



Financiamento da Educação Básica no Brasil: a federação em perspectiva

Financing Basic Education in Brazil: the federation in perspective

Financer L'éducation de Base au Brésil: la fédération en perspective

Danielle Cristina de Brito Mendes¹
Universidade Federal do Pará

Dalva Valente Guimarães Gutierrez²
Universidade Federal do Pará

Resumo: Analisamos a estrutura da política de financiamento da Educação Básica no contexto da organização federativa do Estado brasileiro, de sua fundação à promulgação da Constituição Federal de 1988. A análise foi qualitativa. Concluímos que estados economicamente fortes tiveram maior poder de barganha frente aqueles com menos recursos, aprofundando as desigualdades regionais, culminando nos anos 1980/1990 em políticas governamentais organizadas em torno da regulação de “racionalidade democrática”, com dispersão de recursos, racionalidade financeira e redução de gastos públicos e tamanho do Estado.

Palavras-Chave: Financiamento da Educação Básica. Federalismo. Política Educacional.

Abstract: We analyzed the structure of the Basic Education financing policy in the context of the federative organization of the Brazilian State, from its foundation to the promulgation of the 1988 Federal Constitution. The analysis was qualitative. We concluded that economically strong states had greater bargaining power compared to those with fewer resources, deepening regional inequalities, culminating in the 1980s/1990s in government policies organized around the regulation of “democratic rationality”, with dispersion of resources, financial rationality and reduction public spending and state size.

Keywords: Funding of Basic Education. Federalism. Educational Politics.

Résumé: Nous avons analysé la structure de la politique de financement de l'éducation de base dans le contexte de l'organisation fédérative de l'État brésilien, de sa fondation à la promulgation de la Constitution fédérale de 1988. L'analyse était qualitative. Nous avons conclu que les États économiquement forts avaient un plus grand pouvoir de négociation par rapport à ceux qui avaient moins de ressources, creusant les inégalités régionales, culminant dans les années 80/90 avec des politiques gouvernementales organisées autour de la régulation de la «rationalité démocratique», avec dispersion des ressources, rationalité financière et réduction publique dépenses et taille de l'État.

Mots clés: Financement de l'éducation de base. Fédéralisme. Politique éducative.

Recebido em: 19 de junho de 2020

Aceito em: 29 de novembro de 2020

¹ Pedagoga da Universidade Federal do Pará; Doutora em Educação (UFPA). *E-mail:* dany.britto@hotmail.com. *Lattes:* <http://lattes.cnpq.br/3666048694970262>. *ORCID:* <https://orcid.org/0000-0001-9238-8425>.

² Professora Associada da Universidade Federal do Pará; Doutora em Educação (UFRGS). *E-mail:* dalva.valente@gmail.com. *Lattes:* <http://lattes.cnpq.br/3309392796628506>. *ORCID:* <https://orcid.org/0000-0002-5157-6400>.

Introdução

Neste artigo, nos propomos a discutir a estrutura da política de financiamento da Educação Básica no contexto federativo de organização do Estado no Brasil, com a finalidade de compreender como eram constituídas as relações entre os entes federados, desde o estabelecimento da Federação, até a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88), no que se refere à política de financiamento da Educação Básica. Para isso, dividimos a discussão em duas partes, na primeira contextualizamos a organização federativa do Estado no Brasil, e na segunda, analisamos a estrutura da política de financiamento da Educação Básica de acordo com cada período histórico em tela.

Segundo Riker (1975), o Federalismo é um sistema de governo que congrega duas instituições fundamentais, sendo um governo de federação e outro, um conjunto de governos de suas unidades membros. Ambos atuam sobre um mesmo território e pessoas, porém cada governo possui autoridade para realizar ações de maneira independente dos outros. Esta definição de Federalismo possui relação direta com a própria raiz etimológica da palavra, que se origina da palavra latina *foedus* que significa: tratado; associação; pacto; aliança ou contrato. Enfim, acordo mútuo entre as partes, baseado na confiança.

O Federalismo possui em sua essência uma natureza intrinsecamente conflitiva, pois se encontra em constante processo de busca da conciliação entre independência e interdependência. Isto porque, na organização federativa do Estado, os atores políticos (Estados e União) são detentores de parcelas de soberania e – ao menos em tese – não existe entre eles uma relação linear de autoridade estabelecida de cima para baixo, como ocorre nos Estados unitários³ (ABRUCIO e COSTA, 1998).

Em suma, o Federalismo é o reconhecimento da autonomia política dos Estados federados e igualmente, uma repartição constitucional de competências: políticas; administrativas; legislativas. De modo a possibilitar-lhes a capacidade de organização, administração e legislação próprias, não sujeitas à autoridade de outra pessoa política, mas somente à própria norma constitucional (MORBIDELLI, 1999).

O Federalismo brasileiro foi moldado por pactos políticos e territoriais construídos ao longo da história. Esses pactos se refletiram nas Constituições brasileiras e mostram como e por que as relações federalistas no Brasil têm se movido através de um *continuum*, que saiu de um federalismo "isolado" dos primeiros anos republicanos, para a centralização nos regimes autoritários até chegar à sua atual configuração (SOUZA, 1999).

³ Organização política em que existe apenas um núcleo concentrado de poder. Doutrina ou sistema dos unitários, em política ou em religião (FERREIRA, 1986).

A democracia consubstancia-se no federalismo por meio do Estado Democrático de Direito, que emerge do Estado Liberal, advindo da necessidade de controlar o uso arbitrário do poder por parte do Estado, limitando-o. Este modelo se orienta por uma visão menos individualista de Estado, provocando maior participação dos componentes individuais, em uma perspectiva ascendente de baixo para cima (ZIMMERMANN, 2002).

Acerca do Estado Democrático de Direito, destacamos que este viabilizou a assunção do federalismo como sistema de organização do Estado brasileiro na CF/88. Porém, cabe ressaltarmos que a evolução de um Estado federativo não consiste apenas em modificar uma determinada estrutura normativa, que fixe regras atinentes ao Estado federal no texto constitucional, pois para isso não basta que exista uma Constituição que institucionalize o Estado federal. No entendimento de Elazar (1993), para que haja o Estado federal é necessário que se verifique na prática a implementação dos princípios federativos e o equilíbrio entre os entes da federação.

Na intenção de alcançar esse equilíbrio, a CF/88 apresentou como principal inovação a inclusão dos municípios como componentes da federação.

Sobre isso, Bercovici (2004) observa que:

[...] Até 1988, todas as nossas constituições outorgavam governo próprio e competência exclusiva aos municípios no tocante à sua autonomia, remetendo aos Estados o poder de criar e organizar os municípios, desde que respeitassem a autonomia assegurada constitucionalmente. [...] Agora as normas instituidoras de autonomia dirigem-se diretamente aos municípios, pois a Constituição de 1988 deu-lhes também o poder de auto-organização (p. 55-56).

