

O financiamento da educação básica como política pública

The financing of basic education as public policy

El financiamiento de la educación básica como política pública

PAULO DE SENA MARTINS

Resumo: Este artigo discute o financiamento da educação como política pública, entendida como expressão da intervenção do Estado em resposta a demandas sociais que se institucionalizaram e foram reconhecidas como direitos. Recupera a história do ingresso do tema na agenda do Estado brasileiro, a partir da Constituição de 1934, que estabeleceu a vinculação de recursos de impostos à educação. Discute as diretrizes para o financiamento da educação básica pública e as experiências do Fundef e do PNE. Analisa os desafios do Fundef e do novo PNE tendo em vista que o Brasil é uma Federação.

Palavras-chave: políticas públicas; fundos; Fundef; Fundeb; PNE.

Abstract: This article discusses the financing of basic education as a public policy, understood as a State instrument adopted in response to social demands that became institutionalized and were recognized as rights. It recovers how educational finance became an issue in Brazilian State agenda since the 1934 Constitution, which earmarked educational resources. It discusses public basic public education and the experiences of Fundef and the National Education Plan - PNE. Finally, it analyzes the challenges for Fundeb and the new PNE considering Brasil is a federation.

Keywords: public policies; funds; Fundef; Fundeb; PNE.

Resumen: Este artículo discute el financiamiento de la educación como política pública, comprendida como una expresión de la intervención del Estado en respuesta a las demandas sociales que han sido reconocidas como derechos. Recupera la historia del tema en la agenda del Estado brasileño, desde la Constitución de 1934, que estableció la vinculación de los recursos tributarios a la educación. Describe las directrices para la financiación de la educación básica pública y las experiencias del Fundef y del PNE. Examina también los desafíos del nuevo PNE y del Fundeb teniendo en cuenta que Brasil es una federación.

Palabras clave: políticas públicas; fondos; Fundef; Fundeb; PNE.

INTRODUÇÃO – CONCEITO DE POLÍTICA PÚBLICA

O financiamento da educação tem sido considerado apenas como um meio de realização de uma política pública setorial, a política educacional. Entretanto, além dessa natureza evidente, o financiamento em si pode ser entendido como uma política pública, inclusive com potencial de indução da adoção de outras políticas (por exemplo, de aperfeiçoamento do controle social). Para fundamentar esta posição é necessário delimitar o que seja uma política pública.

Bonafont entende política pública como um “conjunto de ações que leva a cabo um governo para alcançar um objetivo em relação a um problema de conflito social” (BONAFONT, 2004). A autora relaciona uma série de definições que vários estudiosos (Dye, Meny e Thoenig, Peters) dão à política pública e destaca que nelas o *governo* se configura como um elemento essencial, a ponto de não se poder falar em políticas públicas sem sua intervenção.

Souza (2006) esclarece que esta abordagem acadêmica, com ênfase no governo, é típica da ciência política norte-americana, cuja tradição, ao contrário da europeia, não estabelece relações com as bases teóricas sobre o papel do Estado.²³ É significativo que a autora considere que uma teoria geral da política pública implique a busca de sintetizar teorias construídas no campo da sociologia, da ciência política e da economia, inclusive da econometria – sem cogitar, explicitamente, no diálogo com um ramo do direito, a Teoria Geral do Estado. Esta é uma lacuna que este artigo procura evitar.

Para Janete de Azevedo (2001), as políticas públicas representam a materialidade da intervenção, não do governo, mas do *Estado*. Cabe ressaltar a distinção feita por Höfling entre governo – conjunto de programas e projetos que parte da sociedade propõe para toda a sociedade, e Estado – conjunto de instituições permanentes que possibilitam a ação do governo. O governo ocupa a direção do Estado num dado período, e sua característica é a proposição e implementação de determinadas políticas públicas, segundo sua concepção de Estado. As políticas públicas representam, portanto, “o Estado implantando um projeto de governo, através de programas, de ações voltadas para setores específicos da sociedade” (HÖFLING, 2001, p. 31). Trata-se, na expressão de Jobert (1985), do *Estado em Ação* ou, no entendimento de Erasto Fortes Mendonça, da política que o Estado *formula, regula e chancela*.²⁴

Janete de Azevedo argumenta que as políticas públicas *sociais* referem-se a ações que determinam o padrão de *proteção social* implementado pelo Estado no que concerne à redistribuição dos benefícios sociais, de forma a diminuir as desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico (AZEVEDO, 2001).

