



REVISTA DIGITAL DE DIREITO ADMINISTRATIVO

FACULDADE DE DIREITO DE RIBEIRÃO PRETO - FDRP

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO - USP

Seção: Artigos Científicos

Financiamento da educação básica no Brasil: uma análise dos arranjos jurídicos adotados ao longo do período republicano

Financing of basic education in Brazil: an analysis of the legal arrangements adopted during the republican period

Alyne Nayara Ferreira Nunes

Resumo: Este artigo trata dos arranjos jurídicos desenvolvidos ao longo da história da república brasileira para financiar a educação básica. Para tanto, foi realizada análise das políticas adotadas desde o início do período republicano. Com isso, pretende-se oferecer subsídios para o debate atual acerca do financiamento da educação básica, a fim de demonstrar em quais momentos históricos fixou-se maior ou menor proteção jurídica à regulação financiadora. Concluiu-se que a partir da década de 1930 preponderou a vinculação constitucional de receitas de impostos, que deixou de ser prevista apenas pelas Constituições de 1937 e 1967, outorgadas em períodos autoritários, cujos governos trabalhavam com arranjos de financiamento juridicamente menos rígidos. Após a ditadura de 1964, adotou-se novamente a política vinculatória, que, no entanto, sofreu restrições com as medidas de desvinculação orçamentária (FSE, FEF e DRU). Em meados da década de 1990, procurou-se aperfeiçoar a regra vinculatória, por meio da criação do FUNDEF e do FUNDEB, que vigorará até 2020, e trouxe regras acerca do uso dos recursos e mecanismos de controle social. Portanto, percebeu-se que o financiamento à educação, muito embora possa ter robusta estrutura jurídica, pode ser mitigado para resguardar o orçamento de possíveis descompassos nas contas, afetando a implementação de políticas públicas vigentes.

Palavras-chave: educação; financiamento da educação básica; orçamento; políticas públicas.

Abstract: This article deals with the legal arrangements developed throughout the history of the Brazilian republic to finance basic education. For that, a analysis of the policies adopted since the beginning of the republican period was carried out. The purpose is to provide subsidies for the debate on the financing of basic education, to demonstrate in what historical moments more or less legal protection to the financing regulation was established. It concludes that from the 1930s the constitutional linkage of tax revenues prevailed, which was no longer foreseen only by the Constitutions of 1937 and 1967, granted in authoritarian periods, whose governments worked with legally less rigid financing arrangements. After the dictatorship of 1964, the binding policy was again adopted, which, however, was restricted by budget disengagement measures (FSE, FEF and DRU). In the mid-1990s, therefore, an attempt was made to perfect the binding rule through the creation of FUNDEF and FUNDEB, which will be in force until 2020, and has introduced rules on the use of resources and social control mechanisms. Therefore, it has been realized that financing education, even though it may have a strong legal structure, can be mitigated to protect the budget from possible account mismatches.

Keywords: education; financing of basic education; budget; public policy.

Disponível no URL: www.revistas.usp.br/rdda

DOI: <http://dx.doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v4n1p32-58>

Artigo submetido em: novembro de 2016

Aprovado em: dezembro de 2016

FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL: UMA ANÁLISE DOS ARRANJOS JURÍDICOS ADOTADOS AO LONGO DO PERÍODO REPUBLICANO

Alynnne Nayara Ferreira NUNES*

Sumário: 1 Introdução; 2 Quais as políticas de financiamento desenvolvidas a partir do período republicano?; 2.1 A Primeira República; 2.2 O modelo da vinculação de receitas como novo paradigma a partir da década de 1920; 2.3 As políticas financistas do regime militar de 1964; 2.4 Retorno à democracia: cooperação federalista e subvinculação de recursos; 3 Considerações finais: quais os principais arranjos jurídicos desenvolvidos para o financiamento da educação básica?; 4 Referências bibliográficas.

1. Introdução

A prestação do direito educacional público e gratuito pelo Estado implica inevitavelmente o dispêndio de recursos orçamentários. Não há como garantir a efetividade do direito se inexistem recursos financeiros, necessários para construir escolas e remunerar professores, a fim de promover o cumprimento do direito à educação. Por essa razão, tem-se que o dever estatal de prestar o direito caminha lado a lado com a necessidade inafastável de financiamento. A partir de sua atividade arrecadatória, o Estado deve então prover recursos suficientes para colocar em prática o direito.

Contudo, a maneira como o Estado deve financiar a educação básica e qual o arranjo jurídico mais adequado a prever suas disposições, suscitou questionamentos ao longo da história republicana do país. Esses debates podem demonstrar maior ou menor relevância com o cumprimento da prestação do direito, a depender do grau de rigidez jurídica que se pretendeu atribuir ao financiamento educacional. Ou seja, dado que o direito à educação, por ser eminentemente prestacional – porque exige uma obrigação de *fazer* do Estado –, depende de recursos orçamentários, o arranjo jurídico estabelecido para seu financiamento pode influenciar na maneira como os serviços serão prestados.

A partir dessas considerações, o propósito deste artigo consiste em compreender a regulação sobre financiamento da educação básica no Brasil desde o início do período republicano. Com esse recorte temporal, é possível concentrar-se nas políticas de financiamento que dominaram durante o século XX e que influenciaram o paradigma vigente. Pretende-se, neste artigo, mais

* Advogada e pesquisadora. Mestre em Direito e Desenvolvimento pela Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (2016). Bacharela em Direito pela Universidade São Judas Tadeu (2013). Contato: alynnne.nunes1@gmail.com.

especificamente, observar os arranjos jurídicos desenvolvidos, ao longo da história republicana, para financiar a educação básica.

Assim, se o direito pode ser concebido como instrumento capaz de atribuir estabilidade a determinada garantia albergada pelo ordenamento jurídico, compreender a opção política feita pelos governantes brasileiros por tal ou qual arranjo de financiamento da educação, pode demonstrar quais os momentos históricos em que tivemos maior ou menor grau de proteção jurídica e suas motivações. Nesse particular, é possível identificar e compreender o processo de tomada de decisão sobre o uso dos recursos orçamentários, que podem estabelecer distintas prioridades ao direito à educação. A partir desta constatação, tem-se subsídios para qualificar o debate atual sobre a vinculação dos recursos educacionais e eventuais medidas orçamentárias que importem em redução dos recursos já investidos.

Por isso, a pergunta que este artigo pretende responder é a seguinte: *quais os principais arranjos jurídicos desenvolvidos para o financiamento da educação básica, a partir do período republicano?* A análise se concentrará nos documentos normativos exarados desde o início da República brasileira, conectando-os com os acontecimentos e articulações políticas da época. Importante ressaltar que não serão realizados exames acerca do cumprimento das regras de financiamento; o que importa, na verdade, é compreender seu arranjo jurídico e como foi estruturado paralelamente às políticas educacionais vigentes.

O presente artigo encontra-se dividido, além desta introdução, pelo desenvolvimento propriamente dito, que abordará os modelos jurídicos de financiamento segundo o critério cronológico, que, por sua vez, é seguido pelas considerações finais.

2. Quais as políticas de financiamento desenvolvidas a partir do período republicano?

Abordar o percurso de políticas financistas sob a perspectiva histórica requer que a exposição dos fatos, das ações e decisões seja realizada cronologicamente. Há que se ter esse objetivo claro, em virtude dos mais de 100 anos de república brasileira, para que as mudanças de paradigmas sejam identificadas. Com essa intenção em mente, dividimos o texto a seguir segundo quatro importantes períodos, que se destacaram na maneira como a educação e seu financiamento foram compreendidos e internalizados na estrutura estatal. São eles: (i) os desafios da Primeira República, frente aos valores republicanos e as heranças do império; (ii) mudanças políticas, econômicas e sociais que ocorreram a partir da década de 1920, que mudariam o paradigma da educação e de seu financiamento, vinculando recursos orçamentários; (iii) o golpe militar e o rompimento com a política vinculatória; e (iv) os pungentes desafios do período atual e a necessidade de coadunar desenvolvimento regional e educação.

2.1 A Primeira República

No final do século XIX, o Brasil caminhava para a formalização do regime republicano. Em contraposição à política imperial, a república evocava o ideal liberal de igualdade, no qual haveria uma profusão de orientações políticas, que reverberariam na construção das políticas educacionais. Isto é, como argumenta Cury (2005, p. 70), se o momento era de ruptura, esperava-se o *novo* na educação nacional.

Ao tomar o poder em 1889, por meio de um golpe militar, Marechal Deodoro da Fonseca instaurou governo provisório, tornando-se o primeiro presidente da república brasileira. A primeira constituição republicana, outorgada em 22 de junho de 1890 (Decreto nº 510), assim como sua alteração em 23 de outubro do mesmo ano (Decreto nº 914-A), não resultou em mudanças significativas no campo educacional (CURY, 2005, p. 72). Por outro lado, imbuído pelos valores republicanos, o Estado promoveu a laicização dos estabelecimentos escolares públicos, embora não tenha previsto formalmente a atribuição de gratuidade ao ensino (*ibid*, p. 73).

A constituinte instaurada para promulgar a Constituição Republicana de 1891, por sua vez, pouco debateu sobre educação e manteve, de certa forma, as disposições acerca da laicidade previstas na constituição provisória (*ibid*, p. 75). A carta foi marcada por um “liberalismo excludente” (*ibid*, p. 80), que pouco fez avançar no campo das prestações sociais.

No que toca ao financiamento da educação, manteve-se na prática a obrigação aos Estados para prestar a instrução primária, segundo o Ato Adicional de 1834 – do período imperial, portanto (CURY, 2005, p. 75). Assim, ainda que a intenção dos republicanos tenha sido romper com as vicissitudes do governo imperial, no campo educacional mantinha-se uma política datada do império, que descentralizou a prestação da instrução básica às denominadas províncias (Estados), de modo que o governo central teria apenas a competência normativa (PINTO, 2000, p. 50). Na prática, eram as províncias que financiavam o próprio serviço que prestavam. A União apenas fornecia suporte financeiro em situações pontuais, como, por exemplo, para desenvolver escolas na zona rural (CURY, 2007, p. 834).