Para Regis (2009), essa elevação das administrações municipais ao nível federativo de governo, representou uma quebra radical na tradição da dualidade do federalismo brasileiro, pois os municípios passaram a adquirir poderes, principalmente fiscais, recebendo diretamente suas receitas constitucionais. Em consequência, houve crescimento da importância política dos prefeitos frente aos seus governadores.

No entanto, ainda que tenha havido a integração dos municípios à condição de ente federado autônomo, Bastos (et. al., 2009) assevera que o modelo federativo brasileiro não evoluiu satisfatoriamente, conforme a concepção de Estado moderno, porque permaneceu centralizador ao impor aos Estados uma racionalização global rígida de estrutura e funcionamento dos poderes, o que é conflitante com os princípios definidores da solução federativa.

No que refere especificamente ao federalismo brasileiro, a Constituição Federal de 1988 consagrou pela primeira vez a supremacia da Nação sobre o Estado, por meio da descentralização fiscal, administrativa e legislativa. Horta (1996) entende essa mudança

como um processo de fortalecimento dos entes federados, em que suas competências foram ampliadas, em especial a dos municípios que foram reconhecidos como autônomos.

Contudo, o autor também entende que esse fator não alterou a essência do federalismo brasileiro, caracterizado historicamente por ser de pouca autonomia para com os entes federados, em que a maioria dos recursos são agregados à esfera federal.

Arretche (2000) comenta que a CF/88 tomou decisões que redundaram em uma situação na qual o governo federal transferiu recursos, mas não atribuições. Isto porque, a descentralização fiscal proporcionada pela CF/88 permitiu significativa transferência de recursos e de poder de taxação para Estados e municípios, operando uma efetiva descentralização fiscal. Porém, em contrapartida, não ocorreu um processo pactuado de redefinição de funções na área social entre os entes federados, que fosse capaz de estabelecer um conjunto de atribuições a serem desempenhadas pelas unidades de governo beneficiadas pelo novo arranjo tributário.

Para Affonso (1995), o problema da distribuição de competências decorrente da CF/88 refere-se ao grau de centralização/descentralização de atribuições e recursos, e envolve, normalmente, três dimensões:

As competências ou atribuições de cada esfera de governo no que diz respeito a gasto-execução das políticas públicas; as bases próprias de arrecadação dos diferentes níveis de governo; o montante e a forma das transferências intergovernamentais necessárias ao cumprimento das atribuições quanto ao gasto “vis-à-vis” as bases próprias de arrecadação (a qual, em um país com grandes disparidades regionais, implica transferências entre regiões) (p. 69).

Neste cenário, as políticas públicas praticadas no Brasil passaram a ser organizadas com base no dispositivo da “descentralização participativa”, que consistiria na “lógica da transferência de encargos para o plano municipal e se transfigurou num mero expediente de gestão e processamento de demandas e interesses” (NOGUEIRA, 2004, p. 23).

No que diz respeito ao papel dos municípios, merece destaque o fato de após a CF/88, este ente federado ter alcançado relativa importância financeira e a função de principal provedor de importantes políticas sociais (SOUZA, 2006, p. 113).

Acerca da distribuição de competências na educação, Costa (2010) compreende que o federalismo brasileiro – independente da determinação constitucional do regime de colaboração – apresenta uma dinâmica institucional favorável à construção de um Sistema Nacional de Educação (SNE), porque combina várias características, que se constituem em essenciais para este fim. São estas:

[...] presidencialismo forte, com interferência direta no funcionamento do Poder Legislativo, sistema eleitoral proporcional com lista aberta e multipartidarismo, intensa participação da coalizão parlamentar na composição do governo [...] e forte presença de interesses regionais e estaduais no processo decisório, tanto no Poder Executivo como no Legislativo (COSTA, 2010, p. 742).

Para Costa (2010), ainda que estas características do federalismo brasileiro sejam positivas, no que se refere à construção do SNE, foram estas mesmas características que levaram a períodos de grande concentração de poder nas mãos do Executivo federal, principalmente, durante os ciclos de crescimento econômico e períodos de intensa descentralização, geralmente descoordenada, tanto do ponto de vista fiscal como político e administrativo. Estes períodos de descentralização seriam, ainda segundo o autor, marcados pela grande desigualdade socioeconômica e fiscal entre as regiões e unidades federadas. Neste cenário, a União teria um papel importante e estratégico, pois a maioria dos Estados e municípios brasileiros dependeria de algum tipo de transferência de recursos para custear suas máquinas administrativas e financiar suas políticas públicas.

Federalismo e financiamento da Educação Básica no período anterior à Constituição Federal de 1988

De acordo com Melchior (1997), a ideia de fundos para financiar a educação esteve presente em vários períodos da história do Brasil e teve início no período colonial após a expulsão dos religiosos jesuítas, quando a principal fonte de recursos para o financiamento do ensino público passou a ser o subsídio literário⁴. Tal subsídio se constituía de um imposto específico destinado a manter as responsabilidades do erário real para com a instrução pública.

Segundo Gemaque (2004), houve várias outras tentativas⁵ de se financiar a educação pública por meio de fundos durante o período imperial, embora nenhuma tenha sido bem-sucedida. Em 1882 o deputado Ruy Barbosa apresentou um projeto para o financiamento da educação pública que se destacou por apresentar uma diversidade de possibilidades de fontes de receitas, que proporcionariam o financiamento da educação de maneira descentralizada. A proposta de Ruy Barbosa incluía:

⁴ Corresponhia a um real de cada arrátel de carne cortada nos açougues e a dez réis de cada canada de aguardente (GEMAQUE, 2004).

⁵ Segundo Gemaque (2004), a primeira tentativa ocorreu em 1823 com a “[...] criação de fundos para a implantação e desenvolvimento das duas primeiras universidades que o Brasil deveria ter, a partir da subscrição voluntária em todas as Câmaras do Império [...]” (p. 34).

[...] 13 fontes de receitas, englobando donativos, sobras das despesas orçamentárias do Ministério dos Negócios do Império; rendas e transferências de bens, criação de um imposto específico em nível nacional a ser cobrado dos cidadãos varões, maiores de 21 anos. Além disso, permitia-se que os municípios criassem taxas escolares, que seriam arrecadadas por funcionários dos Estados e dos municípios e encaminhadas ao Tesouro Nacional, cujos técnicos fariam a escritura e a colocariam à disposição dos “*Conselhos Escolares dos Municípios*” (GEMAQUE, 2004, p. 35).

A proposta de Ruy Barbosa delineava um modelo de financiamento da educação, cujos recursos originavam-se do Poder Público e da sociedade, mas a aplicação do recurso seria descentralizada às escolas, com base em um plano de aplicação e execução definido por conselhos escolares que funcionariam nos municípios. Com isso, abriam-se espaços para a captação de recursos locais, sob o controle do Estado.

