

# Trajetória das diretrizes legais do financiamento da educação básica na Constituinte e nas emendas à Constituição Federal de 1988

Nalú Farenzena

---

## Resumo

A análise da trajetória do conteúdo normativo na Constituição Federal deve considerar as três diretrizes da política de financiamento público da educação básica – prioridades no financiamento, política de fundos na educação básica e garantia de padrões de qualidade e custos. A diretriz prioridades no financiamento divide-se em: etapa da educação e responsabilidades federativas na educação. O exame do financiamento como política pública se refere, em primeiro plano, à política formulada e, secundariamente, ao processo de sua formulação. As diretrizes constitucionais da política de financiamento compreendem proposições da tramitação e dos textos promulgados referentes à Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988) e às Emendas Constitucionais nº 14/1996, nº 53/2006, nº 59/2009 e nº 108/2020. Os resultados mostram que a presença da sociedade civil comprometida com a realização do direito à educação foi e continua sendo substancial para que ocorram avanços nessa política.

Palavras-chave: educação básica; financiamento da educação; legislação do ensino; políticas de financiamento público.

---

## **Abstract**

### **Trajectory of the legal guidelines for the funding of basic education at the Constituent Assembly and the Brazilian Constitution of 1988**

*The analysis of the trajectory of the Federal Constitution's normative content must consider the three guidelines of the public funding policy for Basic Education – funding priorities, fund policy in Basic Education and quality standards assurance and costs. The funding priorities guideline has the following branches: Education stage and federal responsibilities towards Education. The analysis of the funding of public education relates, firstly, to the policy formulated and, secondly, to the formulation process. The constitutional guidelines of the funding policy involve the proposition of the proceedings and of texts enacted that concern the Brazilian National Constitutional Assembly (1987-1988) and the legal documents Emendas Constitucionais nº 14/1996, nº 53/2006, nº 59/2009 and nº 108/2020. Results show that the involvement of the civil society committed to the actualization of the rights to education was and remains substantial for the advancements in this policy.*

*Keywords: basic education; education funding; education laws; public funding policies.*

---

## **Resumen**

### **Trayectoria de los lineamientos legales para el financiamiento de la educación básica en la Asamblea Constituyente y en las reformas a la Constitución Federal de 1988**

*El análisis de la trayectoria del contenido normativo de la Constitución Federal debe considerar los tres lineamientos de la política de financiamiento público de la educación básica –prioridades en el financiamiento, política de fondos en la educación básica y garantía de estándares de calidad y costos. El lineamiento de prioridades en el financiamiento se divide en: etapa de la educación y responsabilidades federativas en la educación. El examen del financiamiento como política pública se refiere, en primer lugar, a la política formulada y, en segundo lugar, al proceso de su formulación. Los lineamientos constitucionales de la política de financiamiento comprenden propuestas del procedimiento y de los textos promulgados referentes a la Asamblea Nacional Constituyente (1987-1988) y a las Reformas Constitucionales n.º 14/1996, n.º 53/2006, n.º 59/2009 y n.º 108/2020. Los resultados muestran que la presencia de la sociedad civil comprometida con la realización del derecho a la educación fue y sigue siendo sustancial para que se produzcan avances en esta política.*

*Palabras clave: educación básica; financiamiento de la educación; legislación de la enseñanza; políticas de financiación pública.*

---

## Introdução

Uma das áreas temáticas dos estudos sobre políticas públicas educacionais é o financiamento da educação. As políticas públicas são consideradas, neste texto, *programas* de ação pública, isto é “[...] dispositivos político-administrativos coordenados em princípio em torno de objetivos explícitos” (Muller; Surel, 2002, p. 11).

Segundo Thoenig (2006), nas Ciências Sociais, há preocupação com a precisão do termo política pública: Qual é a autoridade que intervém? Qual é o setor de intervenção? Em qual momento? Qual o alvo visado? Assim, não se trata de focar a política do Estado em geral, mas a política fiscal de um governo num dado período ou a política de educação infantil de um dado território em tal período. Existem tantas políticas públicas quantas forem as combinações possíveis, sendo importante observar que a abordagem das Ciências Sociais em relação às políticas públicas leva em conta fatos observáveis, pois o interesse não é “o que uma autoridade deve fazer segundo o mandato que lhe é atribuído, mas o que ela faz e ao que ela renuncia a fazer em face de uma situação ou de um problema. Elas se desenvolvem através de relações com outros atores sociais coletivos ou individuais” (Thoenig, 2006, p. 329 – tradução nossa).

Este artigo concebe o financiamento público da educação como política pública, uma parte desse amplo setor. É de se observar, todavia, que, conforme Muller (2018, p. 24), “uma política pública não é um dado, mas uma construção de pesquisa”, por isso, cabe explicitar que, no bojo das possibilidades de focar ou articular dimensões da política de financiamento da educação, serão analisadas algumas de suas diretrizes, inscritas na Constituição da República. Nessa concepção, a política pública de financiamento será trabalhada somente em aspectos de seu conteúdo normativo, restrito a disposições da Constituição Federal.

O objetivo é analisar a trajetória do conteúdo da formulação legislativa, no Congresso Nacional, de três diretrizes da política de financiamento público da educação básica: prioridades no financiamento, política de fundos na educação básica e garantia de padrões de qualidade e custos. A diretriz *prioridades no financiamento* se desdobra em duas – etapa da educação e responsabilidades federativas na educação.

Conforme Jacquot (2006), na fase de formulação, o problema público é tratado pelo governo e se transforma em política pública; alternativas são formuladas como soluções possíveis para o problema e ocorre o momento próprio da decisão. As diretrizes constitucionais, aqui enfocadas, do financiamento da educação compreendem proposições da tramitação e dos textos promulgados referentes à Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988) e às Emendas Constitucionais (EC) nº 14/1996 (1995-1996), nº 53/2006 (2005-2006), nº 59/2009 (2007-2009) e nº 108/2020 (2015-2020). Os textos foram objeto de análise documental, na qual a interpretação envolveu a articulação entre diferentes textos normativos (aprovados ou não) e entre os textos normativos e os aspectos do macro contexto em que se inseriram os processos legislativos.