Pinto (*ibid*, p. 52) registra que, as províncias preocupavam em destinar parte de seus recursos para financiar a instrução pública, mas o montante era demasiadamente baixo para torná-la um tema prioritário.

No entanto, as mudanças políticas e econômicas que o país atravessaria no início do século XX denotavam maior adensamento dos problemas sociais, refletido no aumento da população urbana. Sob esse cenário, a educação passou a ser vista como elemento capaz de conferir identidade à nação (ROSSINHOLI, 2008, p. 28). Logo na década de 1920 foram intensificadas as reformas educacionais capitaneadas pelos Estados, estimuladas pelas reivindicações das classes média e popular

(MARTINS e PINTO, 2013, p. 4), o que marca o início de um novo paradigma no que toca ao financiamento da educação brasileira (PINTO, 2000, p. 46).

2.2. O modelo da vinculação de receitas como novo paradigma a partir da década de 1920

Nesse período, começaram a tomar forma os debates que pretendiam vincular parte das receitas do orçamento para garantir recursos a educação pública, que se tornariam constantes ao longo da história do financiamento público educacional (PINTO, 2000, p. 46). Também nessa época, a obrigatoriedade da educação também foi objeto de debates vigorosos, uma vez que se argumentava que a vinculação de recursos poderia ser o meio pelo qual a obrigatoriedade do ensino se tornaria, de fato, matéria de aplicação cogente aos entes subnacionais.¹ Esses elementos seriam capazes de garantir a eficácia na prestação da educação, posto que haveria garantia de recursos financeiros, promovendo o almejado desenvolvimento em nome de uma identidade nacional.

A vinculação de recursos para a educação foi prevista, pela primeira vez, de forma fragmentária no plano federal, determinada pelo Decreto nº 16.782-A, de 13 de janeiro de 1925, a “Reforma João Luiz Alves”, que determinava que os Estados aplicassem 10% de suas receitas na instrução primária e normal (artigo 25, c), e obrigava à União o pagamento dos vencimentos dos professores primários, até o máximo de 2:400\$ anuais.² No plano estadual, Martins e Pinto (2013, p. 8) apontam que algumas reformas vieram acompanhadas da criação de fundos estaduais específicos.

Foi durante a reforma constitucional de 1926 à Constituição de 1891, realizada durante estado de sítio³, que os debates sobre educação se tornaram mais intensos (CURY, 2005b, p. 87), inclusive no que diz respeito ao financiamento. Nessa linha, o deputado Afrânio Peixoto afirmou na ocasião que o Brasil precisava investir no ensino nacional, porque foi esse o caminho trilhado por países europeus para se tornarem menos desiguais e mais desenvolvidos (*ibid*, p. 89). Considerando a descentralização de atribuições entre entes subnacionais que predominava, defendeu a “centralização do ensino fundamental”, de maneira que a educação, gratuita e obrigatória, poderia estimular o surgimento de uma orientação nacional ao povo brasileiro (*ibid*, pp. 87-9). Quanto ao financiamento da educação, o parlamentar sugeriu a vinculação orçamentária e a criação de um fundo específico, que já havia sido suscitado, afirmara, pelo parlamentar Azevedo Sodré (*ibid*, p. 89):

¹ Nesse sentido, cf. reflexão de Pontes de Miranda no ano de 1933, em Horta (1998, p. 17-8).

² O Decreto somente foi revogado formalmente pelo Decreto nº 99.999, de 1991. No entanto, é difícil afirmar que o Reforma João Luiz Alves continuou vigendo até 1991, em virtude das sucessivas alterações na sistemática do financiamento da educação.

³ Sobre as contendas políticas da República Velha, que marcaram o período de reforma constitucional, cf. Lang (1987, p. 97-101).

Os orçamentos respectivos deviam consignar as verbas necessárias a esse pão do espírito (...). Mas um fundo de educação é necessário. (...) o fundo escolar, formado pelo patrimônio de terras publicas (...) e outros impostos e verbas, evitando a penúria das crises permanentes ou periódicas dos erários públicos (Revisão I, p. 299 *apud* CURY, 2005b, p. 89).

As manifestações externadas na Reforma Constituinte indicavam para uma mudança no paradigma educacional do país. A educação, dessa forma, firmava-se, pouco a pouco, como direito social, "(...) como razão de Estado, qual seja de um Estado que se pretende moderno, representativo do povo que o constitui e como Estado de direito" (ROCHA, 2012, p. 224).

A década de 1930, por sua vez, tornou-se um marco na consagração do direito e na consolidação de seus princípios, cujas divergências acerca do modelo educacional se intensificaram entre igreja, Estado e elite intelectual (MARTINS e PINTO, 2013, p. 6). Criou-se então o *Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública* (MES)⁴ na estrutura burocrática da administração federal – ainda no Governo Provisório de 1930 –, encarregado de conduzir e promover a centralização das políticas educacionais, cuja liderança coube ao jurista Francisco Campos. A instituição do MES, segundo Carvalho (*apud* MARTINS e PINTO, 2013, p. 5), era ocupar um espaço de poder que teria "importância estratégica na configuração e no controle, técnico e doutrinário, do aparelho escolar".

Nesse período de reordenação da política educacional, o educador Fernando de Azevedo redigiu em 1932 o "Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova", assinado por 26 intelectuais da época, entre eles Anísio Teixeira, Cecília Meireles e Afrânio Peixoto.⁵ O documento objetivava a criação de um plano geral de educação, uniforme, laico e obrigatório,⁶ a ser aplicado em todas as escolas do país, de modo que não houvesse distinção entre ensino público e privado. Almejava-se distanciar do modelo educacional que marcou o fim do Império, propondo uma educação que servisse aos interesses do indivíduo, e não às classes dominantes⁷. Contrapunha-se, também, às ações tomadas pelo Ministro Francisco Campos, que, entre outras medidas, tornou facultativo o ensino religioso – e não o aboliu –, com o propósito de garantir apoio da igreja ao Governo Vargas (MARTINS e PINTO, 2013, p. 6). O

⁴ Criado pelo Decreto nº 19.402/1930.

⁵ Cf. os subscritores do Manifesto e seu inteiro teor em Azevedo et al (2010, p. 33 e seguintes). Acerca da origem e setores sociais a que pertenciam, cf. breve relato em Martins e Pinto (2013, p. 7).

⁶ A obrigatoriedade do ensino não havia sido até então prevista pelas Constituições, embora encontrasse abrigo na legislação de alguns Estados (HORTA, 1998, p. 16). Discutia-se no final do Império e início da República que não haveria emancipação das camadas mais populares se a educação não fosse um direito de caráter obrigatório e gratuito. No Manifesto, a justificativa para a obrigatoriedade residiu, em resumo: "[...] 'na sociedade moderna em que o industrialismo e o desejo de exploração humana sacrificam e violentam a criança e o jovem', cuja educação é frequentemente impedida ou mutilada pela ignorância dos pais ou responsáveis e pelas contingências econômicas". (AZEVEDO et al, 2010, p. 45). Sobre a obrigatoriedade do direito à educação na história nacional, cf. Horta (1998).

⁷ Cf. especialmente p. 40 do Manifesto..., em Azevedo et al (2010).

plano contribuiria, portanto, segundo seus subscritores, para atenuar a desigualdade social, promovendo uma base comum de ensino a todos os brasileiros.

Acerca do financiamento da educação, o documento, que propugnava pela educação pública, afirmava ser necessária a criação de um fundo específico, de maneira que não se sujeitasse "(...) às crises dos erários do Estado ou às oscilações do interesse dos governos pela educação" (AZEVEDO *et al*, 2010, p. 47). O fundo seria composto por patrimônios, impostos e rendas próprias, administrado pelos órgãos do ensino.

Como lembra Martins e Pinto (2013, p. 9-10), o *Manifesto* não ignorou o federalismo; pelo contrário, asseverava que a União teria competência sobre todas as etapas do ensino e fiscalizatória, enquanto os Estados teriam atribuição sobre a educação em seus respectivos territórios. A constituição do "fundo especial de educação e saúde" pelo Decreto nº 21.335/1932, cujos recursos seriam oriundos da cobrança de taxa sobre documentos sujeitos a selo federal, estadual ou municipal, foi, segundo Melchior (*apud* MARTINS e PINTO, 2013, p. 9), um dos resultados práticos a partir do que fora consignado pelo Manifesto.

Os movimentos educacionais que foram se destacando no período fariam ecoar suas ideias na elaboração do projeto de Constituição no início da década de 1930; e, mais tarde, no texto definitivo da Constituição de 1934.⁸ Pela primeira vez à educação foi reservado um capítulo específico na Constituição Federal, consagrando-a como "direito de todos",⁹ na contramão do laconismo dos textos constitucionais anteriores. A vinculação de recursos foi prevista no artigo 156, determinando que a União e os Municípios deveriam resguardar ao menos 10% da receita resultante de impostos, para a manutenção e desenvolvimento dos sistemas educativos; a porcentagem aos Estados e Distrito Federal, era de ao menos 20%. A União teria, ainda, ação supletiva, nas hipóteses de deficiência de recursos (artigo 150, e). Ao lado da política vinculatória, exigiu-se a criação, pelos entes federativos, de fundos de educação, compostos por sobras das dotações orçamentárias, porcentagens sobre doação e vendas de terras públicas, taxas especiais e outros recursos financeiros (artigo 157).

Em que pese as modificações empreendidas pela CF/34, sua vigência foi breve. As contendas políticas da época desaguaram no golpe de Estado de 1937, perpetrado por Getúlio Vargas, que deu origem ao período do Estado Novo. Francisco Campos, que nos primeiros anos da década de 1930 ocupara o recém-criado *Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública* (MES), foi encarregado de redigir o novo texto constitucional, uma vez que o Congresso Nacional tinha sido fechado. A "Constituição Polaca", como ficou conhecida, foi outorgada em 10 de novembro de

⁸ Martins e Pinto (2013, p. 12) descrevem, de modo detalhado, as conquistas que os segmentos educacionais tiveram durante a elaboração da Constituição de 1934.