Durante o período republicano a indefinição acerca das fontes de recursos para o financiamento da educação pública perdurou até 1921, ocasião em que ocorreu a *Conferência Interestadual de Ensino Primário* que foi patrocinada pelo governo federal. Esta Conferência teve como consequência a deliberação de que a União deveria colaborar com os Estados e com o Distrito Federal na difusão do ensino primário e no combate ao analfabetismo, mediante a elevação gradual das suas despesas em “até, pelo menos, dez por cento dos seus saldos orçamentários”. Também foi prevista a “constituição de um Fundo Escolar do Ensino Primário Nacional com as mais diversas fontes de receitas, vendas de terrenos, impostos para a educação, percentuais adicionados a impostos e recursos orçamentários” (GEMAQUE, 2004, p. 36).

Em 1932, ocorreu a primeira medida governamental do período republicano baseada na concepção de fundos, quando se constituiu, por meio do Decreto nº. 21.335 de 29/04/1932, o Fundo Especial para a Educação e Saúde, com a instituição de taxa⁶ que perdurou até 1965, quando desapareceu por ocasião da reforma tributária.

Em seguida, ocorreu a primeira vinculação de impostos para subsidiar o financiamento da educação no Brasil por meio da Constituição Federal de 1934 (CF/34), que determinava em seu artigo 157 que “A União, os Estados e o Distrito Federal reservarão uma parte dos seus patrimônios territoriais para a formação dos respectivos fundos de educação”. Estes fundos seriam compostos de acordo com esta Constituição por:

[...] sobras das dotações orçamentárias acrescidas das doações, percentagens sobre o produto de vendas de terras públicas, taxas especiais e outros recursos financeiros, constituirão, na União, nos Estados e nos Municípios, esses fundos especiais, que serão aplicados exclusivamente em obras educativas, determinadas em lei (Art. 157, § 1º).

⁶ Segundo o Decreto nº. 21.335 de 29/04/1932, ficou instituída a taxa de duzentos réis fixa sobre quaisquer documentos sujeitos a selo federal, estadual ou municipal, inclusive correspondência postal. A divisão da receita arrecadada pela taxa seria de dois terços para a Saúde (saneamento e profilaxia rural) e de um terço para o ensino.

Estes recursos destinavam-se ao auxílio de alunos necessitados mediante o fornecimento gratuito de material escolar, bolsas de estudos, entre outras formas. Azevedo (1958 apud ROSSINHOLI, 2010) observa que a CF/34 estabelecia uma política educacional que se encontrava em conformidade com as propostas do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova. Neste sentido:

Os sistemas escolares estaduais, segundo essa nova política escolar que a Constituição adotou, não seriam senão variedades sobre o fundo comum de uma espécie: sob todas as dessemelhanças de estrutura do ensino, nesses sistemas variáveis com as condições regionais, deveria perceber-se não somente uma 'certa tonalidade fundamental', mas a unidade política expressa nas diretrizes estabelecidas pela União (AZEVEDO, 1958 apud ROSSINHOLI, 2010, p. 25).

A CF/34 vinculava ainda 10% da receita dos municípios e União e, no mínimo, 20% dos Estados e Distrito Federal, a serem utilizados na manutenção e desenvolvimento dos sistemas educativos (artigo 156).

Na Constituição Federal de 1937⁷ (CF/37), outorgada pelo Estado Novo, é retirada a vinculação de receitas para a educação, bem como os fundos previstos na Constituição anterior. A CF/37 apresenta o Estado como um colaborador nos artigos 125⁸ e 128⁹, papel que praticamente o isenta de maiores responsabilidades para com o financiamento da educação pública.

Na Constituição Federal de 1946 (CF/46) a vinculação de receitas dos municípios foi restabelecida e aumentada para 20% em relação à CF/34, e a vinculação de Estados, Distrito Federal e União permaneceram os mesmos.

A CF/46 determinava que para o desenvolvimento dos sistemas nacionais de ensino a União cooperaria com auxílio pecuniário, provindo, em relação ao ensino primário, do Fundo Nacional. Com isso, ficou definido no Parágrafo Único do artigo 171 desta Constituição que a União controlaria seu sistema de ensino e dos territórios, agindo de maneira complementar nos Estados que precisassem. Nesta Constituição foi atribuída aos municípios responsabilidade pelo financiamento da educação pública no mesmo nível que os Estados, e superior à da União, ainda que os municípios fossem desprovidos de recursos.

⁷ De acordo com Gemaque (2004), foi a partir da década de 1930 do século XX que o Estado brasileiro passou a considerar, pelo menos em tese, a educação como um problema nacional, em função de constantes pressões da parte de segmentos organizados da sociedade, que os recursos para a educação foram legalmente garantidos.

⁸ Art. 125 - A educação integral da prole é o primeiro dever e o direito natural dos pais. O Estado não será estranho a esse dever, colaborando, de maneira principal ou subsidiária, para facilitar a sua execução ou suprir as deficiências e lacunas da educação particular.

⁹ A arte, a ciência e o ensino são livres à iniciativa individual e a de associações ou pessoas coletivas públicas e particulares.

Após a promulgação da CF/46, Anísio Teixeira apresentou a proposta de constituição do Fundo de Educação Municipal, tendo por base a operacionalização do preceito constitucional que instituía a obrigatoriedade do ensino primário a todos os brasileiros. A proposta de Teixeira reivindicava que a escola primária fosse mantida financeiramente pelos municípios com a colaboração¹⁰ dos Estados e da União, por meio de um regime de quotas partes, que seriam definidas a partir do custo-padrão¹¹ da educação por aluno. O limite da proposta de Teixeira residia no fato de ser um fundo regional, o que não resolveria os problemas de disparidades regionais no financiamento da educação e reitera o reconhecimento dos limites desse tipo de fundo, que atua como amenizador e não como solução para os problemas das desigualdades educacionais regionais.

Em 1948, é enviada ao Congresso Nacional a proposta de Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) que só se constituiria em Lei em 1961. Nesta proposta, a descentralização do ensino era um dos princípios norteadores. No texto final da Lei nº 4.024 de 20 de dezembro de 1961 (LDB/61), no que se refere às incumbências dos entes federados, determinava em seu artigo 13 que a União prestaria ação supletiva “a todo país, nos limites das deficiências locais”. Com isso, em termos de financiamento, a União deveria aplicar anualmente, na manutenção e desenvolvimento do ensino, 12% no mínimo de sua receita de impostos, e os Estados, Distrito Federal e municípios deveriam aplicar no mínimo 20% (artigo 92).

A LDB/61¹² trouxe uma inovação em termos de fundos para a educação, pois subvinculava nove décimos dos recursos federais destinados à área para a constituição de fundos nacionais¹³ para o Ensino Primário, Médio e Superior (artigo 92, § 1º). Os referidos fundos eram compostos por percentuais iguais, oriundos nos nove décimos destinados à sua composição, fato que ia de encontro às necessidades de cada etapa de ensino. Segundo Oliveira (1999), o número de alunos no ensino primário era muito superior ao das demais etapas, o que levou a menos recursos por aluno para a etapa.