As próximas quatro seções abrangem a formulação legislativa das diretrizes da política de financiamento, as quais são objeto de análise. Nos comentários finais, a trajetória das diretrizes, no período, é sintetizada.

Cabe uma ressalva quanto aos conteúdos contemplados em cada momento. A revisão registra as disposições inscritas na Constituição Federal, todavia, no que concerne a propostas apresentadas/discutidas e não aprovadas, a opção, dados os limites do texto, foi a de destacar somente aquelas julgadas mais marcantes dentro de cada diretriz. Marcantes foram consideradas as que suscitaram mais debates ou foram reagendadas em outros momentos da produção legislativa no nível constitucional.

## **Constituição de 1988**

Na ditadura inaugurada em 1964, no Brasil, fez-se capilar a estratégia autoritária. Entre 1964 e 1985, o País caracterizou-se pela conformação de um Estado burocrático-autoritário, no qual, segundo O'Donnell (1990), possuíam peso decisivo as organizações especializadas na coerção e aquelas que normatizavam a economia. Ademais, houve fechamento de canais democráticos de acesso ao governo ou a critérios de representação popular ou de classe. Na primeira metade da década de 1980, o esgotamento do modelo coercitivo conduziu à reengenharia institucional da transição negociada do regime, cunhada de *transição democrática*.

O primeiro governo civil da chamada Nova República não logrou constituir, pelo jogo democrático, processos institucionais de negociação de interesses com vistas à obtenção de consensos mínimos em torno de um novo projeto hegemônico e muito menos a agregação de apoios que sustentassem a execução das políticas formuladas. Segundo Nogueira (1998), além do malogro da política econômica, o governo José Sarney (1985-1990) carregou a pesada bagagem do regime ditatorial, equilibrou-se numa heterogênea armação política, dentro de um cenário de profunda crise política e de um complexo processo constituinte. Isso explica, em parte, o fato de muitos dos dispositivos consagrados na Constituição de 1988 terem sido, logo em seguida e de modo continuado, objeto de contestação, a fim de adequar o arcabouço institucional do País a um novo projeto. Tal situação levou ao que Couto (1997) chamou de "constitucionalização da agenda política", ou seja, um processo constante de reforma constitucional, o qual exige significativos empenhos e negociações para forjar maiorias parlamentares excepcionais necessárias à aprovação de emendas. Das reformas constitucionais que modificaram disposições acerca da educação, quatro são abordadas neste texto.

Em fevereiro de 1987, instalaram-se os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte, composta pelos mesmos integrantes do Congresso Nacional. A elaboração do texto constitucional seguiu uma trajetória na qual se identificam, pela ordem, os momentos das subcomissões temáticas, das comissões temáticas, da Comissão de Sistematização, do Plenário da Constituinte e da Comissão de Redação. As proposições da agenda evidenciam a disputa acirrada pelo ordenamento da

educação na sociedade brasileira, estreita relação entre parlamento e sociedade civil e processos de negociação que, embora descontínuos, contemplaram a explicitação e a conciliação de interesses.

No Quadro 1, encontram-se as disposições de cada diretriz da política de financiamento da educação no texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, assim como proposições de substitutivos que não obtiveram aprovação.

**Quadro 1 – Política de financiamento da educação básica no texto original da Constituição da República Federativa do Brasil – diretrizes selecionadas**

Diretriz		Constituição de 1988 (texto original)	
		Disposições	Propostas não aprovadas
Prioridade no financiamento	Etapa da educação	Ensino fundamental obrigatório, nos termos do PNE. <sup>1</sup> Salário-educação para o ensino fundamental público.	–
	Responsabilidades federativas	União: – sistema federal de ensino; – assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios.  Municípios: – educação pré-escolar e ensino fundamental; – programas suplementares para o ensino fundamental.  Ensino fundamental e alfabetização: – 50% dos recursos vinculados à MDE <sup>2</sup> de todas as esferas de governo, por dez anos (artigo 60 do ADCT <sup>3</sup> ).	União: – ensino superior.  Municípios: – ensino fundamental.  Estados e municípios: – ensino “básico” e médio (regulamentação em lei complementar estadual).
Política de fundos		–	Transferência de recursos (da União ou dos estados), por meio de fundos, para que estados e municípios assegurassem padrões mínimos de qualidade.
Garantia de padrão de qualidade e custos		Garantia de padrões de qualidade como princípio do ensino.	Padrões mínimos de qualidade e custos como base para o financiamento da educação por parte do poder público.

Fonte: Elaboração própria, com base na Constituição da República Federativa do Brasil (1988).

Notas: <sup>1</sup> Plano Nacional de Educação.

<sup>2</sup> Manutenção e desenvolvimento do ensino.

<sup>3</sup> Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Em relação ao ensino obrigatório, houve forte consenso de que deveria ser somente o ensino fundamental, até então chamado de ensino de 1º grau. Dada a priorização, foi reiterada a destinação do salário-educação a este segmento.

O texto constitucional de 1988 não definiu níveis de ensino prioritários de atuação para União e estados, pois não foi possível a obtenção de consensos quanto a esse ponto. Como será visto nas próximas seções deste artigo, esse assunto

continuou a ser objeto de atenção em fóruns subsequentes de formulação constitucional.

Durante o processo de elaboração da Constituição de 1988, houve anteprojetos que contemplaram a associação entre padrões de qualidade na educação e seus custos como parâmetro para o financiamento da educação. A criação de fundos estava prevista para transferência de recursos da União para estados e municípios, ou dos estados para os municípios, a fim de garantir recursos suficientes para o atendimento educacional com padrão mínimo de qualidade. No texto constitucional, o preceito restringiu-se à garantia de padrões de qualidade do ensino como princípio, de modo genérico (artigo 206, inciso VII), e esse tema permaneceu (e permanece) na agenda da política de financiamento da educação.

Nesse período, a revista *Em Aberto* publicou quatro números em que o financiamento da educação esteve em pauta. Os textos analisaram criticamente a política educacional do País e contemplaram alternativas para a política de financiamento da educação que, nesse intervalo de tempo ou mais adiante, entraram na agenda governamental.

Em 1983, o número 14 foi dedicado ao tema *Financiamento e custos da educação*, organizado por José Carlos Melchior. Na seção Enfoque, Melchior (1983) abordou a relação do financiamento da educação com os sistemas de valores políticos, econômicos e tributários, as possibilidades de aperfeiçoamento das fontes existentes de financiamento da educação e a criação de novas fontes.