⁹ Cf. artigo 148 e seguintes da CF/34.

1937. A educação foi prevista como matéria de dever dos pais, cujo papel do Estado, nesse contexto, era subsidiário, a fim de suprir as necessidades daqueles que não tinham como provê-la (artigos 125, 128 e seguintes). A norma silenciou-se quanto à vinculação de recursos; apenas asseverou ser a educação gratuita e obrigatória, o que não afastaria a cobrança de contribuição “módica e mensal para a caixa escolar” àqueles que não pudessem alegar escassez de recursos (artigo 130).

Embora afastada a regra vinculatória, foi nesse período que o governo federal avançava no *tecnicismo*, a fim de obter dados estatísticos com maior precisão para utilizá-los como subsídio a políticas públicas educacionais. Cury (2007, p. 840) lembra que Teixeira de Freitas, enquanto liderava a *Secretaria de Estudos Estatísticos do Ministério da Educação*, recorreu à estatística para obter dados mais precisos sobre educação (*ibid.*).¹⁰ Com os resultados, participou da *1ª Conferência Nacional de Educação de 1941*, na qual reputou como relevante a vinculação de recursos (*ibid.*).

Sob esse contexto, o Decreto-Lei (DEL) nº 4.958/42 criou o *Fundo Nacional do Ensino Primário*, composto pela renda de tributos federais a serem concebidos para auxiliar na ampliação e melhoria dos sistemas educacionais dos Estados, Distrito Federal e Territórios “na conformidade de suas maiores necessidades” (artigo 3º). Estabelecia-se uma regra de cooperação federal aos entes subnacionais, já que inexistia qualquer obrigação jurídica ao governo federal para investir em educação básica. A norma previu, ainda, que os recursos somente estariam disponíveis após celebração de *Convênio Nacional do Ensino Primário*, que o Ministro da Educação poderia celebrar com os governos dos Estados, Distrito Federal e Territórios (artigo 4º).

O *Convênio* foi firmado em março de 1943, por meio do Decreto-Lei nº 5.293, e estabeleceu que a União prestaria assessoria técnica a determinados entes federados, que subscreveram o ato.¹¹ Os Estados deveriam aplicar ao menos 15% da renda proveniente de impostos no ensino primário, cuja porcentagem aumentaria gradativamente até 20% no ano de 1949, a ser mantida a partir nos anos subsequentes (cláusula terceira). Determinava, ainda, que os Estados realizassem convênios com os Municípios, para que aplicassem 10% da renda de impostos no ensino primário, cuja porcentagem também aumentaria gradualmente, devendo alcançar 15% no ano de 1949 (cláusula quinta) (CURY, 2007, p. 840-4).

Os recursos que comporiam o Fundo, no entanto, foram criados somente em 1944, por meio do Decreto-Lei nº 6.785, que incluiu adicional de 5% sobre as “taxas” do

¹⁰ Para um estudo detalhado sobre seu modo de pensar a relação entre educação e estatística, cf. IBGE, 2008.

¹¹ Subscreveram o ato os representantes dos Estados de Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, São Paulo, Sergipe, Distrito Federal, além do Território do Acre.

imposto de consumo sobre bebidas (*idem*, p. 841). Posteriormente, o DEL nº 4.958/42 foi regulamentado pelos Decretos nº 19.513/45 e nº 24.191/47, que estabeleceram critérios para distribuição dos recursos, a fim de que fossem direcionados aos entes com maiores necessidades. Assim, levou-se em consideração o número de crianças fora da escola para distribuição dos recursos, que, por sua vez, deveriam ser aplicados da seguinte maneira: (i) 70% para construir escolas; (ii) 25% na educação primária de adolescentes e adultos analfabetos; e (iii) 5% em bolsas de estudo para aperfeiçoamento do pessoal dos serviços de inspeção e orientação do ensino primário.

Pouco tempo depois, findo o Estado Novo, iniciaram-se os trabalhos para uma nova constituinte. Foi nesse período também que se fundou a União Democrática Nacional (UDN), partido de perfil liberal, em oposição ao Governo Vargas. A Assembleia Constituinte foi designada para fevereiro de 1946, após a realização, três meses antes, de eleições para os cargos do Legislativo e Executivo, estaduais e federal.

O perfil dos congressistas eleitos, que teriam por incumbência a elaboração de nova Constituição, era, segundo Silva (2011, p. 84-5), composto majoritariamente por setores da classe conservadora, que ante a ausência de um projeto prévio, tomaram como base a redação das Constituições anteriores.¹²

Esse aspecto esteve presente quando da discussão sobre o financiamento da educação, uma vez que a Constituição de 1934 foi tomada como referência no início dos debates. Predominaram três correntes acerca do financiamento: (i.) contrária à vinculação, (ii.) a que apresentava proposta pela criação de um imposto exclusivo para financiar a educação, e a (iii.) favorável à vinculação, cujos debates se concentraram especialmente em função do *quantum* a ser vinculado (JESUS, 2010, p. 224). Embora tenha predominado congressistas de perfil conservador, o tema foi tratado com proficuidade – especialmente quando comparado com os debates constituintes precedentes –, considerando os desafios educacionais pelos quais passava o país. Nessa linha, os udenistas alinharam-se à corrente vinculatória, tendo sido os que mais apresentaram emendas sobre a vinculação de recursos, acompanhados dos deputados do também recém-criado Partido Social Democrático (PSD), perfazendo, ao todo, 42 emendas, de um universo composto por 46 (*ibid.*, p. 231).

A redação final da Constituição Federal de 1946 consagrou a vinculação de recursos, determinando, em seu artigo 169, que a União deveria aplicar ao menos 10% da “renda resultante dos impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino”; ao passo que aos Estados, Distrito Federal e Municípios, o percentual correspondia

¹² O significado desta atitude suscitou, contudo, divergências entre as correntes congressistas. Souza (2008, p. 8) exemplificou que o deputado udenista Aliomar Baleeiro avaliou positivamente a observância dos textos constitucionais anteriores, uma vez que a Primeira República, segundo o parlamentar, teria experimentado avanços consideráveis em comparação ao Governo Vargas. Os varguistas, por outro lado, opunham-se a essa visão, pois consideravam que a República Velha fora marcada pelo atraso no desenvolvimento e fortalecimento de práticas coronelistas.

a, no mínimo, 20%. Assim como a Carta anterior, a de 1946 silenciou quanto ao controle, fiscalização e distribuição dos recursos aos diferentes níveis de ensino (*idem*, p. 232). Cabe lembrar, que mesmo sob a vigência de uma nova Constituição, não foi revogada a política *Fundo Nacional do Ensino Primário*, criada pelo Decreto-Lei nº 4.958/42.

2.2 As políticas financistas do regime militar de 1964

A polaridade econômica mundial, que se seguiu à Segunda Grande Guerra Mundial, irradiaria na política nacional, manifestada sob o temor da suposta ameaça comunista. A década de 1960 foi marcada pela instabilidade governamental, que culminaria na deposição do então presidente João Goulart e tomada do poder pelos militares, com o apoio de setores da sociedade civil. O Marechal Castelo Branco ocupou a presidência em abril de 1964, com a intenção de, temporariamente, “normalizar a vida política nacional” (GASPARI, 2002, p. 136). Foi por essa razão que o primeiro ato normativo da ditadura militar – o Ato Institucional de 9 de abril de 1964 – não recebeu numeração, pois acreditava-se que seria o único do regime (*ibidem*).

Instituiu-se, meses após o início do regime autoritário, a contribuição social *Salário-Educação*, por meio da Lei nº 4.440/1964, para complementar as despesas com educação, buscando recursos junto ao setor privado. Assim, a empresa vinculada à Previdência Social deveria recolher porcentagem sobre o salário mínimo, para custear o “ensino primário dos filhos dos seus empregados em idade de escolarização obrigatória e destinado a suplementar as despesas públicas com a educação elementar” (artigo 1º). Metade do montante deveria ser depositado no *Fundo Estadual de Ensino Primário* (artigo 4º, a), enquanto a outra parte deveria ser aplicada no *Fundo Nacional de Ensino Primário* (artigo 4º, b).

Sob o contexto da doutrina de segurança nacional, em que a ditadura se sustentava, os atos da oposição constituíam-se, por consequência, de pretextos para que, nas palavras de Comblin (1978, p. 162) “[...] a ‘linha-dura’ reforçasse as estruturas e o poder que detém no Estado, em nome da defesa da ortodoxia”. Tal atitude refletiria no ordenamento jurídico, que contou com novas espécies legislativas – Atos Institucionais e Complementares, entre outros –, alargando-se as prerrogativas e atribuições do Poder Executivo, em detrimento dos demais órgãos do poder. Foi nesse ambiente que uma nova Constituição se fez necessária, uma vez que a anterior não era suficiente para ancorar os atos do governo militar.¹³

O presidente Castello Branco, então, convocou o Congresso Nacional extraordinariamente, por meio do Ato Institucional nº 4, de 1966, para que os congressistas

¹³ Importante lembrar que a ditadura, para manter a aparência de um regime democrático, institucionalizava suas ações, editando atos e normas jurídicas. Araújo e Maciel (2002, p. 34) atribuem a essa característica – que, segundo eles, causara estranheza a brasilianistas, como Thomas Skidmore – a dois fatores: (i.) à característica da corporação militar nacional e (ii.) ao “liberalismo mesclado” dos udenistas, que propugnavam por “medidas de força para ‘salvar’ as instituições”.

discutissem e votassem o projeto de Constituição apresentado pelo chefe do Executivo.¹⁴ O Ato estipulou o dia 24 de janeiro de 1967 como prazo final dos trabalhos, data em que a Constituição foi promulgada.