²³ Esta postura fez com que a pesquisadora Theda Skocpol (1995) reivindicasse novamente a centralidade do Estado nas análises da ciência política.

²⁴ Definição dada em aula, em 8/5/2007.

Estas aproximações são importantes, mas ainda acentuam uma visão de políticas públicas *ex parte principis*, isto é, vista do ângulo do governante na direção do Estado, e não do prisma do cidadão (BOBBIO, 1986). Falta um elemento que nos parece central: as políticas públicas foram construídas a partir de demandas sociais que historicamente se institucionalizaram e foram reconhecidas como *direitos*. Comparato (2002) esclarece que, embora a política como programa de ação seja distinta dos elementos da realidade jurídica – normas e atos –, ela acaba por englobá-los, na medida em que representa uma atividade, ou conjunto de normas e atos tendentes à realização de um objetivo determinado, que é juridicamente vinculante para todos os órgãos do Estado. Pode-se acrescentar que as políticas contêm tanto normas que geram ou reconhecem direitos, como atos que os concretizam. Para Bucci, as políticas públicas atuam inclusive como “forma de controle prévio da discricionariedade do administrador, na medida em que exigem a apresentação de pressupostos materiais que informam a decisão, em consequência da qual se desencadeia a ação administrativa” (BUCCI, 2002, p. 265).

As políticas sociais podem se organizar segundo uma lógica territorial ou segundo uma lógica setorial. Os setores organizam e estruturam os papéis sociais, geralmente em torno de uma lógica profissional (setor educacional, etc), e conferem aos indivíduos novas identidades (MULLER, 1985). Um setor e suas respectivas políticas constituem-se a partir de uma questão que se torna socialmente problematizada. A partir da estruturação do setor iniciam-se as ações sistematizadas do Estado, por meio de sua regulação (AZEVEDO, 2000) assim como pela oferta direta de serviços. Para Muller, uma sociedade setORIZADA necessita de uma instância exterior para regular sua própria reprodução e assegurar um mínimo de coerência entre as diferentes reproduções setoriais, de forma a evitar a desintegração social. Esta instância é o Estado e seu meio de ação, as políticas setoriais (MULLER, 1985 e 2000).

Nesse sentido, a política educacional é uma *política pública social*, na medida em que busca a redução das desigualdades, volta-se para o indivíduo – não como consumidor, mas como cidadão, detentor de direitos, e uma *política setorial*, uma vez que se refere a um domínio específico. O financiamento da educação é um componente desta política setorial, um instrumento de sua realização, mas ao mesmo tempo é também uma política pública social setorial, que merece espaço próprio de estudo, considerando que, como destaca Velloso (1987), assume o papel de um dos relevantes determinantes do escopo das políticas educacionais praticadas. Há, portanto, uma ambiguidade ou hibridismo das políticas públicas de financiamento da educação: são determinadas pelas políticas educacionais ao mesmo tempo em que são determinantes. Como meios, não só balizam o que pode efetivamente ser concretizado, mas também consolidam algumas políticas que vão se tornando mais complexas e induzem a adoção de outras, já que o domínio setorial requer a coerência preconizada por Muller.

ESTADO E POLÍTICAS PÚBLICAS

As políticas públicas sociais surgiram a partir da revolução industrial e da série de conflitos que esta suscitou entre o capital e o trabalho. Para Polanyi (2000), o avanço do liberalismo no período gerou um “contramovimento coletivista”, no momento em que interesses sociais vitais, de diferentes segmentos da população, foram afetados pela expansão do mecanismo do mercado. Este movimento não se deu em torno de interesses de classe, mas de “substâncias sociais” ameaçadas pelo mercado cuja organização se tornara um perigo para o homem, para a natureza e para a organização produtiva. Os governos que dirigiam os destinos dos Estados foram pressionados a reconhecer a necessidade de proteção social (POLANYI, 2000).