68

Em 1986, dois números contemplaram artigos que discutiram assuntos que tangenciaram o financiamento da educação. No número 29, sobre *Municipalização do ensino*, Elba Barreto e Lisete Arelaro (1986) analisam a controvertida tese da municipalização do ensino de 1º grau, examinando as responsabilidades federativas para com a educação, aí incluídas as de financiamento, tendo em conta a precária situação da maioria dos municípios brasileiros e as desigualdades territoriais. No número 30, organizado por Pedro Demo, com o tema *Educação e Constituinte*, Jacques Velloso (1986) enfocou quatro questões para o financiamento do ensino na Constituinte: 1) recursos públicos, ensino oficial e gratuidade; 2) Estado e sistema privado de ensino; 3) vinculação da receita de impostos dos governos à manutenção e ao desenvolvimento do ensino; e 4) salário-educação e ensino público.

Em 1989, *A educação na nova Constituição: recursos* foi a temática do número 42, organizado por José Carlos Melchior, com ênfase tanto nas normas constitucionais quanto nas diretrizes e bases da educação. No artigo da seção Enfoque, Melchior (1989) analisou as políticas públicas que influenciavam mais diretamente o financiamento da educação – o endividamento interno e externo, o combate à inflação e a remuneração salarial. Na seção Pontos de Vista, Ediruald de Mello (1989) discutiu o financiamento da educação e sua relação com a gestão democrática do ensino público de 1º grau. Deteve-se em examinar os custos do ensino e defendeu a necessidade de definir padrão de qualidade e o correspondente “custo/aluno/qualidade”. Sobre o financiamento da educação nos municípios, Maria Eudes Bezerra

Veras (1989) descreveu minuciosamente as fontes de recursos locais, seu uso na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) e o controle cidadão.

### **Emenda Constitucional do Fundef (EC nº 14/1996)**

A partir do governo Collor de Mello (1990-1992), o Brasil sofreu uma guinada liberal, adotando políticas adversas ao nacional-desenvolvimentismo predominante até então. A nova agenda reuniu estratégias de ajuste estrutural visando à estabilização econômica e às políticas neoliberais de abertura comercial, à desregulamentação econômica e à privatização do setor produtivo estatal. Complementarmente, o ajuste previu uma reforma do aparelho de Estado, a fim de redefinir a natureza das funções estatais, a estrutura e os processos administrativos e as relações intergovernamentais. Segundo Sallum Junior (2000), o Plano Real, iniciado em 1994, ainda durante o governo Itamar Franco (1992-1994), bem como as reformas institucionais e patrimoniais do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) deram mais consistência à liberalização iniciada em 1990. Pelo lado da reforma na administração pública, o Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado (1995) advogou a instalação de uma administração pública gerencial e fundamentou o encaminhamento de propostas de emenda constitucional para reformar a administração pública e o sistema previdenciário.

É indispensável pontuar, em contrapartida, que, tendo em conta a trajetória histórica das políticas sociais no País, a Constituição de 1988 avançou na afirmação de direitos sociais. Como argumentam Castro e Ribeiro (2009), seus dispositivos referentes à política social redesenharam radicalmente o sistema brasileiro de proteção social, aproximando-o do modelo redistributivista. Ainda segundo esses autores, mesmo com estratégias restritivas do gasto social nos anos 1980 e 1990, salvaguardas jurídicas de diferentes áreas protegeram o gasto público social: houve desaceleração nos gastos, mas esta poderia ter sido muito mais intensa sem aquelas salvaguardas.

A EC nº 14/1996 não provocou retrocessos na afirmação do direito à educação, embora tenha ensejado o aprofundamento da municipalização do ensino fundamental sem garantir condições mais qualificadas de atendimento; além disso, preteriu a educação de jovens e adultos no ensino fundamental no âmbito do fundo instituído.

No Quadro 2, encontram-se os conteúdos referentes às diretrizes da política de financiamento da educação trabalhadas neste texto, de acordo com a tramitação e o promulgado na EC nº 14/1996.

**Quadro 2 – Política de financiamento da educação básica na Emenda Constitucional nº 14/1996 – diretrizes selecionadas**

Diretriz		Emenda Constitucional nº 14/1996	
		Disposições	Propostas não aprovadas
Prioridade no financiamento	<b>Etapa da educação</b>	Ensino fundamental obrigatório, nos termos do PNE. Salário-educação para o ensino fundamental público.	–
	<b>Responsabilidades federativas</b>	<p>União:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– rede federal;</li> <li>– assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, com funções e objetivos definidos constitucionalmente.</li> </ul> <p>Municípios:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– ensino fundamental e educação infantil.</li> </ul> <p>Estados:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– ensino fundamental e ensino médio.</li> </ul> <p>Estados e municípios devem definir formas de colaboração para assegurar o ensino obrigatório.</p> <p>Programas suplementares para o ensino fundamental.</p> <p>Ensino fundamental: subvinculação de 60% dos recursos vinculados a MDE<sup>1</sup> dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, por dez anos (artigo 60 do ADCT<sup>2</sup>).</p>	A não explicitação da assistência técnica e financeira da União como instrumento da sua atuação na educação básica.
	<b>Política de fundos</b>	Institui o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef (artigo 60 do ADCT).	Uso ou não uso do salário-educação – cota federal – como fonte da complementação da União ao Fundef (texto omitiu isso).
	<b>Garantia de padrão de qualidade e custos</b>	Ajustes das contribuições ao Fundef, de todas as esferas de governo, num prazo de cinco anos, a fim de assegurar valor por aluno correspondente a um padrão mínimo de qualidade do ensino nacionalmente definido.	Custo aluno qualidade como referência para a atuação da União na educação básica.

Fonte: Elaboração própria, com base na Constituição da República Federativa do Brasil (1988) – redação dada pela EC nº 14/1996.

Notas: <sup>1</sup> Manutenção e desempenho do ensino.