Sobre educação, a Carta de 1967 a consagrou como direito de todos, assegurando a igualdade de oportunidade (artigo 168), mas silenciou sobre a vinculação de recursos. Para Pinto (2014, p. 288), o laconismo demonstrou a vitória de um dos grupos de disputa, cujos debates sobre financiamento e vinculação de recursos vinham se estendendo desde o início da tramitação da primeira Lei de Diretrizes e Bases (LDB), em 1948 – cuja promulgação somente ocorreu em 1961 (Lei 4.024/61). Importante a ressalva de que, embora a LDB tenha previsto a vinculação de recursos em seu artigo 92,¹⁵ sua eficácia fora atenuada com o regime militar,¹⁶ tendo em vista sua revogação pelas Leis nº 5.540/68 (sobre ensino superior) e nº 5.692/71 (sobre educação básica). O aumento da arrecadação tributária no período, impulsionado pela tributação dos bens de consumo, benefícios fiscais, além da criação do salário-educação, não importou em aumento de gastos na educação, que ficaram abaixo de 3% do PIB (*ibid.*, p. 299).

A edição do Ato Institucional nº 5 (AI-5), em 13 de dezembro de 1968, importou no recrudescimento do regime, cujo caráter autoritário tornava-se cada vez mais explícito. A Carta de 1967 perdera sua identidade em virtude da restrição de direitos fundamentais, determinada pelos atos normativos que a sucederam. Assim, o presidente Costa e Silva organizou uma *Comissão de Notáveis* para reformar a Constituição.

Liderada pelo vice-presidente Pedro Aleixo – o único a se posicionar contrariamente ao AI-5 –, contou com a participação de Gama e Silva, Hélio Beltrão, Themístocles Cavalcanti, Rondon Pacheco, Miguel Reale e Carlos Medeiros. O texto foi substancialmente alterado quando a Junta Militar assumiu o poder, em decorrência do falecimento do presidente (ARAÚJO e MACIEL, 2002, p. 64). Foi então que se outorgou a Emenda Constitucional nº1, de 1969, que para alguns constitucionalistas configurou-se, na prática, como uma nova Constituição.¹⁷

Embora não tenha previsto a vinculação como as Cartas anteriores, a Emenda determinou que os Municípios aplicassem, ao menos, 20% de sua receita no ensino primário (artigo 15, § 3º, f). A *Comissão dos Notáveis*, entretanto, já havia discutido a inserção da obrigação ao Município, uma vez que, segundo o Ministro Gama e

¹⁴ O projeto foi elaborado por comissão composta por Levy Carneiro, Themístocles Cavalcanti, Orozimbo Nonato e Miguel Seabra Fagundes, cuja revisão ficou a cargo de Carlos Medeiros. Para um relato detalhado sobre o processo, cf. Araújo e Maciel (2002, p. 41).

¹⁵ O percentual da União, em comparação à CF/1946, foi acrescido em 2% na LDB, perfazendo o total de 12%, no mínimo, de sua receita de impostos. Para os Estados e Municípios, o montante manteve-se o mesmo, de 20%.

¹⁶ Nesse sentido, cf. Pinto (2014, p. 288).

¹⁷ Nesse sentido, cf. especialmente Silva (2011, p. 87).

Silva, era necessário investir na alfabetização, e que os municípios estariam “(...) praticamente abandonando o ensino primário e médio (...)” (SENADO FEDERAL, 2002, p. 442-3). União e Estados, no entanto, não eram obrigados a vincular parte de seus recursos para financiar a educação.

Não obstante, o regime militar começaria a ruir. Crises econômicas que se refletiriam na esfera política foram fatores determinantes (BRESSER-PEREIRA, 1988, p. 47). Em meio a crises, o Senador João Calmon, ligado à ARENA, empreendeu esforços para constitucionalizar a vinculação de recursos para a educação. O parlamentar chegou a afirmar, anos antes, que a década de 1970 seria a “Década da Educação” (CALMON, 1996, p. 13).

Em 1976, Calmon apresentou proposta de Emenda à Constituição (PEC), a fim de vincular parte de receitas de impostos à educação, motivado pelos baixos índices de investimento quando comparado ao PIB. Na sua visão, a supressão havida na Constituição de 1967 e EC n.1/69 tinha sido um equívoco. Após ter o aval do presidente Ernesto Geisel, para garantir o apoio da ARENA no Congresso, viu seu projeto minguar após o governo mudar de posição, ocasião em que o MEC também ficou contra a proposta. Sem quórum suficiente, a PEC foi arquivada (*idem*, p. 15-6).

Estimulado pelo Senador Itamar Franco, resolveu apresentar outra PEC ao Congresso, em 1983, período em que o governo autoritário perdia cada vez mais espaço (*ibidem*). A *Emenda Calmon*, como ficara conhecida a Emenda Constitucional nº 24/83, foi finalmente promulgada em 5 de dezembro de 1983, estabelecendo a aplicação à União de, ao menos, 13% da receita resultante de impostos; cujo percentual para os Estados e Municípios era de 25%.

A cogência da regra constitucional, contudo, não se fez valer de imediato. Calmon (*idem*, p. 18-9) relatou que o Ministro do Planejamento Delfim Netto foi contrário ao seu cumprimento, pois tratava-se de norma que “esclerosava o orçamento”.¹⁸ A resposta ao obstáculo do governo configurou-se na propositura de regulamentação da Emenda Calmon.

A proposta de lei regulamentadora, no entanto, partiu de iniciativa do próprio governo, pelo MEC e Secretaria de Planejamento da Presidência, cuja Exposição de Motivos foi subscrita pela Ministra da Educação Esther de Figueiredo Ferraz e pelo próprio Delfim Netto, enquanto Ministro do Planejamento. O projeto de lei foi encaminhado ao Congresso Nacional pelo Presidente João Figueiredo, em 15 de outubro de 1984.¹⁹

¹⁸ Em decorrência das críticas, o parlamentar ingressou com proposta de *impeachment* contra o Presidente da República João Figueiredo, em virtude do não cumprimento da emenda, que, evidentemente, não recebeu acolhida no Congresso Nacional (CALMON, 1996, p. 19).

¹⁹ O documento pode ser acessado integralmente em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d-pdf/DCD17OUT1984.pdf#page=57>. Último acesso em: 01 out. 2015.

A Comissão de Constituição e Justiça emitiu parecer favorável, porém o deputado João Gilberto, em voto separado, fez constar que a Emenda era autoaplicável, assim como tinha decidido o Conselho Federal de Educação em fevereiro de 1984. Segundo o parlamentar, a elaboração do projeto de lei não poderia ser tomada como argumento pela União para eximir-se da aplicação do mínimo constitucional, como tinha feito em dois exercícios orçamentários²⁰. O projeto foi aprovado quase que integralmente pelo Poder Legislativo.

A *Lei Calmon* (Lei nº 7.348/85), por sua vez, somente ingressou no ordenamento nos primeiros meses após a ditadura ter se encerrado nominalmente. O documento, então, fora assinado pelo Presidente José Sarney, em julho de 1985, em sessão solene, na qual estiveram presentes ex-Ministros da Educação e parlamentares (*idem*, p. 20). A norma estabeleceu prioridades aos gastos públicos com educação (artigo 2º), além de ter havido definição do termo “manutenção e desenvolvimento do ensino” (artigo 6º, § 1º)²¹ – também presente nas Cartas anteriores que previram a vinculação. Inovou, ainda, na previsão de controle dos recursos (artigo 8º)²².

2.3 Retorno à democracia: cooperação federalista e subvinculação de recursos

A retomada da democracia exigiu uma nova Constituição Federal, que contrariasse todas as arbitrariedades que o regime militar cometera. João Calmon foi reeleito senador, e ingressou na constituinte com o mesmo objetivo de outrora: o de assegurar, na nova Constituição, vinculação orçamentária à educação.

Durante a Assembleia Constituinte, que iniciou seus trabalhos em 1987, decidiu-se elevar o percentual vinculatório mínimo de 13 para 18% à União, e 25% para Estados, Distrito Federal e Municípios. O deputado José Serra foi um dos poucos que se posicionaram de forma contrária à vinculação, pois, segundo Calmon (*idem*, p. 24), era um constituinte adepto da linha tecnocrática, assim como tinha sido Delfim Netto. O texto final da Constituição, promulgado em 5 de outubro de 1988, previu, em seu artigo 212, a vinculação de recursos à educação com a seguinte redação:

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a

²⁰ O voto integral do parlamentar, assim como a deliberação da Comissão de Constituição e Justiça, que ocorreu em 28 de maio de 1985, encontram-se disponíveis em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD19JUN1985.pdf#page=6>. Último acesso: 01 out. 2015.

²¹ O dispositivo determinava que a manutenção e desenvolvimento do ensino abrangia as atividades da legislação de Diretrizes e Bases e instituições supervisionadas pelos componentes sistemas de ensino. Ficou assentado que os recursos deveriam ser destinados a todas as etapas do ensino (artigo 6º), englobando desde a pré-escola até à pós-graduação.

²² João Calmon relatou certa resistência dos prefeitos em aplicar a Emenda, mesmo após sua regulamentação, por considerá-la inconstitucional. Afirmou que prefeitos paulistas ingressaram com demanda no Supremo Tribunal Federal (1996, p. 21), que, contudo, não foi encontrada em pesquisa no banco de dados *on-line* e após contato eletrônico com a Corte em julho de 2015.

proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino

A Carta, ainda, reservou um capítulo ao direito à educação (artigo 205 e seguintes), além de considerá-la um direito social (artigo 6º). A competência privativa para dispor sobre as diretrizes e bases da educação ficou a cargo da União (artigo 22, XXIV), além de haver previsão de competência concorrente entre União, Estados e Distrito Federal sobre “educação, cultura, ensino e desporto” (artigo 24, IX) – esta última modalidade era novidade no texto constitucional, com relação aos anteriores (NUNES, 2014, p. 7, n. 9).²³

A exigência constitucional da universalização do ensino, contudo, não se fez valer de imediato. Os entes subnacionais tiveram dificuldade em atender à demanda que quadruplicara entre 1940 e 1970 (ROMANELLI *apud* SANO, 2008, p. 168), cuja ausência de vinculação orçamentária e a insuficiência dos recursos provenientes do salário-educação, instigaram a mobilização dos governos estaduais para facilitar a gestão junto ao governo federal (SANO, 2008, p. 168).

