seus princípios democráticos tais como: A-) a eleição indireta do Presidente e do Vice-Presidente da República pelo Congresso Nacional em prazo de 48 horas (art. 2º); B-) a suspensão por seis (6) meses, das garantias constitucionais ou legais de vitaliciedade e estabilidade de servidores e magistrados (art. 7º);C-) cassação de mandatos legislativos federais, estaduais e municipais sem a apreciação judicial desses atos (art. 10), (Brasil,1964).

Na prática, por intermédio de um processo de mutação constitucional autoritário, o AI-1º preparava o terreno para outros Atos Institucionais que eram hierarquicamente superiores à Constituição Federal de 1946. Desse modo, em nome de uma hipotética segurança e interesse nacional, a ditadura civil-militar corrompia a lógica do constitucionalismo moderno, rompia com a separação entre os poderes, configurando uma legitimidade de fato e não juridicamente possível.

Houve, portanto, continuidade formal do Estado, mas ruptura material da ordem democrática. Aliás, em termos preambulares resta evidenciado que o AI-1 não buscava obter a sua legitimidade por meio do Congresso Nacional, ao contrário, é o Legislativo Federal que deveria ser legitimado pelo ato institucional.

Em decorrência do Ato Institucional nº 4, de 1966, o Congresso Nacional foi convocado, em caráter extraordinário, para reunir-se entre 12 de dezembro de 1966 e 24 de janeiro de 1967, com o objetivo de discutir, votar e promulgar o projeto de Constituição apresentado pelo Presidente da República. O propósito central era conferir legitimidade ao golpe de Estado instaurado em 1964, por meio de uma Carta Política que institucionalizasse os ideais e princípios da ditadura civil-militar. Assim, em 24 de janeiro de 1967, foi outorgada a Constituição Federal de 1967 (Ribeiro,2023).

3.1 Centralização fiscal e esvaziamento da autonomia federativa

Com a instauração da ditadura civil-militar, consolidou-se um movimento diametralmente oposto à tendência de descentralização do pacto federativo experimentada no breve período democrático que se seguiu ao Estado Novo, caracterizado pela ampliação da autonomia de Estados e municípios em relação à União. A partir de então, o pacto federativo





passou novamente a ser reconfigurado sob forte influência de concepções nacionalistas, orientadas pelo ideário do desenvolvimento e da segurança nacional. Nesse contexto, consolidou-se o chamado *federalismo de integração*, que, na prática, representou a quase completa supressão do federalismo, funcionando como um mecanismo de centralização do poder político e administrativo nas mãos da União (Sarak,2015).

Nesse condão, é importante compreendermos o jogo de interesses políticos e a motivação dos militares em adotar o federalismo de integração. A reconfiguração do pacto federativo ocorreu devido à soma de recursos orçamentários estaduais e municipais superar os recursos da União. Assim, a recentralização dos recursos no nível federal, condicionava o financiamento da educação, da saúde e de outras políticas sociais à lógica do planejamento tecnocrático e das prioridades do governo central. Esse movimento reforçou o caráter autoritário, que associava controle político à centralização financeira. Nesse sentido:

A partir de 1948 a receita orçamentária do Governo Federal sujeitou-se a uma curva decrescente, enquanto a dos Estados e Municípios vinha sendo proporcionalmente incrementada. Desde 1950, já a soma dos recursos orçamentários estaduais e municipais ultrapassava a parcela relativa ao Poder Central e, em 1962, a arrecadação dos Estados era superior à da União. A hegemonia financeira do Governo Federal localizava-se em fontes extraorçamentárias, que depois da Instrução 204 esteve sempre condicionada “à maior ou menor emissão de papel-moeda” (Cavalcanti, Brito e Baleeiro,2012, p.38).

3.2 Financiamento da Educação: Da Constituição Federal de 1967 à Emenda Calmon

A Constituição Federal de 1946 restabeleceu a vinculação de receitas oriundas dos impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE). De acordo com 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”³ (Brasil,1946⁴).

Por sua vez, a Constituição Federal de 1967, outorgada pela ditadura civil-militar e que entrou em vigor no dia 15 de março de 1967, retirou a vinculação de recursos da União e dos estados e municípios para a manutenção e o desenvolvimento do ensino, representando um duro golpe ao financiamento público da educação. Desse modo, era facultativo aos entes integrantes do pacto federativo a vinculação de impostos para MDE. A vinculação de receitas voltadas para MDE foi parcialmente retomada somente para os municípios com a entrada em

³ Com a entrada em vigor da Lei 4024 de 20 de dezembro de 1961 que fixou as Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN/1961), conforme art.92, caput, o percentual da União aumentou para 12 % (doze por cento).