<sup>2</sup> Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) que gerou a EC nº 14/1996 teve origem no Poder Executivo Federal, em 1995, e representou a imposição de inflexões a diretrizes e metas que vinham sendo construídas no Brasil no marco da Educação para Todos (1993-1994) e na tramitação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), iniciada em 1988. Da apresentação da PEC à sua aprovação, transcorreu menos de um ano. O núcleo do interesse do Executivo era criar o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) e, com isso, contornar reivindicações dos docentes, entre elas o estabelecimento de piso salarial nacional, bem como atribuir apenas aos governos subnacionais a priorização financeira do ensino fundamental.

A Constituição de 1988 estabelecia como competência da União a organização e o financiamento do sistema federal de ensino. A imprecisão foi corrigida com a EC nº 14/1996, desmembrando-se essas competências: a União deve *organizar* o sistema federal e *financiar* as instituições de ensino públicas federais. Ainda quanto às prioridades da União, no Congresso Nacional, foi especificada a prestação de assistência técnica e financeira da União aos governos subnacionais como o instrumento para o exercício de suas funções supletivas e redistributivas.

As disposições da PEC aprovada no Poder Legislativo Federal corrigiram a imprecisão terminológica de que um dos níveis de atuação prioritária dos municípios era o “pré-escolar”, passando para “educação infantil”, adaptando assim o texto constitucional aos substitutivos da LDB. Em relação às prioridades dos estados, foram agora estabelecidas – ensino fundamental e ensino médio –, preenchendo uma lacuna.

As principais inovações da EC nº 14/1996 foram a criação do Fundef e a subvinculação de 60% da receita líquida de impostos dos governos subnacionais ao ensino fundamental, dois mecanismos associados para reforço da atribuição de maior responsabilidade dos municípios, dos estados e do Distrito Federal com o ensino fundamental. A contribuição da União ao Fundef foi prevista para ser relativamente pequena e sua efetivação aportou recursos residuais. Quanto ao uso ou não da cota federal do salário-educação para a complementação da União ao Fundef, o texto constitucional foi omissivo e, na prática, essa fonte foi usada.

Importante sublinhar que, na tramitação no Congresso Nacional, foi preceituado o ajuste progressivo das contribuições das três esferas de governo ao Fundef, a fim de que, num prazo de cinco anos, pudesse ser garantido um valor por aluno correspondente a um padrão mínimo de qualidade do ensino, este último a ser definido em âmbito nacional. Nas palavras de Pinto (2018, p. 857): “Ou seja, estabeleceu-se a data de 1º de janeiro de 2003 como o prazo para implantação do que veio a se tornar o CAQi (custo aluno-qualidade inicial)”. Não se efetivou, mas o CAQi e o custo aluno qualidade permaneceram nas agendas governamental e de decisão.

No ano de 2001, no número 74 da *Em Aberto*, com o tema *Financiamento da Educação no Brasil*, organizado por Jorge Abrahão de Castro, dez artigos enfatizaram diversas perspectivas. Na seção Enfoque, Castro (2001) descreveu com precisão a estrutura da política de financiamento da educação no Brasil, suas fontes, seus usos, o Fundef e a subvinculação de recursos ao ensino fundamental estabelecida pela EC nº 14/1996.

### **As emendas do Fundeb (EC nº 53/2006) e da mudança na obrigatoriedade escolar (EC nº 59/2009)**

De 2003 a meados de 2016, o Brasil teve na presidência uma coalizão de centro-esquerda liderada pelo Partido dos Trabalhadores (PT), quando ocorreram os mandatos presidenciais de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006 e 2007-2010) e

Dilma Vana Rousseff (2011-2014 e um mandato inconcluso, em função de *impeachment*, de 2015 a agosto de 2016). Mantiveram-se, nesses anos, fundamentos da agenda macroeconômica anterior, como a política de geração de *superavit* fiscal, mas políticas sociais foram redefinidas e priorizadas, na direção da inclusão social. Segundo Castro *et al.* (2009), os constrangimentos da política macroeconômica à efetivação de políticas sociais mais ousadas constituíram uma linha de continuidade desse período com o anterior, contudo, houve redirecionamentos na intervenção do Estado na área social; desde 2007, no segundo governo Lula, a recuperação do crescimento econômico e o alcance de relativa estabilidade permitiram uma inflexão: as políticas sociais passam a ser vistas e implementadas como instrumentos de desenvolvimento e de superação da crise.

Fagnani (2011), ao demonstrar a ampliação do gasto social, no período de 2006 a 2010, pondera que, para tal, concorreram melhorias no mundo do trabalho e nas contas públicas e certo descrédito da ideologia neoliberal com a crise financeira internacional de 2008. O autor assinala a emergência ou a ampliação de espaços democráticos de pressão e controle social em diversas áreas, que contribuíram para a consolidação de políticas universais, como nas áreas de saúde, educação, assistência social, segurança alimentar e política urbana. Houve, para o autor, inflexões no sentido de construção de uma nova estratégia de proteção social – com desenvolvimento econômico, distribuição de renda e convergência entre políticas universais e focalizadas –, embora tenham permanecido tensões entre os paradigmas de estado mínimo e de bem-estar social e desafios imensos a enfrentar para que o caminho continuasse sendo seguido.

Nesse período, foram promulgadas as EC nº 53/2006 e EC nº 59/2009, em 2006 e 2009. No Quadro 3, as duas emendas constitucionais são descritas nos aspectos do financiamento da educação aqui examinados.

De meados de 2005 até o final de 2006, a EC nº 53/2006, que criou o Fundeb, foi apreciada no Congresso Nacional, e a PEC que lhe deu origem foi de iniciativa do Poder Executivo. Além dos parlamentares e outros atores da sociedade política, a tramitação da proposição contou com intensa participação de entidades e movimentos da sociedade civil, como a Campanha Nacional pelo Direito à Educação e o Movimento Interfóruns de Educação Infantil. Cabe sublinhar a ação do Movimento “Fundeb pra Valer!”, cuja mobilização e intervenção no trabalho legislativo imprimiram significativas mudanças em propostas preliminares.

Vale observar que, no período de vigência do Fundeb, diversas propostas de ampliação da redistribuição de recursos financeiros entre os entes federados fizeram parte da agenda de debates e negociações do financiamento da educação básica, envolvendo governos e entidades da sociedade civil; muitas, inclusive, foram apresentadas no Congresso Nacional, sob forma de emendas constitucionais, para apreciação.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> A respeito da tramitação da Emenda do Fundeb e de outras propostas de emendas constitucionais no período, ver Martins (2009) e Farenzena e Machado (2010).