Liderado por Secretários de Educação dos Estados, o Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED), criado em 1983,²⁴ tornou-se mais expressivo na década de 1990, quando foi possível articular-se com o Ministério da Educação (MEC) e constituir-se como uma arena alternativa de debate acerca da prestação do direito à educação.

Com a criação do Plano Real, que estabilizou a economia e controlou a hiperinflação, as relações entre as esferas de governo tornaram-se mais estreitas, especialmente em virtude do papel de coordenação que a União passou a assumir no sistema federativo (*ibid.*, p. 204-5). As ações, nesse sentido, vieram à tona sob o formato de federalismo cooperativo,²⁵ que envolve a atenuação do poder de decisão do governo central em prol de ações em cooperação com entes subnacionais.

Na mesma época, foi criado o Fundo Social de Emergência (FSE), pela Emenda Revisional nº 1/94, que desvinculou parte dos recursos da União destinados à educação até 1996. Como lembra o presidente à época, Fernando Henrique Cardoso, a medida não poderia ser considerada “social”, mas assim foi denominada para faci-

²³ Acerca da alocação das competências legislativas sobre educação, além de Nunes (2014a), cf. Bucci e Vilarino (2013, p. 117-150).

²⁴ Segundo Aguiar (2002, p. 77), a criação do CONSED foi motivada pela oposição à centralização do governo federal em matéria de educação, impulsionada pela defesa da democratização da educação pública.

²⁵ Interessante a abordagem de Franceze (2010, p. 86-135), na qual considera que a Constituição não fixou claramente um modelo dominante de federalismo em seu texto – se competitivo, cooperativo ou dual. No entanto, no que diz respeito à universalização do acesso de políticas públicas sociais, como educação e saúde, o modelo competitivo que predominou no início da década de 1990 deu lugar a um arranjo cooperativo, em função da relação mais próxima estabelecida entre governos central e subnacionais. Sobre a competição entre CONSED e Ministério da Educação, no âmbito da articulação horizontal, entre o final da década de 1980 e o início de 1990, cf. Sano (2008, p. 179-200).

litar sua aprovação no Congresso Nacional (CARDOSO, 2006, p. 119). A desvinculação foi objeto de prorrogação pela Emenda Constitucional nº 10/96, ocasião em que recebeu a denominação de Fundo de Estabilização Fiscal (FEF).

No mesmo período, também, discutia-se sobre a elaboração de uma nova LDB, visto que a anterior, de 1971, não mais atendia às demandas contemporâneas. O Senador Darcy Ribeiro foi o relator da norma, que, quando promulgada (Lei nº 9.394), em 20 de dezembro de 1996, seria alcunhada com seu nome. A Lei Darcy Ribeiro, então, reforçou a regra vinculatória prevista na Constituição (artigo 69), além de prever balizas sobre a interpretação da rubrica *manutenção e desenvolvimento do ensino* (MDE). Nessa linha, a LDB definiu quais gastos podem (artigo 70) e quais não podem (artigo 71) ser incluídos como MDE, colocando parâmetros interpretativos às atividades dos órgãos fiscalizadores. A cooperação federalista, por sua vez, restou disposta em seu artigo 8º e seguintes.

A junção desses fatores impulsionou os governos locais a buscar, junto ao MEC, liquidar a falta de vagas nas escolas e o déficit orçamentário para educação.²⁶ Foi nesse período que a relação entre o MEC e os entes subnacionais tornou-se, de fato, mais cooperativa e estreita. O CONSED, por sua vez, apresentou ao órgão federal proposta de criação de um fundo contábil para financiar a educação, de modo que os entes federativos se auxiliassem mutuamente, a partir de seus recursos já vinculados.²⁷

A proposta foi encaminhada pelo MEC ao Congresso Nacional (*ibid*, p. 206-7), o que resultou na Emenda Constitucional nº 14/96, que criou o *Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério* (FUNDEF). Criado para vigor por dez anos, seu principal objetivo era determinar a maneira pela qual os recursos vinculados – agora subvinculados, isto é, cujo montante já vinculado constitucionalmente teria destinação específica – seriam gastos pelo gestor público. Regulamentado pela Lei nº 9.424/96, abarcava o Ensino Fundamental (então 1ª a 8ª séries)²⁸ e pugnava, sobretudo, pela transparência nos gastos públicos e valorização do professorado, que deveriam ter sua remuneração garantida por, ao menos, 60% dos recursos do Fundo (artigo 7º).

²⁶ Negri (2014, p. 22) lembra que no início dos anos 1990, 12% das crianças entre 7 e 14 anos estavam fora da escola. Especificamente sobre a pré-escola e ensino médio, tem-se 42 e 38%, respectivamente, de alunos e alunas fora da escola. Acerca desse período, cf. algumas notícias de jornal sobre a falta de vagas na rede pública em São Paulo: *Rede estadual de SP sorteia hoje as vagas do 2º grau*. In Folha de S. Paulo, 05/01/1996, caderno São Paulo, p. 6; e *Pais ficam até 3 dias em fila por matrícula*. In O Estado de São Paulo, Geral, 18/01/1999, p. 10.

²⁷ Há registros de que a ideia não era nova, pois o educador Anísio Teixeira consignou em seus escritos proposta de financiamento muito semelhante ao que viria a ser o FUNDEF. Nesse sentido, cf. Amaral (2001, p. 277).

²⁸ Cujas competências para prestar o serviço cabia, prioritariamente, ao Município. Cf. artigo 11, V, da LDB. Sobre a duração do Ensino Fundamental à época, cf. artigo 32 da LDB, redação original.

Do ponto de vista operacional, o FUNDEF era uma conta no Banco do Brasil, existente em cada Estado e no Distrito Federal²⁹. A novidade trazida em sua estrutura, por sua vez, foi a de permitir o financiamento entre os entes federativos, dado que parte das receitas estaduais e municipais oriundas de transferência constitucional seriam retidas e comporiam o fundo estadual (ou distrital)³⁰.

As receitas, por conseguinte, seriam distribuídas aos entes prestadores do serviço da educação básica – Estados, Distrito Federal e Municípios –, de acordo com a quantidade de alunas e alunos matriculados na rede, atribuindo-se fator de ponderação a cada etapa de ensino (artigo 2º, § 2º). Caso o Fundo respectivo não alcançasse o valor mínimo estabelecido para cada aluno (artigo 6º, § 1º), previu-se a complementação de recursos pela União (artigo 6º). Dessa forma, almejava-se conferir tratamento igualitário a cada local do país.

Esse mecanismo de financiamento, em comparação com a vinculação das receitas de impostos de *per se*, permitiu alteração de paradigma com relação às despesas educacionais, cujos recursos são obtidos segundo o número de matriculados na rede (NUNES, 2016, p. 23). Nesse sentido, quanto mais alunos matriculados, há maior quantidade de recursos a serem repassados. Como esclareceu Negri (*apud* Nunes, 2016, p. 23), “colocar crianças nas escolas não era mais um encargo de despesas sociais [para a administração pública], mas sim, uma garantia de obtenção de recursos tributários para a manutenção e melhoria da rede educacional”.

No que toca ao controle, a Lei também trouxe novidades, tendo em vista o novo mecanismo de repartição de receitas. A experiência com a vinculação constitucional, por si só, não permitia atestar efetivo cumprimento pelos entes federados; além disso, sua estrutura deixava margens a atos de irregularidade, como corrupção e alocação dos recursos a outros setores financiados pelo poder público (SEMEGHINI, 2002, p. 2). Assim, determinou-se a instituição de Conselhos de Acompanhamento e Controle Social no âmbito de cada ente federativo (artigo 4º). O órgão seria encarregado de analisar as contas encaminhadas pelo Poder Executivo, e comunicar eventuais irregularidades aos órgãos competentes (artigo 5º). Os Tribunais de Contas, por sua vez, atuariam na fiscalização dos recursos, da maneira como disposto pela Lei (artigo 11). O não atendimento às regras poderia acarretar a decretação de intervenção estadual ou federal.

²⁹ A Procuradoria Jurídica do Banco do Brasil entendeu que o sigilo bancário não seria aplicável às contas do FUNDEF, de modo que qualquer interessado poderia ter acesso à movimentação bancária (SEMEGHINI, 2002, p. 21).

³⁰ Segundo o artigo 1º da Lei 9.424/96, o Fundo era composto por 15% dos seguintes recursos: (i) parcela do ICMS devida aos Estados, Distrito Federal e Municípios; (ii) do FPE e FPM; e (iii) da parcela do IPI devida aos Estados, Distrito Federal e Municípios.

Embora tenha estimulado a *municipalização*³¹ do Ensino Fundamental (CALLEGARI, 2008, p. 39; MACHADO, 2007, p. 72; PINTO, 2007, p. 879; 2014b), o FUNDEF foi criticado, entre outros motivos,³² por não abarcar outras etapas do ensino básico – como as creches e Educação para Jovens e Adultos –; não ter colocado como primado a qualidade da educação, além de ter sobrecarregado os municípios menores, que tiveram que contribuir com maior parte do Fundo de Participação dos Municípios.³³

Além disso, cabe lembrar a questão jurídica que se desenvolveu entre Municípios e União, a respeito do cálculo do valor mínimo por aluno. Isso ocorreu porque o critério para repasse federal, nas hipóteses de complementação, foi fixado com base na média dos alunos da rede do Estado-Membro, e não sobre a média nacional, como a lei determinava. Os entes prejudicados, por isso, recorreram ao Poder Judiciário para receber a diferença, em razão dos valores que não foram repassados (NUNES, 2016, p. 24, n. 33).