¹⁰ Na proposta de fundo de Teixeira as despesas do ensino primário seriam cobertas com quotas-partes oriundas das três esferas de governo, assim distribuídas: i) quota parte dos municípios, correspondente a 20% da receita de impostos divididos pelo número de alunos em idade escolar; ii) quota-parte dos Estados – equivalente a valores entre 40% a 70% dos 20% da receita de impostos, divididos pelo número de alunos em idade escolar de todo o Estado – a qual deveria ser entregue às autoridades locais de educação; iii) quota-parte federal, que corresponderia ao que faltasse, somando-se às quotas municipais e estadual para complementar o custo-padrão por aluno, em nível regional, sendo que em cada município, a base de cálculos seria: as despesas com os professores, correspondente a 55%; e outras despesas essenciais da escola, a 45% (GEMAQUE, 2004, p. 38).

¹¹ Segundo Gemaque (2004), o custo-padrão teria como finalidade corrigir as desigualdades econômicas e culturais existentes entre os municípios brasileiros e seria definido proporcionalmente ao salário mínimo de cada região, a partir dos seguintes elementos: 1) vencimentos, salários e despesas com o professor; 2) despesas de administração, compreendendo supervisão e serviços; 3) biblioteca e material de ensino; 4) serviços de assistência, alimentação e saúde; e 5) equipamento e prédio escolar.

¹² Gemaque (2004) chama-nos atenção para o fato de se tratar de uma lei que hierarquicamente se encontrava abaixo da Constituição Federal, nada garantia que nesse período os percentuais estabelecidos pela LDB fossem cumpridos.

¹³ Estes fundos foram extintos durante o Regime Militar pela Lei nº 5.692 de 1971.

É importante frisar que, até 1961, os recursos que constituíam a base dos fundos para a educação vinham da receita de impostos da União e, somente a partir desse período em diante houve esforço em criar fundos com vinculações específicas – que não fossem oriundos apenas das receitas de impostos.

Abrúcio (2010) considera que o período de 1946 a 1964 tornou a federação brasileira mais dinâmica e mais democrática, por meio da combinação dos princípios de autonomia e interdependência, do que os momentos anteriores. Segundo o autor, pela primeira vez no plano constitucional, estabeleceu-se uma preocupação, ainda que incipiente, com a maior coordenação federativa, ainda que em um arremedo de federalismo cooperativo.

No período de 1946 a 1964 houve a participação mais efetiva de movimentos sociais organizados em várias direções, o que justificaria a presença de medidas avançadas no que concerne à criação e regulamentação de novas fontes de recursos para a educação, identificadas na LDB de 1961 e no Plano Nacional de Educação (PNE) de 1962.

Em 1967, sob os auspícios do Regime Militar no Brasil, foi promulgada uma nova Constituição Federal (CF/67), que centralizou decisões na esfera da União e não fez referência em seu texto aos mínimos orçamentários para a educação. Segundo Germano (1994, apud ROSSINHOLI, 2010), as consequências deste modelo foi, que:

[...] nos 21 anos de regime militar, houve um investimento muito maior do Estado na esfera econômica, tais como a expansão das empresas estatais e estímulos ao capital privado, do que na educação, sendo que nesta privilegiou-se a manutenção da desigualdade social (p. 33).

No que se refere à educação, a CF/67 desvinculou os recursos da educação da receita resultante de impostos e garantiu privilégios ao ensino privado, determinando que os poderes públicos prestassem assistência técnica e financeira a ele sem restrições. A CF/67 ampliou a obrigatoriedade do ensino de sete para quatorze anos, mas não garantiu nenhum recurso para este fim.

Estes fatores acabaram por influenciar na manutenção da desigualdade social na área da educação, por causa da redução da autonomia política, financeira e tributária dos Estados e municípios, e, em consequência de a União ter retirado destes entes federados o direito de cobrança de uma série de tributos. Em nosso entendimento, este fato acarretou no retrocesso do federalismo brasileiro em matéria educacional, em relação ao que determinavam as Constituições anteriores.

Melchior (1981, apud GEMAQUE, 2004) analisa que nos anos de 1960, houve uma diversificação das fontes de recursos para a educação na esfera administrativa

federal, o que se consubstanciou em mudança destas fontes. Em consequência, ao invés de se ampliar os recursos, apenas se substituí aqueles provenientes da vinculação de impostos, retirados pela CF/67.

Em 1968, foi criado pela Lei nº. 5.537 o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação¹⁴ (FNDE), uma iniciativa do governo militar para captar recursos¹⁵ para a educação. Este Fundo congregaria os demais Fundos¹⁶ existentes à época.

Em 1969, a Emenda Constitucional nº. 01 restabeleceu a obrigatoriedade da vinculação de receitas para a educação em 20%, porém somente das receitas dos municípios. Isto representou um percentual com valores muito baixos, principalmente em virtude do cenário de centralização de recursos por parte da União e da incapacidade imposta a Estados e municípios de possuir tributos próprios.

Em 1971 houve a promulgação da Lei nº. 5.692 de 11 de agosto de 1971, que trouxe a vinculação de 20% dos recursos do Fundo de Participação dos Municípios¹⁷ para a educação. Outra inovação da Lei 5.692/71 foi a criação de Conselhos de Educação no âmbito federal, estadual e municipal, que possuíam poderes diversos na organização da educação nacional. A criação destes Conselhos contribuiu para a descentralização administrativa da educação, e aliada à descentralização do financiamento para os municípios, possibilitou modificações no que se refere à centralização da União.

Farenzena (2006) comenta, acerca das relações federativas proporcionadas pela Lei 5.692/71, que, embora esta legislação não contemplasse em seu texto o segmento específico sobre a organização político-administrativa dos sistemas de ensino, ainda assim tratava de aspectos organizacionais concernentes às relações entre União, Estados e municípios no atendimento à educação escolar. Nesse sentido, a Lei 5.692/71 elegeu o planejamento como instrumento central para as ações no setor educacional. Para isso, determinava:

[...] a elaboração de planos nacionais setoriais, em consonância com o Plano-Geral do Governo, para nortear programas federais e a assistência

¹⁴ Autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação, tendo por finalidade: “captar recursos financeiros e canalizá-los para o financiamento de projetos educacionais notadamente nas áreas de ensino, pesquisa, alimentação, material escolar e bolsas de estudo, observadas as diretrizes estabelecidas pelo Ministério da Educação” (GEMAQUE, 2004, p. 43).