**Quadro 3 – Política de financiamento da educação básica nas emendas constitucionais nº 53/2006 e nº 59/2009 – diretrizes selecionadas**

Diretriz		Emenda Constitucional nº 53/2006		Emenda Constitucional nº 59/2009
		Disposições	Propostas não aprovadas	Disposições
Prioridade no financiamento	Etapa da educação	Ensino fundamental obrigatório, nos termos do PNE. <sup>1</sup> Salário-educação para a educação básica pública.	–	Educação básica da população de 4 a 17 anos de idade. Salário-educação para a educação básica pública.
	Responsabilidades federativas	<p>União:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– rede federal;</li> <li>– assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, com funções e objetivos definidos constitucionalmente.</li> </ul> <p>Municípios:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– ensino fundamental e educação infantil.</li> </ul> <p>Estados:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– ensino fundamental e ensino médio.</li> </ul> <p>Estados e municípios devem definir formas de colaboração para assegurar o ensino obrigatório.</p> <p>Programas suplementares para o ensino fundamental.</p>	–	<p>Idem, com duas mudanças:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– União, estados, Distrito Federal e municípios devem definir formas de colaboração para assegurar universalização, padrão de qualidade e equidade do ensino obrigatório;</li> <li>– programas suplementares para a educação básica pública e não mais somente ensino fundamental.</li> </ul>
Política de fundos		Institui o Fundeb <sup>2</sup> (artigo 60 do ADCT). <sup>3</sup>	<p>A não inclusão da creche no Fundeb;</p> <p>Complementação da União de R\$ 4,3 bilhões no quarto ano (sem outras garantias).</p> <p>Redução de outras despesas federais em educação para garantir a complementação.</p>	Fundeb foi mantido no artigo 60 do ADCT.
Garantia de padrão de qualidade e custos		–	Ajustes das contribuições ao Fundeb, de todas as esferas de governo, num prazo de cinco anos, a fim de assegurar valor por aluno correspondente a um padrão mínimo de qualidade do ensino nacionalmente definido.	–

Fonte: Elaboração própria, com base na Constituição da República Federativa do Brasil (1988) – redação dada pela EC nº 53/2006 e pela EC nº 59/2009.

Notas: <sup>1</sup> Plano Nacional de Educação.

<sup>2</sup> Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação.

<sup>3</sup> Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

A PEC que originou a EC nº 59/2009 foi uma proposição com origem no Senado Federal em 2003, e foi aprovada no Senado em 2008. Continha apenas a determinação de eliminar a incidência da Desvinculação das Receitas da União (DRU) sobre os recursos da manutenção e do desenvolvimento do ensino (MDE) da União. Na Câmara dos Deputados, essa disposição foi mantida, todavia, outros preceitos foram acrescentados, sendo um deles o que mais caracteriza a EC nº 59/2009: a prescrição de obrigatoriedade da educação básica na faixa etária dos 4 aos 17 anos de idade.<sup>2</sup>

Pouco menos de três anos separam as duas emendas e existem dois pontos comuns entre elas: o reforço à corresponsabilidade das esferas de governo para com a educação obrigatória, a qual, com a Emenda nº 59/2009, foi ampliada; e a definição de maiores responsabilidades públicas para com a educação básica, embora a prioridade continue a ser o ensino obrigatório – ensino fundamental até a promulgação da EC nº 59/2009 e educação básica da população de 4 a 17 anos de idade com essa emenda.

Coerente com a criação do fundo da educação básica, o salário-educação, antes restrito ao ensino fundamental, foi redefinido, passando a fonte de financiamento da educação básica com a EC nº 53/2006.

A criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) é a principal modificação da EC nº 53/2006 para a política de financiamento da educação básica. Com o Fundeb, previsto para o período 2007-2020, todas as etapas e modalidades da educação básica foram valorizadas, e muita luta foi necessária, conforme mencionado anteriormente, para que a creche não ficasse fora. Com o Fundeb, recursos da receita de impostos vinculada à MDE de estados e municípios destinados aos fundos estaduais foram ampliados; no que concerne à complementação da União, na tramitação dessa emenda, o Congresso Nacional fixou valores monetários a serem aplicados nos três primeiros anos e um percentual de pelo menos 10% dos recursos dos fundos a partir de 2010.

O ajuste progressivo das contribuições ao Fundeb, a fim de garantir valor por aluno correspondente a um padrão mínimo de qualidade do ensino, tal como disposto na Emenda do Fundeb, não foi preceito aprovado na redação final.

Na EC nº 59/2009, foi prescrita a oferta de programas suplementares para a educação básica (e não mais somente o ensino fundamental) como um dos deveres do Estado. Com essa emenda, foram inseridos a União e o Distrito Federal entre as esferas de governo que devem definir formas de colaboração para assegurar o ensino obrigatório (antes constavam apenas estados e municípios). A prioridade financeira ao ensino obrigatório ficou balizada pelos objetivos de garantir sua universalização, seu padrão de qualidade e sua equidade.

*O Fundeb em perspectiva* foi o tema do nº 93 da *Em Aberto*, com nove artigos que exploraram o assunto sob diversos ângulos. A organização coube a Alexandre Peres e Eloísa Vidal. Nesse número, Pinto (2015) defendeu:

<sup>2</sup> A tramitação da EC nº 59/2009 e as razões para a ampliação da obrigatoriedade escolar expostas durante a tramitação podem ser consultadas em Farenzena (2010).

- o custo aluno-qualidade inicial como valor a ser assegurado pelo Fundeb, principalmente por meio de maior compromisso da União com o financiamento da educação básica;
- a necessidade de tornar perene esse fundo; e
- a constituição de uma rede pública única de educação básica para promover mais igualdade no sistema educacional.

No número 88, sobre *Políticas de educação integral em jornada ampliada*, também se destaca o artigo de Monlevade (2012), em que a oferta da educação em jornada integral é defendida e são examinados desafios e perspectivas para financiá-la.