Finda sua vigência, substituiu-se o FUNDEF pelo FUNDEB, por meio da Emenda Constitucional nº 53/2006, com vigência prevista para até 2020.³⁴ O FUNDEB, ao contrário de seu predecessor, contou com maior participação da sociedade,³⁵ que exigiu a ampliação de recursos do Fundo, de modo a atender outras etapas de ensino que o FUNDEF não abarcara.

³¹ Na década de 1990, os municípios eram responsáveis por 37% das matrículas da rede pública; ao final do FUNDEF, o percentual saltou para 52%, o que denota a preponderância do ente na prestação do serviço público educacional (PINTO, 2007, p. 878). A *municipalização*, segundo o mesmo autor (*idem*, p. 881), tem um lado perverso, pois criou relação de dependência dos municípios pequenos (aqueles com até 20 mil habitantes, e que correspondem a 73% dos municípios do país, segundo o IBGE) perante os recursos dos Estados – que são mais expressivos na composição do fundo, especialmente em virtude do ICMS –, uma vez que sua arrecadação tributária própria, proveniente basicamente do ISS e IPTU, somente é relevante em municípios urbanizados e de grande porte. Dessa forma, o investimento na qualidade para esses entes restaria prejudicado, pois somente teriam como fonte adicional sua parca arrecadação (*idem*, p. 883).

³² Sobre as deficiências do FUNDEF, cf. Davies (2008, p. 25-30), Oliveira (2007, p. 113-6) e Mendes (2004) – este último descreve as irregularidades do Fundo, obtidas a partir do *Programa de Fiscalização a Partir de Sorteios Públicos*, da CGU. Cf. também Nunes (2016, p. 24, n. 33) sobre a problemática envolvendo o cálculo do valor mínimo anual por aluno.

³³ Pinto (2007, p. 882) coloca que a inclusão do FPM na composição do Fundo, acarretou um “efeito Robin Hood”, na medida em que retirava dos municípios que mais arrecadavam e distribuía àqueles com poucas receitas, permitindo o desenvolvimento da educação a partir da quantidade de matriculados na rede. Embora repete como positivo, entendeu que tal é prejudicial aos municípios pequenos, cujos recursos são majoritariamente oriundos de transferências constitucionais. Isso significa que esses entes receberiam mais receitas caso recebessem a integralidade do FPM, dado que seu critério de repartição atribui *quantum* maior aos municípios menores.

³⁴ Sobre a formulação da política e sua interação entre Poder Executivo, entes subnacionais e sociedade civil, cf. Machado (2007, p. 98-122).

³⁵ O movimento de maior expressividade foi o *FUNDEB pra valer – Direito à educação começa no berço e é pra toda vida*, que objetivava a inclusão das creches como destinatárias dos recursos do Fundo. Noticiou-se em 2005 que cerca de 500 mães e crianças fizeram uma “carrinhata de carrinhos de bebês” rumo ao Congresso Nacional, em virtude do debate travado pelos parlamentares acerca do assunto. Cf. *Folha de S. Paulo*, 01/09/2005, disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/dimenstein/noticias/gd010905.htm>. Acesso em: 09 ago. 2015.

Regulamentado pela Lei nº 11.494/06, o FUNDEB passou a ser composto por 20% – e não mais 15%, como no FUNDEF – das seguintes receitas: (i.) ITCMD, (ii.) ICMS, (iii.) IPVA (arrecadação do Estado e transferência obrigatória ao Município), (iv.) imposto residual da União (não criado), (v.) parte do ITR, (vi.) parcela do IR e IPI devida ao FPE e FPM, (vii.) parcela do IPI e (viii.) receita da dívida ativa relativa a esses impostos.

O aumento de recursos, contudo, estava relacionado à ampliação das etapas escolares abarcadas pelo FUNDEB. Assim, além do Ensino Fundamental, os recursos atenderiam creches, pré-escola, Ensino Médio (EM),³⁶ educação especial, indígena, quilombola e Educação para Jovens e Adultos (EJA). Em termos numéricos, houve aumento de 43% dos recursos, quando comparado com o ano de 2006, o último do FUNDEF; por outro lado, ampliou-se em 61% o número de alunas e alunos atendidos pelo Fundo (PINTO, 2007, p. 886).

Sua operacionalização é muito semelhante à do FUNDEF, cujo montante é distribuído conforme o número de matriculados na rede de ensino. Na ausência de recursos para manter o valor mínimo por aluno, a União deve atuar com a complementação (artigo 4º).³⁷ Manteve-se a destinação de, ao menos, 60% do Fundo para remuneração de profissionais do magistério em exercício (artigo 22),³⁸ cujo restante deve ser aplicado na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE).³⁹

Acerca do controle dos recursos, a Lei do FUNDEB foi mais rigorosa na composição dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (CACs), prevendo casos de impedimentos e indicação de membros por diversas representações (artigo 24). Os órgãos internos e externos de fiscalização e controle, como o Tribunal de Contas e Controladorias, mantiveram-se encarregados de exercê-la em preponderância (artigo 26); ao passo que o Ministério Público e outros legitimados por lei poderão ingressar com medidas judiciais, em caso de irregularidades no uso dos recursos (artigo 29). Nesse tópico, a Lei foi mais específica, em função das experiências acumuladas pelo FUNDEF.

Inclusive, a partir do ano de 2009, haveria, em tese, maior quantidade de recursos federais destinados à educação, já que a EC nº 59/2009, que prorrogou a DRU, determinou que o percentual desvinculado deveria ser reduzido gradativamente a

³⁶ O Ensino Médio tornou-se de fato obrigatório com a promulgação da Emenda Constitucional 59, de 2009, que alterou o artigo 208, I, da CF, assegurando a prestação de quatorze anos de ensino gratuito e obrigatório, dos quatro aos dezessete anos.

³⁷ Complementação que se sujeita a limites, cf. artigos 4º e seguintes da Lei do FUNDEB.

³⁸ A Lei nº 11.738/08 instituiu o piso salarial nacional para os profissionais do magistério público, regulamentando o artigo 60, III, e, do ADCT; e artigo 41 da Lei do FUNDEB, que estipulou prazo até 31 de agosto de 2007 para criação da norma. Após sua promulgação, governadores dos Estados do MS, PR, SC, RS e CE questionaram sua constitucionalidade no STF (ADI 4167), por entenderem que a União não teria competência legislativa para dispor sobre servidores públicos do Estado. A ação foi julgada improcedente.

³⁹ Cujas definições, como vimos acima, foi prevista pela LDB, em seus artigos 70 e 71.

partir de 2009 até chegar a zero, em 2011. Desde 2011, portanto, a União passaria a aplicar integralmente os 18% vinculados de sua receita de impostos na educação, assim como determina o artigo 212 da Constituição Federal.

Dado que o FUNDEB possui prazo de vigência até o ano de 2020, o Congresso Nacional tem se debruçado sobre o tema, cujas proposições têm buscado ampliar as etapas de ensino beneficiárias, os recursos financeiros destinados à composição do fundo – entre os quais, utilizar parte dos recursos do pré-sal à educação – e até torná-lo definitivo pela Constituição Federal (NUNES, 2015).

*

Com o intuito de sintetizar o que aqui foi tratado, alocamos na tabela a seguir as políticas de financiamento predominantes em cada período histórico analisado, assim como as políticas educacionais que foram criadas à época.

| PRIMEIRA REPÚBLICA | |
|---|--|
| 1891-1925 | <ul style="list-style-type: none"> • Política predominante: inexistência de regulação nacional; obrigação dos Estados-Membros; • Na prática, manteve-se as disposições do Ato Adicional 1834; • Auxílio pontual do governo federal. |
| VINCULAÇÃO DE RECEITAS: NOVO PARADIGMA A PARTIR DA DÉCADA DE 1920 | |
| 1925-1934 | <ul style="list-style-type: none"> • Política predominante: <ul style="list-style-type: none"> ○ Vinculação de recursos dos Estados-Membros ○ Criação de fundos específicos • Decreto nº 16.782-A/25 (Reforma João Luiz Alves), que estabeleceu a vinculação de recursos de 10% das receitas dos Estados-Membros para a instrução primária e normal; <ul style="list-style-type: none"> ○ A União deveria arcar com o pagamento de professores primários até o máximo de 2:400\$ anuais. • Decreto nº 21.335/32 instituiu o <i>Fundo Especial de Educação e Saúde</i>, cujos recursos são oriundos das taxas cobradas de documentos sujeitos a selo, de qualquer ente federativo. Um terço do fundo é reservado à educação. |
| 1934-1937 | <ul style="list-style-type: none"> • Política predominante: <ul style="list-style-type: none"> ○ Vinculação constitucional de receitas. • CF/34 <ul style="list-style-type: none"> ○ 20% da receita de impostos dos Estados na "manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos" (CF/34, artigo 156). ○ 10% da receita de impostos da União e Municípios na "manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos" (CF/34, artigo 156). ○ Estímulo à criação de fundos próprios para gerenciar os recursos educacionais (CF/34, artigo 157). |
| 1937-1942 | <ul style="list-style-type: none"> • Política predominante: <ul style="list-style-type: none"> ○ Ausência de vinculação constitucional de recursos e educação como dever dos pais; ○ Educação gratuita e obrigatória. |
| 1942-1946 | <ul style="list-style-type: none"> • Política predominante: <ul style="list-style-type: none"> ○ Política de fundos. • Decreto nº 4.958/42, que criou o <i>Fundo Nacional do Ensino Primário</i>, composto |