¹⁵ Constituem recursos financeiros do FNDE: (i) os recursos orçamentários que lhe forem consignados pela União; (ii) receitas provenientes de empréstimos, auxílios, subvenções, contribuições e doações de fontes internas e externas; (iii) receitas próprias; (iv) saldos econômicos e financeiros verificados nos balanços anuais; (v) receitas patrimoniais; (vi) e receitas eventuais e outros recursos que lhe sejam destinados a qualquer título (Art. 95 – Regimento Interno apud GEMAQUE, 2004, p. 43).

¹⁶ Gemaque (2004) observa que no período da ditadura militar proliferaram os Fundos, chegando em 1978 a existirem 169 (sendo 23 da função educação).

¹⁷ Fundo criado durante o Regime Militar e que era composto pelo Imposto de Renda (IR) e Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI).

aos estados, assim como a decorrente formulação de planos de educação estaduais e municipais, estes como a condição para a concessão de auxílio federal, mediante convênios, aos sistemas estaduais ou aos programas de educação dos municípios (FARENZENA, 2006, p. 75).

Outro ponto importante da Lei 5.692/71, que se relacionava com o planejamento de ações e impactava diretamente sobre as relações federativas, era a determinação de que a legislação estadual deveria estabelecer as responsabilidades do Estado e seus municípios no desenvolvimento dos diferentes graus de ensino. Deste modo, a legislação estadual deveria ter, de acordo com a Lei 5.692/71, como objetivo principal a “[...] progressiva passagem para a responsabilidade municipal de encargos e serviços de educação, especialmente de 1º grau, que pela sua natureza possam ser realizados mais satisfatoriamente pelas administrações locais” (artigo 58, Parágrafo Único).

Durante todo esse período, a educação seguiu o modelo geral de políticas públicas, montado pelo regime militar. Entre as características principais deste modelo estava a forte centralização decisória, marcada por um estilo tecnocrático-autoritário, mas que deixava brechas para negociações de cunho clientelista com Estados e municípios. Este padrão foi o suporte para uma grande expansão e complexificação de programas e ações governamentais, prioritariamente aqueles executados segundo a desconcentração administrativa preconizada pelo Decreto-Lei nº. 200¹⁸, que priorizava a centralização da formulação, e execução descentralizada das ações, com significativa redução da autonomia subnacional (MEDEIROS, 1996 apud ABRUCIO, 2010).

Para atingir estes objetivos o governo federal se utilizou de estratégias, tais como, a criação de:

[...] tributos e/ou fundos públicos para sustentar iniciativas de financiamento, indução ou auxílio técnico da União junto aos outros entes (particularmente municipalidades), bem como houve um reforço do aparato burocrático federal para planejar e controlar tal processo (ABRUCIO, 2010, p. 56).

Nos anos de 1980, em decorrência das grandes pressões exercidas por Estados e municípios por uma reforma tributária, e, em virtude do esgotamento¹⁹ do modelo coercitivo do Regime Militar, ocorreu, em 1983, a promulgação da Emenda Constitucional nº. 23 (EC 23/83) - que alterou os percentuais do IR e do IPI destinados a compor o FPE e o FPM. Com isso, a participação dos Estados na receita desses impostos

¹⁸ Dispõe sobre a organização da administração federal, estabelece diretrizes, para a reforma administrativa, e dá outras providências.

¹⁹ Tal esgotamento ocorreu devido, principalmente, às vitórias da oposição nas eleições legislativas de 1974 e nas eleições para governador em 1982, bem como pela ineficácia da política econômica do último governo militar frente ao movimento sindical, especialmente do setor metalúrgico paulista (FARENZENA, 2006).

passou de 4% para 15%, e a dos municípios de 5% para 16%. Ainda em 1983, ocorreu a promulgação da Emenda Constitucional n.º. 24 (EC 24/83) - mais conhecida como Emenda João Calmon - que trouxe de volta a vinculação de percentuais mínimos a serem aplicados em educação, respectivamente: 13% para a União; e 25% para Estados, Distrito Federal e municípios (MOREIRA et. al., 1986). A EC 23/83 entrou em vigor em 1º de janeiro de 1984 e a EC 24/83 entrou em vigor em 1986, após regulamentação por meio da Lei n.º 7.348, de 24 de julho de 1985.

Moreira (et.al., 1986) compreende, acerca destas duas Emendas Constitucionais, que:

[...] a Emenda Passos Porto situava-se no interior dos esforços no sentido da ampliação da autonomia dos Estados e municípios, que deveria resultar da descentralização da captação e da aplicação de recursos, a Emenda Calmon se localiza na órbita dos debates a respeito da necessidade de ser alocado um maior volume de recursos para o ensino de 1º, 2º e 3º graus. A EC 24/83, dessa forma, trouxe, mais uma vez à superfície o polêmico problema da reserva obrigatória de dinheiros públicos para despesas específicas, sempre presente nas nossas finanças governamentais (p. 04).

O regime federativo de organização do Estado, de um lado pressupõe a divisão de responsabilidades entre as esferas administrativas que integram o sistema, e, de outro, a divisão de competências com o fim de garantir a consecução e o bom emprego dos recursos financeiros necessários ao cumprimento destas funções. Ao tomarmos por base o pacto federativo, consideramos que é inegável que nos vinte anos anteriores à aprovação da Emenda Passos Porto, os Estados e municípios brasileiros vinham sendo sacrificados no que concerne à obtenção de recursos para dar conta de financiar suas responsabilidades para com a educação brasileira.

A EC 23/83 veio proporcionar as condições mínimas necessárias ao cumprimento das responsabilidades dos entes federados para com a educação pública nacional, pois proporcionou que Estados e municípios dispusessem de maior quantidade de recursos oriundos dos impostos transferidos pela União, visto que a EC 24/83 discorria apenas sobre os percentuais a serem aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino (MOREIRA et. al., 1986).

O processo de descentralização de recursos iniciado em 1983 com a Emenda Passos Porto e reforçado pela Emenda João Calmon, teve como principal rebatimento para as relações federativas – principalmente em termos de financiamento da educação – o surgimento de novas medidas, que foram tomadas para proporcionar maior participação de Estados e municípios. Isto acarretou no aumento da carga tributária por meio da elevação do Imposto de Renda, e aumento dos percentuais que compunham o FPM e o FPE, fato que levou ao fortalecimento destes entes federados e a uma rediscussão do

federalismo no Brasil – bem como das bases em que se davam as relações federativas em matéria de políticas educacionais.

Esse conjunto de medidas tomadas pelo governo militar, no período final de sua vigência, por meio de maior intervencionismo da União apresentou dois resultados, quais sejam:

[...] uma nova combinação entre nacionalização da política e descentralização (tutelada) da execução, além de uma complexificação maior do funcionamento do setor, com mais ações sendo feitas e mais questões contempladas (ABRUCIO, 2010, p. 57).

Abrucio (2010) considera que essa maior complexificação acabou por atingir em cheio as relações intergovernamentais, pois criou novos pontos de contato entre os entes federativos. Isto se intensificou quando os militares começaram a perder força política e, sobretudo, com a redemocratização e a conseqüente necessidade de coordenação intergovernamental.