### **Emenda do Fundeb permanente (EC nº 108/2020)**

O segundo mandato de Dilma Rousseff foi interrompido, por afastamento seguido de *impeachment*. Assumiu a presidência Michel Temer, de maio de 2016 a 1º de janeiro de 2019, quando tomou posse Jair Messias Bolsonaro. Ao buscar explicar as circunstâncias que levaram ao *impeachment* da presidenta, Bastos (2017) toma como hipótese o peso que tiveram a crise financeira global e as reviravoltas da política econômica – políticas de austeridade no primeiro mandato e execução da agenda empresarial conservadora na sequência –, que reforçaram a desaceleração cíclica da economia, o paradoxal descontentamento empresarial e a perda de popularidade da presidenta.

De outro ângulo, Sousa Filho e Silva (2017) exploram dados da base de apoio da presidenta no segundo mandato. Os autores argumentam que essa mesma base foi constituída dentro dos recursos institucionais da governabilidade do presidencialismo de coalizão do Brasil, porém, a aliança foi profundamente comprometida pela perda de legitimidade perante a opinião pública; por exemplo, apontam como emblemático dessa situação o resultado eleitoral de 2014, em que Dilma Rousseff se elegeu, no segundo turno, com apenas três pontos percentuais a mais do que o segundo colocado. A alternativa palatável aos grupos dominantes foi/é o programa *Uma Ponte para o Futuro*, cujo caminho para a implementação foi aberto com o golpe às instituições em 2016.

No governo Michel Temer, foi promulgada a EC nº 95/2016, que estabeleceu um teto para as despesas primárias federais, um “Novo Regime Fiscal” para os orçamentos fiscal e da seguridade social da União, com limites individualizados para despesas primárias do Executivo, do Judiciário, do Legislativo, do Ministério Público e da Defensoria Pública federais, pelo período de 20 anos, de 2017 a 2036. Como argumentam Rossi *et al.* (2019), essa emenda representa a adoção da austeridade fiscal como fundamento estrutural das ações do setor público brasileiro. A área da educação tem sido afetada duramente pela política de austeridade fiscal.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> A redução das despesas federais em educação nos anos mais recentes pode ser consultada em Amaral (2021) e Fineduca (2020, 2021).

No governo em curso, iniciado em 2019, além da política de austeridade fiscal – flexibilizada timidamente em 2020, durante a decretação de estado de calamidade pública diante das crises sanitária e econômica decorrentes da pandemia de Covid-19 –, a política educacional, no âmbito federal, tem sido marcada por propostas de cunho conservador.

Em meio ao último ano do governo Dilma Rousseff, ao governo Michel Temer e à primeira metade do governo Jair Messias Bolsonaro, tramitou, no Congresso Nacional, a PEC que ocasionou a instituição do Fundeb chamado de “permanente” (Brasil. EC nº 108, 2020). A PEC teve origem na Câmara dos Deputados, foi protocolada em 2015 e envolveu maior debate a partir de 2017, com ênfase para o processo de discussão de alternativas em 2019 e nos dois primeiros meses desse ano. Mesmo com a pandemia de Covid-19 e o trabalho remoto do Congresso Nacional, o processo teve continuidade e a EC nº 108/2020 foi promulgada em agosto. Assim como ocorreu com a EC nº 53/2006, de criação do Fundeb, houve forte participação de entidades da sociedade civil na tramitação, porém, o protagonismo, na sociedade política, coube majoritariamente ao parlamento federal, uma vez que o Poder Executivo se omitiu em muitos momentos.

No Quadro 4, estão compilados conteúdos referentes às diretrizes da política de financiamento da educação analisadas no presente artigo. Prioridade no financiamento constitui a diretriz que não sofreu alterações; as duas outras tiveram modificações significativas.

As disposições sobre o Fundeb passaram a fazer parte do corpo permanente da Constituição, o que garante mais estabilidade ao planejamento da oferta educacional. A complementação da União passou de, no mínimo, 10% para 23% dos recursos estaduais, municipais e do Distrito Federal. Essa proporção é maior do que a prevista na PEC original (10%) e menor do que outras alternativas presentes na tramitação.

A instituição de um sistema híbrido para a distribuição dos recursos de complementação da União foi outra modificação, sendo previstas três modalidades: pelo valor anual por aluno (Vaaf), de 10 pontos percentuais dos 23%; pelo valor anual total por aluno (Vaat), de 10,5 pontos percentuais; por evidências de melhoria de gestão de evolução em indicadores de atendimento e de melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades, de 2,5 pontos percentuais. A distribuição da complementação federal não ficou mais restrita aos fundos estaduais dos estados com menos recursos fiscais, pois foi acrescida a complementação com base na apuração do Vaat dos entes subnacionais, o que permitirá transferir recursos federais também aos municípios mais vulneráveis de qualquer estado do Brasil.

Outra inovação é a determinação, inserida na Constituição Federal pela EC nº 108/2020, de que o custo aluno qualidade (CAQ) deva ser referência para a garantia de padrão mínimo de qualidade na educação por parte da União. Embora propostas de maior detalhamento do CAQ e de sua relação com o Fundeb tenham estado em pauta, essa referência para o financiamento da educação foi fixada no parágrafo 7º do artigo 211 e endereçada à atuação da União na educação básica, remetendo-se sua regulamentação a lei complementar.

**Quadro 4 – Política de financiamento da educação básica na Emenda nº 108/2020 à Constituição da República Federativa do Brasil – diretrizes selecionadas**