Nas primeiras décadas do século XX, o Estado tornou-se, do ponto de vista econômico, intervencionista, e do ponto de vista jurídico, passou de um *Estado de polícia* para um *Estado de serviço* (DALLARI, 1982). Surgiu o *Estado Social* que, a partir do estabelecimento de um poder democrático legítimo, representaria um projeto superior para promover o pacto político, social e econômico (BONAVIDES, 2001). A ordem social adquiriu dimensão jurídica e passou a ser integrada às constituições, a partir da pioneira Carta de 1917, do México, e da Constituição da República de Weimar (1919). Aos direitos fundamentais do homem, relacionados à liberdade individual, constantes das declarações das revoluções francesa e americana, foi acrescida a dimensão dos direitos sociais, isto é, prestações positivas proporcionadas pelo Estado (SILVA, 2001). Estes direitos à prestação, concebidos para atenuar a desigualdade de fato, de forma que os indivíduos possam usufruir da liberdade (direitos “de primeira geração”), pressupõem que *o Estado deve agir* para libertá-los das necessidades. As políticas públicas – o Estado em ação – constituem o meio de garantir estes direitos que, chamados de direitos “de segunda geração”, floresceram no século XX. Behring e Boschetti (2007, p. 102) objetam que “não há uma necessária identidade prática entre política social e direito social”. Alegam que um alto grau de seletividade das políticas contrapõe-se à perspectiva do direito social. Trata-se de uma inversão – não são os direitos sociais que “legitimam” as políticas, ao contrário, as políticas subordinam-se aos direitos, são instrumentos de sua garantia.

No Brasil, o marco de ingresso desta concepção de Estado dá-se com a Constituição de 1934, que inclui um capítulo acerca da ordem econômica e social que deveria (art. 115) “ser organizada conforme os princípios da justiça e as necessidades da vida nacional, de modo que possibilite a todos existência digna. Dentro desses limites, é garantida a liberdade econômica”. É de se destacar o contraste com a Constituição de 1937,²⁵ que retorna a uma visão liberal clássica do papel do Estado

²⁵ A Carta de 1937 foi outorgada após o golpe de estado dado por Getúlio Vargas, em novembro de 1937, meses antes das eleições presidenciais, sendo implantado o chamado “Estado Novo”. Desde 1935, quando da repressão ao levante militar conhecido como “intentiona comunista” o país vivia sob estado de sítio, sucessivamente prorrogado até o golpe.

e preconiza, no capítulo da ordem econômica, agora separada da social (art. 135): “[...] a intervenção do Estado no domínio econômico só se legitima para suprir as deficiências da iniciativa individual e coordenar os fatores de produção, de maneira a evitar ou resolver os seus conflitos e introduzir no jogo das competições individuais o pensamento dos interesses da Nação, representados pelo Estado”.

Com a crise econômica decorrente da Grande Depressão, sobretudo após a 2ª Guerra Mundial, ganhou força a abordagem *keynesiana*, com o aumento do investimento por parte do Estado e a expansão das políticas sociais, com o objetivo de atingir maior igualdade social (BEHRING; BOSCHETTI, 2007). O planejamento adquiriu importância, como instrumento da intervenção do Estado, que não é requerida apenas no domínio econômico, mas também para *proteger direitos sociais, por meio da implantação de políticas públicas*. A justiça social, a ser obtida pela via da “planificação para a liberdade e variedade” (em contraposição à planificação para a conformidade) passou a ser vista, não só como um imperativo ético, mas como condição da democracia (MANNHEIM, 1979, p. 344-345). Ao contrário dos direitos de liberdade, ou direitos da primeira geração, que nasceram contra o superpoder do Estado, os direitos sociais, ou direitos da segunda geração, exigiram a *ampliação* dos poderes do Estado (BOBBIO, 1992). Consolidou-se um tipo de Estado que planeja, intervém na economia e cria políticas sociais, como o *Welfare State* inglês, o *État-Providence* francês e o *Sozialstaat* alemão, cada qual com seu perfil e história próprios (BEHRING; BOSCHETTI, 2007).

As primeiras propostas e diagnósticos com o objetivo de racionalizar a intervenção do Estado brasileiro surgiram a partir da década de 1940, mas a primeira experiência efetiva de planejamento deu-se com o Plano de Metas do governo de Juscelino Kubitschek (LAFER, 2001), período identificado com o estado desenvolvimentista brasileiro, com enfoque que priorizava mais o econômico que o social. Embora os direitos sociais enfrentassem dificuldades para sua concretização, passaram a integrar a agenda política brasileira em decorrência da adoção, pelas Cartas de 1934 e 1946, da matriz de Constituições que se abriam para as políticas sociais.