Federalismo e financiamento da Educação Básica a partir da CF/88

Esses aspectos, aliados ao debate acerca do federalismo fiscal, levaram à configuração assumida pela Constituição Federal de 1988, no que se refere ao financiamento da educação básica pública, caracterizado pela repartição de competências e de responsabilidade de financiamento entre Estados e municípios.

O federalismo fiscal é a expressão financeira do federalismo político que se dá por meio da criação de variadas instâncias de poder responsáveis pelo atendimento ao bem comum. É dependente de uma adequada distribuição dos recursos tributários nacionais. Pode se dar pela via do exercício do poder de tributar das unidades federadas, ou ainda, pela redistribuição vertical de arrecadação entre estas instâncias (REZENDE, 2006).

Em virtude disso, o sistema de relações intergovernamentais de cada país reúne dimensões fiscais que variam conforme os seguintes aspectos:

[...] o número de governos subnacionais; o tamanho relativo de cada um deles e o nível de sua atividade econômica; o diferencial em termos de renda *per capita* e de riquezas naturais, o processo de formação da federação; a unidade geográfica e étnica de cada país; e de que maneira tais diferenças estão refletidas na estrutura política atual e na composição do Congresso Nacional (PIANCASTELLI, et. al., 2006, p. 32).

Levados em consideração tais aspectos, a descentralização fiscal apresenta inúmeras vantagens, tais como: melhorar o acesso a bens públicos e permitir maior responsabilidade fiscal em nível local. Contudo, estas vantagens da descentralização na provisão de bens

públicos e da equidade, dependem, em grande medida, da capacidade local de gestão e tributação (PIANCASTELLI, et. al., 2006).

Durante os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte de 1986, que deram origem à CF/88, houve a forte atuação de duas forças importantes que acabaram por moldar e influenciar de maneira marcante as decisões mais relevantes para o sistema tributário e a federação brasileira. Rezende (2006) assim as define:

[...] De um lado, a demanda de estados e municípios por autonomia financeira, indispensável para sancionar a autonomia política readquirida nas últimas etapas da transição do regime militar para a democracia, com as eleições diretas para governadores em 1982. De outro, a pressão dos movimentos sociais por universalização dos direitos da cidadania, vista por muitos como condição necessária para reverter a trajetória de um crescimento socialmente excludente verificado nos ciclos anteriores de expansão da economia brasileira (p. 83).

A influência dessas duas forças sobre o resultado final da promulgação da Constituição Federal de 1988 foi a determinação de que a educação – prevista no Capítulo III dessa Constituição – seria um direito social e dever do Estado e da família (artigo 6º). Ao Estado seria obrigatório garantir o ensino fundamental gratuito, a progressiva universalização do ensino médio gratuito, o atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência e o atendimento em creche e pré-escola às crianças de 0 a 6 anos de idade (artigo 208).

Para o cumprimento dessas garantias, a União, os Estados, Distrito Federal e municípios seriam os responsáveis pela organização, em regime de colaboração, do sistema de ensino. Com isso, a CF/88 previu o aumento da participação das receitas da União destinadas à educação, fixadas em 18%, com a manutenção dos percentuais mínimos de 25% para os demais entes federados (artigo 212).

A atuação de cada instância de poder é representada da seguinte maneira na CF/88: à União caberia a responsabilidade pela educação superior; a organização do ensino federal e dos territórios; financiamento das instituições de ensino federais; prestar assistência técnica e financeira aos demais entes federados para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e ao atendimento prioritário à escolaridade obrigatória (artigo 212). Aos municípios caberia a responsabilidade, com atuação prioritária no ensino fundamental e na educação infantil; e aos Estados e Distrito Federal caberia a responsabilidade e atuação prioritária sobre o ensino fundamental e médio; municípios, Estados e Distrito Federal definiriam ainda formas de colaboração entre si (artigo 211). Morbidelli (2010) nos chama a atenção para o fato de que em

função da CF/88 reforçou-se o debate acerca da nova configuração do federalismo brasileiro, assentado em duas posições distintas:

A primeira critica a descentralização de recursos, defendendo um reforço financeiro da União e alegando que houve uma exagerada descentralização sem a respectiva transferência de encargos, o que teria levado a um inchaço exagerado do funcionalismo nas prefeituras e nos estados.

A segunda linha de argumentação reconhece que houve um aumento da participação de estados e municípios no fornecimento de bens públicos e investimentos (p. 40-41).

Guardadas as diferentes visões acerca da nova configuração que o federalismo ganhou com a CF/88, é importante destacar que essa Constituição proporcionou - em termos de financiamento de políticas sociais - uma dicotomia que se caracterizava pelo desequilíbrio. Rezende (2001) chama a atenção para o fato de que em um país em que as desigualdades regionais são grandes:

[...] o equilíbrio entre a repartição de competências e a autonomia federativa depende de um eficiente sistema de transferências compensatórias, capaz de equilibrar os interesses dos estados mais desenvolvidos, que preferem mais autonomia para tributar, e os dos estados mais atrasados, que necessitam complementar suas fracas possibilidades de arrecadação com transferências promovidas pelo poder central (p. 186).

No que toca à CF/88, os mecanismos de compensação financeira presentes desde o regime militar não foram alterados. Porém, - e em resposta às fortes pressões por descentralização fiscal - a competência tributária dos Estados foi ampliada por meio da extinção dos impostos federais sobre transportes, energia e comunicações, tendo estes sido incorporados à base de incidência do imposto estadual sobre o valor agregado²⁰. Ao mesmo tempo, os fundos de participação dos Estados e municípios na receita federal foram acrescidos para equilibrar os interesses dos Estados mais desenvolvidos - que se beneficiavam do aumento de sua competência tributária - e os dos de menor desenvolvimento - que teriam maiores vantagens do aumento das transferências federais por meio dos fundos de participação (REZENDE, 2001).

Esta descentralização tributária proporcionada pela CF/88 aumentou consideravelmente os recursos dos Estados e, principalmente, dos municípios brasileiros. Em 1980, municípios e Estados contavam com participação percentual nos recursos tributários de 9% e 22%, respectivamente. Em 1988, essa participação aumentou para 11% e 27%, e, em 1993, sob os auspícios da repartição proporcionada pela CF/88, os

²⁰ Imposto sobre o valor agregado se refere a um imposto incidente sobre o faturamento, não-cumulativo, ou seja, o imposto repassado nas aquisições, que pode ser deduzido do incidente nas vendas, e também é discriminado na nota fiscal, possibilitando ao consumidor saber exatamente a quantidade de tributo que está embutido no preço do bem ou serviço adquirido (www.esaf.fazenda.gov.br).

percentuais aumentaram para 16% e 26%, respectivamente. Em contrapartida, os municípios apresentaram aumento - em termos de receita própria - de 3% em 1980, para 5% em 1993. Fato que evidencia que a ampliação de sua participação no bolo tributário decorreu, principalmente, das transferências federais (AFFONSO, 1995). Fica nítido por meio destes percentuais o considerável ganho que os municípios tiveram em relação aos Estados, pois conseguiram aumentar em sete pontos percentuais sua participação total na receita disponível no período de 1980 a 1993, enquanto os Estados apresentaram crescimento de apenas quatro pontos percentuais no mesmo período.