Diretriz		Emenda Constitucional nº 108/2020	
		Disposições	Propostas não aprovadas
Prioridade no financiamento	Etapa da educação	Educação básica da população de 4 a 17 anos de idade (universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade).  Salário-educação para a educação básica pública.	–
	Responsabilidades federativas	<p>União:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– rede federal;</li> <li>– assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, com funções e objetivos definidos constitucionalmente.</li> </ul> <p>Municípios:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– ensino fundamental e educação infantil.</li> </ul> <p>Estados:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– ensino fundamental e ensino médio.</li> </ul> <p>União, estados e municípios devem definir formas de colaboração para assegurar universalização, padrão de qualidade e equidade do ensino obrigatório.</p>	Garantia de universalização, qualidade e equidade como responsabilidade solidária das esferas de governo, nos termos de lei complementar.
Política de fundos		<p>Institui o Fundeb<sup>1</sup> de caráter permanente (artigo 212-A), no qual a complementação da União deve ser de no mínimo 23% dos recursos globais dos fundos estaduais, cujas modalidades são: Vaaf<sup>2</sup> e Vaat<sup>3</sup> e de evolução de indicadores de atendimento e melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades.</p>	<p>Uso da cota federal do salário-educação para complementação da União.</p> <p>Percentuais mínimos diferentes para complementação: 10%, 30%, 40%.</p> <p>Somente complementação Vaat e Vaaf.</p>
Garantia de padrão de qualidade e custos		<p>A garantia de padrão mínimo de qualidade do ensino por parte da União deve considerar as condições adequadas de oferta e ter como referência o CAQ.<sup>4</sup></p>	<p>Maior detalhamento do CAQ.</p> <p>Determinação de que a lei do Fundeb dispusesse sobre a fórmula de cálculo do CAQ, considerando os recursos do Fundeb e outros.</p>

Fonte: Elaboração própria, com base na EC nº 108/2020 e substitutivos da Comissão Especial da PEC nº 15/2015 na Câmara dos Deputados (Brasil. PEC nº 15, 2015).

Notas: <sup>1</sup> Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação.

<sup>2</sup> Valor anual por aluno.

<sup>3</sup> Valor anual total por aluno.

<sup>4</sup> Custo Aluno Qualidade.

## Em resumo

As diretrizes da política de financiamento da educação que são objeto de análise encerram uma trajetória de significativas alterações no período de 33 anos, que vai da Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988) à promulgação da Emenda do Fundeb permanente, em 2020. Na diretriz de *prioridades no financiamento em relação a etapas/segmentos da educação*, manteve-se a priorização do ensino obrigatório, porém, esse foi ampliado e passou a englobar a educação básica da população de 4 a 17 anos de idade – e não mais apenas o ensino fundamental – a partir da EC nº 59/2009.

As *prioridades no financiamento relativas às responsabilidades federativas* foram paulatinamente mais bem especificadas: com a EC nº 14/1996, as prioridades da União e dos estados foram particularizadas e a priorização financeira do ensino fundamental foi circunscrita aos governos subnacionais; com a EC nº 59/2009, foi conferida a todos os níveis de governo a incumbência de definir formas de colaboração para assegurar universalização, padrão de qualidade e equidade do ensino obrigatório.

Três emendas constitucionais moldam a *política de fundos na educação básica*:

- EC nº 14/1996 criou o Fundef, para vigorar por dez anos;
- EC nº 53/2006 criou o Fundeb, para vigorar por 14 anos;
- EC nº 108/2020 inscreveu o Fundeb no artigo 212-A da Constituição, tornando-o de caráter permanente.

78

Quanto à *garantia de padrão de qualidade e custos*, é uma diretriz que se inicia de modo mais genérico, com a afirmação da garantia de padrões de qualidade como princípio do ensino, passa por dispositivo de ajuste de contribuições relacionado ao Fundef (EC nº 14/1996) e ganha potência com o preceito de que a garantia de padrão mínimo de qualidade do ensino por parte da União deve considerar as condições adequadas de oferta e ter como referência o custo aluno qualidade (parágrafo 7º do artigo 211, inserido pela EC nº 108/2020). A produção veiculada pela *Em Aberto* sobre o financiamento da educação acompanhou essa trajetória, trazendo análises sobre conteúdos normativos e propostas para a política de financiamento da educação no Brasil, o que revela a característica de engajamento político da produção acadêmica sobre o tema.

Os contextos político-econômicos em que se inseriu a formulação dos textos constitucionais foram muito panoramicamente descritos. Mesmo assim, expõem elementos que demarcaram os processos legislativos, as possibilidades e os esforços de intervenção dos atores estatais e da sociedade civil. Para que ocorram avanços na política de financiamento da educação brasileira, a presença da sociedade civil comprometida com a realização do direito à educação foi e continua sendo substancial.

## Referências bibliográficas

---

AMARAL, N. C. Dois anos de desgoverno: os números da desconstrução. *A Terra é Redonda [online]*, 8 abr. 2021. Disponível em: <https://aterraeredonda.com.br/dois-anos-de-desgoverno-os-numeros-da-desconstrucao/>. Acesso em: 2 fev. 2022.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA EM FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO (Fineduca). *Em defesa de novos recursos para a complementação da União ao Fundeb*. São Paulo, abr. 2020. Disponível em: [https://fineduca.org.br/wp-content/uploads/2020/04/20200409\\_Fineduca\\_Nota\\_MDE-e-Compl-Unia%CC%83o-Fundeb.pdf](https://fineduca.org.br/wp-content/uploads/2020/04/20200409_Fineduca_Nota_MDE-e-Compl-Unia%CC%83o-Fundeb.pdf). Acesso em: 3 fev. 2022.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA EM FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO (Fineduca). *A política de educação infantil no Brasil: das garantias legais ao financiamento do atendimento público*. São Paulo, jul. 2021. Disponível em: [https://fineduca.org.br/wp-content/uploads/2021/07/20210611\\_NT\\_Fineduca\\_EI.pdf](https://fineduca.org.br/wp-content/uploads/2021/07/20210611_NT_Fineduca_EI.pdf). Acesso em: 3 fev. 2022.

BARRETO, E. S. S.; ARELARO, L. R. G. A municipalização do ensino de 1º grau: tese controvertida. *Em Aberto*, Brasília, DF, v. 5, n. 29, p. 1-13, jan./mar. 1986. Seção Enfoque.

BASTOS, P. P. Z. Ascensão e crise do governo Dilma Rousseff e o golpe de 2016: poder estrutural, contradição e ideologia. *Revista de Economia Contemporânea*, Rio de Janeiro, v. 21, n. 2, p. 1-63, 2017. Número especial.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 1988.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 13 set. 1996. Seção 1, p. 18109.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 20 dez. 2006. Seção 1, p. 5.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 12 nov. 2009. Seção 1, p. 8.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 16 dez. 2016. Seção 1, p. 2.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020. Altera a Constituição Federal para estabelecer critérios de distribuição da cota municipal do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), para disciplinar a disponibilização de dados contábeis pelos entes federados, para tratar do planejamento na ordem social e para dispor sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 27 ago. 2020. Seção 1, p. 5.