A era dos direitos sociais desenvolveu-se, em escala planetária, até os anos 1970,²⁶ quando o movimento de “desintervenção econômica” do Estado (MOREIRA, 2001) gerou uma agenda constitucional do neoliberalismo, na direção de um regresso às origens do constitucionalismo liberal. A supressão ou o enfraquecimento dos direitos sociais implica a supressão ou o enfraquecimento de políticas públicas, e vice-versa. Embora os requisitos do “ajuste fiscal” tenham pressionado os Estados em geral,

Aprofundou-se a centralização política, esvaziando-se, na prática, o federalismo. Foi derrubada a vinculação de recursos à educação.

²⁶ No Brasil, com o golpe de estado e a ruptura da ordem democrática, em 1964, houve um período de retração dos direitos sociais. O planejamento foi centralizado na esfera da União com os “planos nacionais de desenvolvimento”.

entre os quais o Brasil, a “desacelerar” as políticas públicas, a sociedade brasileira, em seu processo de redemocratização, definiu na chamada Constituição Cidadã, de 1988, que a República Federativa do Brasil constitui-se em Estado Democrático de Direito (art. 1º), que tem entre seus objetivos fundamentais a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais e a promoção do bem-estar de todos, sem quaisquer formas de preconceito ou discriminação (art. 3º) e cuja ordem social tem como objetivo o bem-estar e a justiça social (art. 193). Desta forma, foi selado o compromisso do Estado brasileiro com a produção de políticas públicas para atingir os objetivos mencionados.

A concepção de Estado implica em diferentes visões acerca das políticas públicas. Assim, esquematicamente, para um liberal clássico ou para um neoliberal, que defendem o Estado mínimo, a expansão de serviços públicos é uma patologia, o Estado do bem-estar é tido como hipertrofiado, burocrático e ineficiente. Para essa perspectiva, políticas públicas são as principais responsáveis pela crise que perpassa a sociedade (AZEVEDO, 2001), constituindo “entraves” ao desenvolvimento da acumulação capitalista (HÖFLING, 2001). Fazem parte do problema, e não da solução. Para os defensores do Estado do bem-estar, as políticas públicas minimizam as desigualdades geradas pelo mercado e ampliam a igualdade de oportunidades, podendo viabilizar compromissos de classe; são a solução para os problemas gerados pelo capitalismo. Já para os marxistas, as políticas públicas representam meios a partir dos quais o Estado sustenta e cria as condições de acumulação de capital, mesmo contra os interesses de frações dos capitalistas ou ainda exercem uma função de legitimação (CARNOY, 2005).

POLÍTICAS PÚBLICAS DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL

Origens

A educação passou a se organizar como setor e ser reconhecida como uma questão nacional – um problema a ingressar na agenda e requerer a implantação de políticas públicas – nas décadas iniciais do século XX, no contexto do fortalecimento das classes médias e sua aliança com o empresariado urbano, cujo projeto, movido pela ideia do nacionalismo, era da promoção da industrialização e moralização dos processos políticos do Estado oligárquico. Segundo Azevedo, “os primeiros núcleos de tratamento mais sistemático da questão educacional foram constituídos nas ligas que se formaram à época” (AZEVEDO, 2000, p. 23-25). Entretanto, o marco da setorização do campo educacional foi a fundação, em 1924, da Associação Brasileira de Educação (ABE), que reivindicava a implantação de uma política nacional de educação, regulada a partir do poder central. Este espaço deu “concretude e reco-

nhecimento aos especialistas em educação” (AZEVEDO, 2000, p. 28-30). Como instrumento de debates e mobilização, a ABE promovia conferências de educação e congressos nacionais. Desta forma, atuou como grupo formulador de propostas no processo constituinte do qual resultaria a Constituição de 1934, que foi influenciada pela Constituição social de Weimar.

A questão do financiamento ingressou na agenda das políticas públicas pela ação da Escola Nova. A proposta de vinculação de recursos dos impostos e a constituição de fundos educacionais remontam ao ideário dos pioneiros. Em seu Manifesto (março de 1932) propugnavam que a educação é uma função essencialmente pública e reivindicavam autonomia e meios materiais para realizá-la (AZEVEDO, 1958, p. 66 e 69):

Mas do direito de cada indivíduo à sua educação integral, decorre logicamente para o estado que o reconhece e o proclama, o dever de considerar a educação, na variedade de seus graus e manifestações, como uma função social e eminentemente pública, que ele é chamado a realizar, com a cooperação de todas as instituições sociais.