| | |
|---------------------------------|---|
| | <p>por 5% das “taxas” incidentes sobre o imposto de consumo sobre bebidas (Decreto nº 6.785/44);</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Os recursos do <i>Fundo Nacional do Ensino Primário</i> eram distribuídos mediante a celebração de <i>Convênio Nacional do Ensino Primário</i>, o que ocorreu por meio do Decreto-Lei nº 5.293/43. Segundo o <i>Convênio</i>, para receberem o auxílio: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Os Estados devem aplicar 15%, ao menos, da renda de impostos, no ensino primário, cuja porcentagem deve alcançar 20% até 1949; ▪ Os Estados também deveriam celebrar <i>Convênio</i> com municípios, para que estes aplicassem 10% de sua receita de impostos no ensino primário, cuja porcentagem deve subir para 15% até 1949. |
| 1946 | <ul style="list-style-type: none"> • Política predominante: <ul style="list-style-type: none"> ○ Vinculação constitucional. • CF/46 <ul style="list-style-type: none"> ○ União deve aplicar ao menos 10% da renda resultante dos impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino (CF/46, artigo 169); ○ Estados, Distrito Federal e Municípios devem aplicar ao menos 20% (CF/46, artigo 169). • Promulgação da primeira Lei de Diretrizes e Bases (Lei nº 4.024/61). <ul style="list-style-type: none"> ○ Vinculação legal: 12%, ao menos, das receitas de impostos da União; e 20% aos Estados, Distrito Federal e Municípios. |
| DITADURA MILITAR DE 1964 | |
| 1964-1967 | <ul style="list-style-type: none"> • Política predominante: <ul style="list-style-type: none"> ○ Ditadura Militar manteve a CF/46 em vigor até 1967; ○ Instituição da contribuição social salário-educação, cujos recursos privados subsidiariam as despesas públicas com educação básica (Lei nº 4.440/64). Os recursos obtidos deveriam ser direcionados para os fundos nacional e estaduais do ensino primário (artigo 4º). |
| 1967-1969 | <ul style="list-style-type: none"> • Política predominante: <ul style="list-style-type: none"> ○ A CF/67 não previu vinculação de recursos. |
| 1969-1983 | <ul style="list-style-type: none"> • Política predominante: <ul style="list-style-type: none"> ○ Vinculação constitucional apenas aos municípios, segundo a CF/69 (artigo 15, § 3º, f); vinculação da LDB foi revogada pela Lei nº 5.692/71. |
| 1983-1988 | <ul style="list-style-type: none"> • Política predominante: <ul style="list-style-type: none"> ○ Retorno da política de vinculação de recursos ao texto constitucional, com a <i>Emenda Calmon</i>. • Regulamentação da <i>Emenda Calmon</i>, por meio da Lei nº 7.348/85. |
| NOVA REPÚBLICA | |
| 1988-1994 | <ul style="list-style-type: none"> • Política predominante: <ul style="list-style-type: none"> ○ Previsão de vinculação constitucional (CF, artigo 212), cujo percentual reservado foi o maior já estabelecido. |
| 1994-1996 | <ul style="list-style-type: none"> • Política predominante: <ul style="list-style-type: none"> ○ Manteve-se a vinculação constitucional, porém desvinculou-se parte dos recursos com a criação do Plano Real (<i>Fundo Social de Emergência</i>) |
| 1996-2006 | <ul style="list-style-type: none"> • Política predominante: <ul style="list-style-type: none"> ○ Políticas de subvinculação de recursos. • Promulgação da Lei Darcy Ribeiro (Lei nº 9.394/96), que manteve os percentuais de vinculação constitucional (artigo 69); • Criação do FUNDEF, fundo que subvincula os recursos já vinculados, pelo prazo |

| | |
|----------|---|
| | <p>de 10 anos, com o intuito de otimizar sua distribuição (EC nº 14/96);</p> <ul style="list-style-type: none"> • Manteve-se políticas de desvinculação de recursos em nível federal, por meio do FEF e DRU, prorrogadas sucessivamente. |
| 2006-... | <ul style="list-style-type: none"> • Política predominante: <ul style="list-style-type: none"> ○ Políticas de subvinculação de recursos. • Criação do FUNDEB, fundo que subvincula os recursos já vinculados, pelo prazo de 14 anos, com o intuito de otimizar sua distribuição (EC nº 53/06); • DRU deixa de desvincular recursos federais à educação em 2011. |

Tabela 1. Relação das políticas de financiamento da educação nacional, a partir do período republicano.

Fonte: elaboração própria.

3. Considerações finais: quais os principais arranjos jurídicos desenvolvidos para o financiamento da educação básica?

O objetivo deste artigo consistiu em abordar os arranjos jurídicos desenvolvidos ao longo da história da república brasileira para financiar a educação básica. A abordagem histórico-normativa permite que compreendamos qual estrutura jurídica foi conferida às políticas de financiamento da educação, que é capaz de impactar sobremaneira na prestação do direito, pois articula-se, mais intimamente, com sua concretização.

Em mais de 100 anos de república brasileira, notamos que a concepção atribuída à educação pública se transformou na medida em que se alteravam os paradigmas da sociedade, influenciando, por sua vez, as políticas de financiamento e distribuição de competências entre entes federativos.

No início da república, não havia política nacional sobre financiamento da educação, de modo que os Estados tinham de arcar com as despesas, recebendo auxílios pontuais da União. À medida que a educação começou a tornar-se, de fato, tema de interesse nacional, o que ocorreu especialmente a partir da década de 1920, formularam-se estruturas jurídicas que vinculariam parte de receitas orçamentárias para garantir a prestação do direito educacional, acompanhada de fundos contábeis educacionais. Essa foi a via encontrada para atribuir eficácia ao direito, evitando seu descumprimento por eventual escassez orçamentária. A vinculação de receitas, por isso, guiaria boa parte das políticas de financiamento educacional ao longo da história, variando apenas em virtude do grau de rigidez normativa – porque poderia ser criada por decreto, lei ou pela Constituição Federal – e a respeito do percentual a ser vinculado.

A vinculação de receitas como modelo jurídico para financiar a educação surgiu, inicialmente, pelo Decreto nº 16.782-A/25, a chamada *Reforma João Luiz Alves*. Tinha, portanto, estrutura normativa de decreto do Poder Executivo – tipo de norma que poderia ser flexibilizada/alterada com certa facilidade – e somente vinculava recursos dos Estados-Membros, que até então eram exclusivamente responsáveis pela instrução primária e normal. Já em 1932, o governo federal criou o

Fundo Especial de Educação e Saúde, com recursos de fonte tributária específica (Decreto nº 21.335/32). Coexistia, nesse período, (i.) vinculação de recursos dos Estados e (ii.) financiamento da União por meio de fundo contábil, composto por receita tributária de taxa de documentos sujeitos a selo – o que também denota uma vinculação, não de receitas de impostos, mas de uma taxa em específico.

A Constituição Federal de 1934 previu, pela primeira vez, a vinculação de receitas de todos os entes federativos. O texto, também, estimulou a criação de fundos para gerenciar os recursos. A medida demonstrou que (i.) procurou-se atribuir maior rigidez à medida vinculatória, inserindo-a na CF/34, cuja modificação é dificultosa, dada a natureza rígida da própria Constituição; e (ii.) a política de fundos afigurava-se como um meio para melhor gerenciar os recursos.

Por isso, a vinculação constitucional consagrou-se como uma política de financiamento conectada à necessidade de efetivar o direito à educação. Após a CF/34, a vinculação apenas deixou de ser prevista na Constituição Federal de 1937, conhecida como “Constituição Polaca”, que foi outorgada durante o Estado Novo; e na Constituição Federal de 1967 e sua Emenda Constitucional nº 1/69 (com exceção da vinculação dos recursos dos municípios), ambas do período do regime militar. Embora os hiatos tenham ocorrido em épocas de evidente autoritarismo, não é correto afirmar que inexistiram políticas de financiamento, ainda que tenham sido incipientes: na época do Estado Novo foi criado o *Fundo Nacional do Ensino Primário* e a ditadura militar criou a contribuição social salário-educação.

Com o retorno da democracia, período marcado especialmente pelo percentual vinculatório de receitas previsto pela Constituição Federal de 1988, há que se destacar as medidas que desvincularam os recursos vinculados do orçamento federal – FSE, FEF e DRU – que atingiram as receitas destinadas à educação de 1994 a 2011. Ou seja, embora a vinculação tenha sido prevista pelo artigo 212 da CF, esta disposição foi mitigada pelas sucessivas emendas constitucionais que desvincularam recursos federais. Isso ocorreu porque havia a necessidade de equilibrar as contas do governo federal, e optou-se por atingir as receitas vinculadas à educação, em virtude de sua rigidez e baixa margem de discricionariedade ao gestor público.

Essas medidas de desvinculação de recursos não necessariamente podem ser objeto de comparação com as Constituições de período autoritário, em cujos textos sequer previram a fonte financiadora da educação. Por outro lado, demonstram maior poder do governo federal em promover modificações na estrutura da vinculação para beneficiar seu próprio orçamento, ainda que a prática reverbere indiretamente nas políticas educacionais dos entes subnacionais – porque dependem muitas vezes de recursos federais, como no caso da complementação do FUNDEB. A desvinculação demonstra, também, que a opção do governo, seja em períodos de crise econômica ou de dificuldades para fechar as contas públicas, pode importar em minimizar os recursos educacionais, preterindo-os em prol de outras necessidades

estatais. A saída encontrada não parece adequada, pois afeta uma série de políticas públicas educacionais em andamento, em nível nacional, obstaculizando ainda mais o desenvolvimento humano do país.

Além das políticas vinculatórias, cabe lembrar que após a promulgação da Constituição Federal de 1988, criaram-se, também, políticas *subvinculatórias* – isto é, determinavam a maneira como os recursos já vinculados deveriam ser gastos –, por meio de fundos contábeis, o FUNDEF (1996-2006) e FUNDEB (2007-2020). Os fundos otimizaram a distribuição dos recursos, criando medidas de auxílio a locais que pouco arrecadam e que possuem considerável número de alunos matriculados em sua rede. O principal objetivo dos fundos foi minimizar a desigualdade existente entre as regiões do país, permitindo que o financiamento da educação ocorra de modo uniforme, além de promover valorização do professorado.