BRASIL. *Proposta de Emenda à Constituição nº 15, de 7 de abril de 2015*. Brasília, DF, 2015. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1198512>. Acesso em: 3 fev. 2022.

BRASIL. Presidência da República (PR). *Plano diretor da reforma do aparelho do Estado*. Brasília, DF: Presidência da República, 1995.

CASTRO, J. A. Financiamento da educação no Brasil. *Em Aberto*, Brasília, DF, v. 18, n. 74, p. 11-32, dez. 2001. Seção Enfoque.

CASTRO, J. A. et al. A CF/88 e as políticas sociais brasileiras. In: CARDOSO JR., J. C. (Org.). *A Constituição brasileira de 1988 revisitada: recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas econômica e social*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2009. p. 55-122.

CASTRO, J. A.; RIBEIRO, J. A. C. As políticas sociais e a Constituição de 1988: conquistas e desafios. In: BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). *Políticas sociais: acompanhamento e análise: vinte anos da Constituição Federal*. Brasília: Ipea, 2009. p. 17-73.

COUTO, C. G. A agenda constituinte e a difícil governabilidade. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n. 39, p. 33-52, 1997.

EM ABERTO. Brasília, DF: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 1981- . Todos os números disponíveis em: <http://rbep.inep.gov.br/ojs3/index.php/emaberto>. Acesso em: 2 fev. 2022.

FAGNANI, E. A política social do governo Lula (2003-2010): perspectiva histórica. *SER Social*, Brasília, DF, v. 13, n. 28, p. 41-80, jan./jun. 2011.

FARENZENA, N. A Emenda da obrigatoriedade: mudanças e permanências. *Retratos da Escola*, Brasília, DF, v. 4, n. 7, p. 197-210, jul./dez. 2010.

FARENZENA, N.; MACHADO, M. G. F. Fundeb e Fundef: trânsito entre duas políticas de financiamento da educação pública brasileira. In: GONÇALVES, R. P.; LIMA, O. G.; MOREIRA, E. V. (Org.). *As políticas públicas educacionais: visões críticas na atualidade*. Manaus: Editora da Universidade Federal do Amazonas, 2010. p. 95-120.

Fineduca ver Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação.

JACQUOT, S. Approche séquentielle (stages approach). In: BOUSSAGUET, L.; JACQUOT, S.; RAVINET, P. *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris: Sciences Po/Les Presses, 2006. p. 73-79.

MARTINS, P. S. *O financiamento da educação básica por meio de fundos contábeis: estratégia política para a equidade, a autonomia e o regime de colaboração entre os entes federados*. 2009. 337 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2009.

MELCHIOR, J. C. A. O financiamento da educação no Brasil: algumas questões atuais. *Em Aberto*, Brasília, DF, v. 2, n. 14, p. 1-11, abr. 1983. Seção Enfoque.

MELCHIOR, J. C. A. Algumas políticas públicas e o financiamento da educação na nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. *Em Aberto*, Brasília, DF, v. 8, n. 42, p. 1-18, abr./jun. 1989. Seção Enfoque.

MELLO, E. Implicações do financiamento da educação na gestão democrática do ensino público de primeiro grau. *Em Aberto*, Brasília, DF, v. 8, n. 42, p. 51-54, abr./jun. 1989. Seção Pontos de Vista.

MONLEVADE, J. A. C. Como financiar a educação em jornada integral? *Em Aberto*, Brasília, DF, v. 25, n. 88, p. 69-82, jul./dez. 2012. Seção Pontos de Vista.

MULLER, P. *As políticas públicas*. Niterói: Eduff, 2018.

MULLER, P.; SUREL, Y. *Análise das políticas públicas*. Pelotas: Educat, 2002.

NOGUEIRA, M. A. *As possibilidades da política*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.

O'DONNELL, G. *Análise do autoritarismo burocrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1990.

PINTO, J. M. R. O Fundeb na perspectiva do custo aluno qualidade. *Em Aberto*, Brasília, DF, v. 28, n. 93, p. 101-117, jan./jun. 2015. Seção Pontos de Vista.

PINTO, J. M. R. O financiamento da educação na Constituição Federal de 1988: 30 anos de mobilização social. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 39, n. 145, p. 846-869, out./dez. 2018.

ROSSI, P. et al. Austeridade fiscal e o financiamento da educação no Brasil. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 40, p. 1-20, 2019.

SALLUM JUNIOR, B. Globalização e desenvolvimento: a estratégia brasileira nos anos 90. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, n. 58, p. 131-156, nov. 2000.

SOUSA FILHO, N. A.; SILVA, M. D. L. Impasses do governo Dilma Rousseff: conflito coalizacional e manutenção da governabilidade (2014-2016). In: CONGRESSO LATINO-AMERICANO DE CIÊNCIA POLÍTICA, 9., 2017, Montevideu. *Anais...* Montevideu: Associação Latino-americana de Ciência Política, 2017.

THOENIG, J.-C. Politique publique. In: BOUSSAGUET, L.; JACQUOT, S.; RAVINET, P. *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris: Sciences Po/Les Presses, 2006. p. 328-335.

VELLOSO, J. O financiamento da educação na transição democrática. *Em Aberto*, Brasília, DF, v. 4, n. 25, p. 29-38, 1985. Seção Pontos de Vista.

VELLOSO, J. Educação e Constituinte: quatro questões do financiamento do ensino. *Em Aberto*, Brasília, DF, v. 5, n. 30, p. 41-52, abr./jun. 1986. Seção Pontos de Vista.

VERAS, M. E. B. Financiamento da educação pelo município: juntando pedras da base legal. *Em Aberto*, Brasília, DF, v. 8, n. 42, p. 19-29, abr./jun. 1989. Seção Pontos de Vista.

---

Nalú Farenzena, doutora em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), onde é professora titular. Atua como vice-presidenta da Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (Fineduca) e integra o Núcleo de Estudos de Política e Gestão da Educação da UFRGS.

[nalu.farenzena@ufrgs.br](mailto:nalu.farenzena@ufrgs.br)

Recebido em 5 de outubro de 2021

Aprovado em 5 de janeiro de 2022