Esse significativo aumento na participação percentual e nominal dos recursos federais por parte de Estados e municípios proporcionou o início de um processo de descentralização de encargos para esses entes federados, que seria intensificado nas décadas seguintes por meio de políticas da União. Reivindicava-se que Estados e municípios assumissem responsabilidade na proporção do recurso descentralizado a eles pela CF/88.

Rezende (1995) considera que o movimento de descentralização desenfreado que ocorreu da União para os Estados e municípios em termos de políticas públicas se deveu, em parte, à falta de clareza da Constituição de 1988 sobre a definição dos papéis de cada um nesse processo. Deveria ter havido na CF/88 a clara definição de responsabilidades de cada ente federado em substituição ao regime de competências concorrentes em quase todos os campos das políticas públicas, incluindo-se a educação.

Contudo, Rezende (1995) chama a atenção para o detalhe de que, em se tratando da federação brasileira, a clara definição de competências poderia ser inviabilizada na materialidade de suas ações pelas grandes disparidades econômicas, sociais, financeiras e gerenciais de Estados e municípios. Consideradas as peculiaridades, seria inviável a imposição constitucional de um padrão uniforme para o atendimento das demandas sem que isso fosse acompanhado de um equilíbrio entre atribuições e recursos.

Diniz (1997) enfatiza a visão de alguns estudiosos que viam na redemocratização – finalizada com a promulgação da CF/88 e legitimada no seu caráter descentralizador de recursos – o início de uma crise de governabilidade. Essa crise seria decorrente do excesso de demandas advindo da CF/88, que congregou em seu texto os anseios de vinte anos dos municípios e Estados. Em face dessas demandas e da incapacidade de resposta do governo de administrá-las e atendê-las, o resultado seria um desequilíbrio, que, resultaria em ingovernabilidade. Essa linha de argumentação acabou ganhando destaque, devido às dificuldades de execução dos programas de estabilização econômica do governo brasileiro.

Essas argumentações levaram a um diagnóstico que se apoiava na ideia de que o:

[...] êxito das políticas de estabilização e reformas no Brasil e na América Latina em geral, enfatizaria a necessidade de se ter um Estado suficientemente forte e autônomo para sobrepor-se à pressão dos interesses organizados presentes na arena política (DINIZ, 1997, p. 28).

A partir dessas reflexões, muitos dos dispositivos da Constituição de 1988 - inspirados e assentados no modelo de Estado nacional-desenvolvimentista e herdados do regime militar - seriam objeto de contestação nos anos seguintes, com vistas a adequar o arcabouço institucional-formal do país a um novo projeto/modelo de desenvolvimento. Este novo projeto/modelo pressuporia novas relações político-econômicas, internas e externas, incluindo-se a redefinição do papel do Estado (FARENZENA, 2006). Este novo cenário que se desenhava levou ao que Couto (1997) denominou de “constitucionalização da agenda política”, caracterizado pelo processo constante de reformas constitucionais. Com isso, a descentralização tornou-se um dos pontos centrais na agenda do debate sobre a reforma do Estado, seja como remédio para os males de um Estado burocratizado e inoperante ou ainda como bandeira política de liberais. Nessa perspectiva a descentralização passou a ser encarada por muitos como um fim em si mesma (AFFONSO, 1995).

Melchior (1979 apud GEMAQUE, 2004) revelou por meio de seus estudos que, nos períodos de supressão da vinculação de receitas para o financiamento da educação nas Constituições brasileiras ocorreu a redução dos percentuais aplicados. Em contrário – quando houve a vinculação – o investimento em educação tendia a chegar perto e, às vezes, até ultrapassava o percentual pré-estabelecido. Melchior²¹ (1979 apud GEMAQUE, 2004) também observou que houve continuidade no fluxo de investimentos em educação aliada à responsabilidade definida das três esferas do poder público em termos taxativos e compulsórios.

Considerações finais

O Federalismo brasileiro – apesar de ser um sistema de organização do Estado inspirado em um modelo que prezava pela não hierarquização da relação entre os entes componentes – acabou por estabelecer um sistema de relações piramidal, em que a União é responsável pelo estabelecimento de normas gerais, bem como pela descentralização de encargos para Estados e municípios de maneira não participativa, principalmente no que se refere às políticas sociais. No Federalismo existe uma divisão de parcelas de poder entre as

²¹ O autor defende a criação de fundos para financiar a educação e sugere um tipo de fundo em que as fontes que os compõem não se restrinjam às receitas de impostos, mas que sejam incrementados com vinculações específicas. Em sua argumentação, a existência de fundos possibilita o fluxo estável de recursos e uma diversificação das fontes de financiamento, muito embora também reconheça as falhas na política de vinculação da União.

unidades constituintes do Estado, com repartição constitucional de competências, contudo, no que se refere ao financiamento da educação básica, Estados e municípios têm sido onerados de maneira desigual em relação à União.

Os processos de descentralização, ocorridos ao longo da história do Federalismo brasileiro, tiveram como epicentro a busca por autonomia dos Estados e municípios, decorrente do forte caráter centralizador adotado pelo Estado brasileiro em períodos ditatoriais. Ao longo da história do Federalismo brasileiro os Estados economicamente mais fortes sempre tiveram grande poder de barganha frente aqueles menos aquinhoados financeiramente. Este fato levou ao aprofundamento das desigualdades regionais.

Com a reabertura política dos anos de 1980, o Federalismo brasileiro assentou-se em novas bases, e a descentralização política e fiscal se tornaram sinônimos de cidadania dentro do modelo de Federalismo cooperativo que se reivindicava. Os municípios foram alçados à categoria de entes federados autônomos. A Constituição Federal de 1988 trouxe como novidade o princípio da colaboração, instituído por meio do regime de colaboração entre os entes federados, comandado/limitado pelas regras de repartição de competências entre União, Estados e municípios, presentes nesta Constituição. Esta técnica se constitui em elemento essencial do sistema federal de organização do Estado.

As políticas governamentais da segunda metade da década de 1980 se organizaram em torno da regulação de uma “racionalidade democrática” – isto provocou dispersão de recursos e facilitou práticas clientelistas. Como consequência desta organização, nos anos 1990, o caminho adotado foi o da racionalidade financeira – que implicou na redução dos gastos públicos e do tamanho do Estado.

Referências bibliográficas

ABRUCIO, Fernando Luiz. A Dinâmica Federativa da Educação Brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In:

OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner. **Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília, DF: UNESCO, 2010. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1413-24782010000300016>.