A política de *subvinculação*, ainda, criou estrutura de controle mais robusta, viabilizando a participação da comunidade local no exame das contas públicas. Quando comparado com a mera previsão de vinculação constitucional, tem-se que as medidas *subvinculatórias* atribuíram maior efetividade ao preceito, já que, além de existir recursos, tem-se que há um sistema de controle que viabiliza o gasto adequado, evitando – ou pelo menos colocando obstáculo – práticas deletérias, como a corrupção.

Embora possuam suas virtudes, as políticas de *subvinculação* são pautadas pela quantidade de alunos matriculados em cada rede de ensino, priorizando o aluno *na escola*, e não necessariamente a qualidade do ensino prestado. Por outro lado, a *subvinculação* constitui uma sofisticação da política vinculatória, possibilitando maior transparência aos gastos públicos e a existência de recursos mínimos à prestação do direito educacional.

Portanto, podemos sintetizar que, a partir do arcabouço jurídico apresentado sobre o histórico das políticas de financiamento da educação, há a necessidade premente de tornar o controle dos recursos cada vez mais arrojado e eficiente, além de incentivar políticas que visem à qualidade no ensino. Isso porque a vinculação não mais existe *per se*, mas sim atrelada a políticas públicas educacionais basilares, como são as de *subvinculação* e os planos nacionais, estaduais e municipais de ensino. Com isso, eventuais propostas para alterar o mecanismo vinculatório importam na necessidade de repensar todas as políticas subjacentes, assim como seu potencial grau de interferência e comprometimento da educação básica como um todo – isto é, em todos os níveis federativos. Assim, as sugestões de aperfeiçoamento da política de financiamento devem ser observadas a longo prazo, a fim de que sejam estáveis, evitando manobras que alterem o percurso de políticas públicas educacionais.

4. Referências bibliográficas

- AGUIAR, Márcia Ângela da S. *O Conselho Nacional de Secretários de Educação na Reforma Educacional do governo FHC*. In *Educ. Soc.*, Campinas, vol. 23, n. 80, setembro/2002, p. 72-89.
- AMARAL, Nelson Cardoso. Um novo Fundef? As idéias de Anísio Teixeira. In *Educação & Sociedade*, ano XXII, nº 75, Agosto/2001, p. 277-290.
- ARAÚJO, Caetano Ernesto Pereira de; MACIEL, Eliane Cruxên Barros de Almeida. A Comissão de Alto Nível: história da Emenda Constitucional nº 1, de 1969. In SENADO FEDERAL. *A Constituição que não foi: história da Emenda Constitucional n. 1, de 1969*. Brasília: Senado Federal, 2002.
- AZEVEDO, Fernando de; et al. *Manifestos dos pioneiros da Educação Nova (1932) e dos educadores (1959)*. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, Editora Massangana, 2010.
- BUCCI, Maria Paula Dallari; VILARINO, Marisa Alves. A ordenação federativa da educação brasileira e seu impacto sobre a formação e o controle das políticas públicas educacionais. In: ABMP; Todos pela Educação. (Org.). *Justiça pela Qualidade na Educação*. 1ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 117-150.
- CALLEGARI, Cesar. (Org.). *FUNDEB: financiamento da educação pública no Estado de São Paulo*. São Paulo: APEOESP, 2008.
- CALMON, João. A luta de Calmon contada por ele mesmo (depoimento). In GOMES, Candido A. (Org.) *João Calmon, batalhador da educação*. Campinas: Autores Associados, 1996.
- CARDOSO, Fernando Henrique. *A arte da política - a história que vivi*. Rio de Janeiro: Editora Record, 2006.
- COMBLIN, Joseph. *A ideologia da Segurança Nacional – O poder militar na América Latina*. Trad. A. Veiga Filho. 2ª edição. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1978.
- CURY, Carlos Roberto Jamil. A educação e a primeira constituinte republicana. In FÁVERO, Osmar. (Org.) *A educação nas constituintes brasileiras*. 3ª ed. Campinas: Autores Associados, 2005, pp. 69-80.
- _____. A educação na Revisão Constitucional de 1926. In FÁVERO, Osmar. (Org.) *A educação nas constituintes brasileiras*. 3ª ed. Campinas: Autores Associados, 2005, pp.81-107.
- _____. Estado e políticas de financiamento em educação. In *Educ. Soc.*, Campinas, vol. 28, n. 100 – Especial, out/2007, p. 831-855.
- DAVIES, Nicholas. *FUNDEB: a redenção da educação básica?* Campinas: Autores Associados, 2008.

- FÁVERO, Osmar. (Org.) *A educação nas constituintes brasileiras*. 3ª ed. Campinas: Autores Associados, 2005.
- FRANCEZE, Cibele. *Federalismo cooperativo no Brasil: da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas*. 2010. 210 f. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2010.
- GASPARI, Élio. *A ditadura envergonhada*. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.
- HORTA, José Silverio Baia. Direito à educação e obrigatoriedade escolar. In *Cadernos de Pesquisa*, Fundação Carlos Chagas, São Paulo, n. 104, julho 1998, p. 5-34.
- IBGE. *Teixeira de Freitas, um Cardeal da Educação Brasileira – Sua atualidade intelectual*. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.
- JESUS, Wellington Ferreira de. A vinculação de recursos para a educação e a UDN. In *Cadernos de Pesquisa*, v. 40, n. 139, jan./abr. 2010, p. 213-236.
- LANG, Alice Beatriz da Silva Gordo. A 1ª Constituição Republicana de 1891 e a Reforma Constitucional de 1926. In *Cadernos USP, Centro de Estudos Rurais e Urbanos*, v. 2, 1987, p. 97-101.
- MACHADO, Maria Goreti Farias. *A proposta de FUNDEB do Executivo federal: interlocações na formulação política*. 2007. 154 f. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação, Porto Alegre, 2007.
- MARTINS, Paulo Sena; PINTO, José Marcelino de Rezende. Como seria o financiamento de um Sistema Nacional de Educação na perspectiva do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova. In *Jornal de Políticas Educacionais*, nº 14, julho-dezembro 2013, p. 3-16.
- MENDES, Marcos. *Análise das irregularidades na administração municipal do FUNDEF: Constatações do programa de fiscalização a partir de sorteios públicos da Controladora-Geral da União*. São Paulo: Transparência Brasil, 2004.
- NEGRI, Barjas. O financiamento público da educação básica no Brasil: 1988-2012. In NEGRI, et al. *Educação básica no Estado de São Paulo: avanços e desafios*. São Paulo: Governo do Estado de São Paulo, 2014.
- NUNES, Alynne Nayara Ferreira. Legislar sobre Educação: A Interpretação das Competências pelo STF. *FGV Direito SP Research Paper Series*, 2014, n. 101. Disponível em: <http://ssrn.com/abstract=2489387>.
- _____. *FUNDEB no Congresso: exame das propostas para um fundo a vencer em breve*. Florianópolis: CONPEDI. 1ed., 2015, p. 1-20. Disponível em: <http://www.conpedi.org.br/publicacoes/c178h0tg/091ud5at/46vBj8av45skzCvy>.

- _____. *O FUNDEF NA PRÁTICA: Uma análise jurídica dos desafios para a implementação de políticas públicas no Brasil*. 2016. 96 f. Dissertação (Mestrado) - Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getulio Vargas. São Paulo, 2016.
- OLIVEIRA, Romualdo Portela de. O financiamento da educação. In ADRIÃO, Theresa; OLIVEIRA, Romualdo Portela (orgs). *Gestão, financiamento e direito à educação: análise da Constituição Federal e da LDB*. São Paulo: Xamã, 2007, p. 83-122.
- PINTO, José Marcelino Rezende. *Os recursos para educação no Brasil no contexto das finanças públicas*. Brasília: Editora Plano, 2000.
- _____. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. In *Educ. Soc.*, Campinas, vol. 28, n. 100, Especial, out. 2007, p. 877-897.
- _____. O Golpe de 1964 e o financiamento: ditaduras não gostam de educação. In *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, v. 30, n. 2, 2014, p. 287-301.
- _____. Dinheiro traz felicidade? A relação entre insumos e qualidade na educação. In PINTO, José Marcelino de Rezende; SOUZA, Silvana Aparecida. (Orgs.). *Para onde vai o dinheiro?: caminhos e descaminhos do financiamento da educação*. São Paulo: Xamã, 2014, p. 147-167.
- ROCHA, Marlos Bessa Mendes da. A lei brasileira de ensino Rivadávia Corrêa (1911): paradoxo de um certo liberalismo. *Educ. rev.* [online]. 2012, vol. 28, n.3, p. 219-239.
- ROSSINHOLI, Marisa. *Política de financiamento da educação básica no Brasil: do FUNDEF ao FUNDEB*. 2008. 173 f. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Metodista de Piracicaba, Programa de Pós-Graduação em Educação, Piracicaba, 2008.
- SANO, Hironobu. *Articulação Horizontal no Federalismo Brasileiro: Os Conselhos de Secretários Estaduais*. 2008. 308 f. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2008.
- SEMEGHINI, Ulysses Cidade. *FUNDEF: uma revolução silenciosa*. 2002. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/REVOLUCAO.pdf>. Último acesso em: 8 ago. 2015.
- SENADO FEDERAL. *A Constituição que não foi: história da Emenda Constitucional n. 1, de 1969*. Brasília: Senado Federal, 2002.
- SILVA, José Afonso da. *Direito Constitucional Positivo*. 35ª ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2011.

SOUZA, Mayara Paiva de. A Constituinte de 1946: a bancada udenista e a reinterpretação do tempo. In *Revista de História e Estudos Culturais*, Vol. 8, Ano V, nº 4, out-dez 2008, p. 1-14.