⁴ A fonte consultada não é paginada.





vigor da Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969 a qual edita o texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. Nos termos da alínea f do § 3º, do art.15 da E.C. n.º 1/69 os municípios, obrigatoriamente, deverão aplicar, por ano, vinte por cento, pelo menos, da receita tributária municipal no ensino primário, sob pena de intervenção da União.⁵

Art. 15. A autonomia municipal será assegurada:

[...]

§ 3º A intervenção nos municípios será regulada na Constituição do Estado, somente podendo ocorrer quando:

f) não tiver havido aplicado, no ensino primário, em cada ano, de vinte por cento, pelo menos, da receita tributária municipal. não tiver havido aplicado, no ensino primário, em cada ano, de **vinte por cento**, pelo menos, da receita tributária municipal. (Brasil,1969⁶)

A ditadura civil-militar fragilizou ainda mais a sustentabilidade financeira da educação ao revogar dispositivos da LDB de 1961. A redução progressiva da prioridade orçamentária da educação é evidenciada nos dados de participação do MEC no orçamento da União entre 1967 e 1976. O percentual caiu de 8,71% em 1967 para 4,66% em 1976, como mostra o quadro 1 a seguir:

QUADRO 1 -Participação do MEC no Orçamento da União

Ano	Cr\$ União	Cr\$ MEC	%
1967	6.943.198	604.644	8.71
1968	11.097.643	859.428	7.74
1968	14.229.267	1.236.646	8.69
1970	17.650.984	1.293.189	7.33
1971	23.099.700	1.556.154	6.78
1972	32.176.800	1.811.400	5.62
1973	43.833.500	2.283.813	5.21
1974	58.556.00	2.901.332	4.95
1975	90.247.261	3.893.359	4.31
1976	139.325.000	6.492.951	4.66

Quadro 1. Fonte: (Calmon,1976, p.10).

⁵ Com entrada em vigor da Lei n.º 5.692 de 11 de agosto de 1971 vinculou-se também 20% dos recursos do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) ao ensino de 1º grau, acrescido com o salário-educação.





A diminuição progressiva do orçamento destinado ao Ministério da Educação e Cultura (MEC) evidencia a decisão política da ditadura civil-militar de privilegiar setores considerados estratégicos, como defesa e infraestrutura, em detrimento do financiamento da educação básica. Em 1976, o senador João Calmon, procurou alterar esse cenário por meio da Proposta de Emenda Constitucional n.º 21, que visava restabelecer a vinculação constitucional de recursos para a área educacional. A iniciativa, contudo, foi frustrada pela articulação governamental que garantiu sua rejeição. Dos 68 senadores que haviam subscrito a Proposta de Emenda Constitucional (PEC), apenas 19 compareceram na votação, o mesmo ocorrendo na Câmara Federal, comparecendo apenas 178 deputados. Somente em 1983, com a promulgação da Emenda Constitucional n.º 24 - conhecida como Emenda Calmon -, o princípio da vinculação foi retomado, estabelecendo-se a obrigatoriedade de destinação mínima de 13% da receita de impostos pela União e de 25% pelos estados e municípios, conforme Ribeiro (2023).

Embora a Emenda Calmon tenha representado um marco histórico para a educação pública, sua efetividade não se concretizou de imediato. A ditadura civil-militar, por meio da promulgação da Lei nº 7.348, de 24 de julho de 1985, buscava, *in tese*, regulamentar a E. C nº 24. Na prática, contudo, tratou-se de uma estratégia estatal para relativizar a obrigação constitucional, uma vez que o art. 6º da referida lei incluiu como despesas de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) itens como concessão de bolsas de estudo, amortização e custeio de operações de crédito destinadas ao financiamento de programas educacionais e manutenção de inativos em virtude de aposentadoria.

O balanço das despesas da União com a MDE entre 1980 e 1985 revela que, em média, foram destinados apenas 5,27% da receita líquida de impostos. Em 1986, sob a vigência da Lei nº 7.348, a União continuou descumprindo a obrigação constitucional, aplicando cerca de 2,3% a menos do que o previsto na Emenda Calmon. A efetiva implementação da E.C nº 24 só ocorreu em sua totalidade no orçamento de 1987 (Pinto, 2019).