ABRUCIO, Fernando Luiz; COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. **Reforma do Estado e o Contexto Federativo Brasileiro**. São Paulo, SP: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, Série Pesquisas, n.º. 12, 1998.

AFFONSO, Rui de Brito Álvares. A Federação no Brasil: impasses e perspectivas. In: AFFONSO, Rui de Brito Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros. **A Federação em Perspectiva: ensaios selecionados**. São Paulo, SP: FUNDAP, 1995.

ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. **Estado Federativo e Políticas Sociais:** determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: REVAN; São Paulo: FAPESP, 2000.

BASTOS, Iolanda L. G.; ALENCAR, Jucinete. C.; SOUZA, Sandra E. P. **Os princípios de governo, a natureza das leis e a tripartição de poderes segundo Montesquieu.** Macapá, AP: Revista da Escola de Administração Pública do Amapá, 2009.

BERCOVICI, Gilberto. **Dilemas do Estado Federal Brasileiro.** Porto Alegre, RS: Editora Livraria do Advogado, 2004.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil:** promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em:
https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil:** promulgada em 16 de julho de 1934. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm.

BRASIL. **Decreto nº 21.335, de 29 de abril de 1932.** Disponível em:
<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-21335-29-abril-1932-504841-norma-pe.html>.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de Novembro de 1937.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 18 de Setembro de 1946.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm.

BRASIL. **Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961.** Disponível em:
<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4024-20-dezembro-1961-353722-publicacaooriginal-1-pl.html>.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967.** Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm.

BRASIL. **Lei nº 5.537, de 21 de Novembro de 1968.** Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15537.htm.

BRASIL. **Emenda constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969.** Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm.

BRASIL. **Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971.** Disponível em:
<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-5692-11-agosto-1971-357752-publicacaooriginal-1-pl.html>.

BRASIL. **Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967.** Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm.

BRASIL. **Emenda constitucional nº 23, de 1º de dezembro de 1983.** Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc23-83.htm.

BRASIL. **Emenda constitucional nº 24, de 1º de dezembro de 1983.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc24-83.htm.

BRASIL. **Lei nº 7.348, de 24 de julho de 1985.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1980-1988/L7348.htm.

COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. **Federalismo e relações intergovernamentais: implicações para a reforma da educação no Brasil.** Revista Educação & Sociedade, vol.31 no.112 Campinas July/Sept. 2010. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0101-73302010000300005>.

COUTO, Cláudio Gonçalves. **A Agenda Constituinte e a Difícil Governabilidade.** Lua Nova. São Paulo, SP: nº. 39: 33-52, 1997.

DINIZ, Eli. Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90. In: DINIZ, Eli; AZEVEDO, Sérgio de. **Reforma do Estado e Democracia no Brasil – Dilemas e Perspectivas.** Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 1997.

ELAZAR, Daniel. **International and Comparative Federalism.** In: Political Sciences and Politics. American Political Science Association, 1993.

FARENZENA, Nalu. **A Política de Financiamento da Educação Básica: rumos da legislação brasileira.** Porto Alegre, RS: Editora da UFRGS, 2006.

GEMAQUE, R. M. O. (2004). **Financiamento da Educação – O FUNDEF na Educação do Estado do Pará: Feitos e Fetiches.** Tese de Doutorado, Faculdade de Educação da Universidade do Estado de São Paulo, 2004.

HORTA, Raul Machado. **Tendências Atuais da Federação Brasileira.** In: Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política, vol. 16. São Paulo, SP: Revista dos Tribunais, 1996.

MELCHIOR, José Carlos de Araújo. **Mudanças no financiamento da educação no Brasil.** Campinas- SP: Autores Associados, 1997. 92 p. (Coleção Polêmicas do nosso tempo, 6).

MORBIDELLI, Janice Helena Ferreri. **Um Novo Pacto Federativo para o Brasil.** São Paulo, SP: Celso Bastos Editor: Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, 1999.

MOREIRA, Roberto; CASTRO, Luiz Felipe Meira de; SILVA, Jorge Ferreira da. **Emendas Constitucionais 23/83 (Passos Porto) e 24/83 (João Calmon): problemas e conseqüências da compatibilização.** São Paulo, SP: Cadernos de Pesquisa, (58), 3-14, agosto de 1986.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. Entre o Local e o Global. In: MARTINS, Angela Maria; OLIVEIRA, Cleiton; BUENO, Maria S. S. **Descentralização do Estado e municipalização do ensino: problemas e perspectivas.** DP&A Editora: 2004.

PIANCASTELLI, Marcelo; BOUERI, Rogério; LIMA, Edilberto Pontes. Descentralização Fiscal, Harmonização Tributária e Relações Intergovernamentais: como distintas federações reagem aos desafios da globalização. In: REZENDE, Fernando. **Desafios do Federalismo Fiscal.** Rio de Janeiro, RJ: Editora FGV, 2006.

REGIS, André. **O Novo Federalismo Brasileiro**. Rio de Janeiro, RJ: Forense, 2009.

REZENDE, Fernando. O Financiamento das Políticas Públicas: problemas atuais. In: AFFONSO, Rui de Brito Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros. **A Federação em Perspectiva – Ensaios Selecionados**. São Paulo, SP: FUNDAP, 1995.

REZENDE, Fernando. Compensações Financeiras e Desequilíbrios Fiscais na Federação Brasileira. In: HOFMEISTER, Wilhelm; CARNEIRO, José Mário Brasiliense. **Federalismo na Alemanha e no Brasil**. São Paulo, SP: Fundação Konrad Adenauer, Série Debates, n. 22, vol. 1, abril de 2001.

REZENDE, Fernando. Os Desafios do Federalismo Fiscal. In: REZENDE, Fernando (ed.), **Desafios do Federalismo Fiscal**. Rio de Janeiro, FGV Editora, pp. 11-23. (2006).

RIKER, William H. Federalism: Origin, Operation, Significance. In: GREENSTEIN, Fred I.; POLSBY, Nelson W. **Handbook of Political Science**. Massachusetts, MA: Addison-Wesley Educational Publishers Inc (November 1975), v. 5, p. 93-172.

ROSSINHOLI, Marisa. **Política de Financiamento da Educação Básica no Brasil: do Fundef ao Fundeb**. Brasília, DF: Liber Livro, 2010.

SOUZA, Celina. **Redemocratização, Federalismo e Gasto Social no Brasil: tendências recentes**. In: XXIV Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais (ANPOCS) GT03: Estrutura social e desigualdade. Petrópolis, RJ: 1999.

SOUZA, Maria do Carmo Campobello de. **Federalismo no Brasil: aspectos político-institucionais (1930-1964)**. Revista Brasileira de Ciências Sociais (RBCS): n° 61, julho/2006.

ZIMMERMANN, A. **Curso de Direito Constitucional**. 2ª Ed. Rio de Janeiro, RJ: Lumen Juris, 2002.