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A vinculação de receitas voltadas à manutenção e desenvolvimento da educação durante a ditadura civil-militar sofreu um processo de desfinanciamento da educação e foi marcado por um processo de centralização fiscal, supressão da vinculação constitucional e desresponsabilização da União. Nesse sentido, resta evidenciada a leniência do Estado em traduzir avanços legislativos em políticas educacionais concretas e a tensão entre normatividade constitucional e a centralização fiscal durante o período.





Embora a Emenda Calmon tenha representado uma vitória política e simbólica em prol do financiamento educacional, sua efetividade foi limitada pela resistência do governo federal. Esse legado de disputas pela definição de responsabilidades e percentuais mínimos de investimento influenciou diretamente nos resultados educacionais e no sucateamento da educação pública, bem diferente do modelo de gestão eficiente da educação durante a ditadura civil-militar tão propagado pela extrema-direita brasileira.

5. REFERÊNCIAS

BRASIL. **Ato Institucional nº 1, de 9 de abril de 1964.** Dispõe sobre a manutenção da Constituição Federal de 1946 e as Constituições Estaduais e respectivas Emendas, com as modificações introduzidas pelo Poder Constituinte originário da revolução vitoriosa. Brasília, DF: Presidência da República, [1964]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-01-64.htm. Acesso em: 18 ago. 2025.

BRASIL. **Ato Institucional nº 4, de 7 de dezembro de 1966.** Convoca o Congresso Nacional para se reunir extraordinariamente, de 12 de dezembro de 1966 a 24 de janeiro de 1967, para discussão, votação e promulgação do projeto de Constituição apresentado pelo Presidente da República, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1966]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-04-66.htm. Acesso em: 19 ago. 2025.

BRASIL. [Constituição (1946)]. **Constituição Federal de 1946.** Brasília, DF: Presidência da República, [1946]. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1940-1949/constituicao-1946-18-julho-1946-365199-publicacaooriginal-1%20-pl.htm>. Acesso em: 18 ago. 2025.

BRASIL. [Constituição (1967)]. **Constituição Federal de 1967.** Brasília, DF: Presidência da República, [1967]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm. Acesso em: 12 set. 2025.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 01, de 17 de outubro de 1969.** Brasília, DF: Presidência da República, [1969]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc0169.htm. Acesso em: 18 set. 2025.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 24, de 01 de dezembro de 1983.** Estabelece a obrigatoriedade de aplicação anual, pela União, de nunca menos de treze por cento, e pelos estados, Distrito Federal e municípios de, no mínimo vinte e cinco por cento da renda resultante dos impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino. Brasília, DF: Presidência da República, [1983]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc24-83.htm. Acesso em: 18 set. 2025.





BRASIL. Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961. Fixa as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Presidência da República, [1961]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4024.htm. Acesso em: 21 set. 2025.

CALMON, J. **História de uma proposta de emenda à Constituição**. Brasília: Senado Federal, 1976.

CAVALCANTI, T. B; BRITO, L. N; BALEEIRO, A. **Constituições Brasileiras**. Volume VI. 3. ed. —206 p. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, [2012]. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/137603>. Acesso em: 25 set. 2025.

PINTO, J. M. R. Pensando além do Fundeb in NASCIMENTO, Iracema Santos do (Org.). **FUNDEB PRA VALER! A incidência política da Campanha Nacional pelo Direito à Educação na criação do Fundo da Educação Básica**. São Paulo: Chiado Books, 2019.p. 263-280.

RIBEIRO, M. H. **Do Fundef ao Fundeb**: o financiamento da educação básica no Brasil (1996-2022). 172 f. Orientador: José Carlos Souza Araújo. Dissertação (Mestrado em Educação), Universidade de Uberaba. Minas Gerais. 2023.Disponível em: <https://dspace.uniube.br:8443/handle/123456789/2756?mode=full>. Acesso em: 23 set. 2025.

SARAK, D. O Federalismo fiscal nas Constituições Históricas do Brasil. In: GIOIA, FH; PIERDONÁ, Z.L (Org.). **Pacto Federativo, Tributação e Cidadania**: Homenagem ao Professor Alcides Jorge Costa. São Paulo: Quartier Latin, 2015. p. 43-70.

VELLOSO, J. O financiamento da educação na transição democrática. In: MELLO, Guiomar N. et al. (Org.). **Educação e transição democrática**. 6. ed. [S.l.]: Cortez; Autores Associados, 1989.p. 44-72.