[...] Esses meios, porém, não podem reduzir-se às verbas que, nos orçamentos, são consignadas a esse serviço público e, por isto, sujeitas às crises dos erários do Estado ou às oscilações do interesse dos governos pela educação. A autonomia econômica não se poderá realizar, a não ser pela instituição de um “fundo especial ou escolar”, que, constituído de patrimônios, impostos e rendas próprias, seja administrado e aplicado exclusivamente no desenvolvimento da obra educacional, pelos próprios órgãos do ensino, incumbidos de sua direção.

Pouco antes do lançamento do manifesto, o governo provisório de Vargas reconhecera não só a constituição de um domínio setorial (desde a criação do Ministério da Educação e Saúde Pública, em 1931), mas também os atores relevantes para a construção da política setorial, ao solicitar à IV Conferência Nacional de Educação, promovida pela ABE (1931), que fossem definidos os princípios e apresentada a “fórmula mais feliz”, expressão que tem sido interpretada no sentido mais amplo vinculado à expressão de uma política educacional da Revolução de 1930 (AZEVEDO, 1958; BRANDÃO, 1999). Entretanto, não foi exatamente este o foco do discurso de Getúlio Vargas na Conferência – havia uma remissão expressa à dimensão federativa: a “fórmula mais feliz” referia-se à “colaboração do governo federal com os dos estados” e à “unidade da educação nacional” (CUNHA, 2003, p. 39).

Financiamento e constituições – a vinculação de recursos

A proposta de vinculação de recursos à educação já era discutida na década de 1920, desde a Conferência Interestadual do Ensino Primário, realizada no Rio de Janeiro em 1921, por convocação do Ministério da Justiça (ainda não fora criado o Ministério da Educação). Esta traçou um programa de cooperação entre a União e os

estados, pelo qual estes deveriam aplicar 10% de suas receitas na instrução primária (SENA, 2004).²⁷

Entretanto, foi a Escola Nova que assumiu o papel de “empreendedor político” para viabilizar propostas e obter sua posituação na Carta Magna de 1934. Em primeiro lugar, a Constituição de 1934 previa a educação como direito de todos (art. 149) – expressões (“direito” e “de todos”) que desapareceriam do texto da Carta do Estado Novo (1937). Em relação, especificamente, ao financiamento da educação, foi estabelecida a *vinculação de recursos* à manutenção e desenvolvimento dos sistemas educativos (art. 156). Previa-se, ainda, a criação de fundos por esfera de Federação, constituídos, na prática, por sobras orçamentárias (art. 157). Introduzia-se, pois, a política de vinculação com a *adoção paralela* de fontes específicas (fundos). A redação do texto constitucional, embora representasse uma vitória da Escola Nova, dissociava a vinculação dos impostos dos fundos, itens que apareciam associados na formulação original da ABE, que tinha, entre suas aspirações, tais como formuladas por seu Conselho Diretor:

§ 5º – O fundo de educação nacional será constituído de uma percentagem não inferior a 10% da renda dos impostos da União, de impostos e taxas especiais e outros recursos financeiros eventuais.

A mesma proposição (com diferente percentual – 20%) era feita para os estados e para o Distrito Federal (ABE, 1934, p. 35).

No período em que vigoraram a Constituição de 1946 e a Lei de Diretrizes e Bases de 1961 (lei n. 4.024/61), novas tentativas de criação de fundos foram tentadas, esbarrando sempre no argumento da carência de recursos.²⁸

Se os fundos não vingaram neste período, a vinculação passou a ser o eixo do debate das políticas públicas de financiamento, e acompanhou, em movimento pendular, os períodos de maior e menor democratização da sociedade brasileira. Em 1937, o Estado Novo derrubou a vinculação, resgatada pela Constituição de 1946, com a elevação do percentual do compromisso dos municípios, de 10% para 20%

²⁷ Quatro anos depois, a mensagem presidencial ao Congresso Nacional lamentava que as condições financeiras do país não tivessem permitido a realização do programa. Após a Revolução de 30 o governo provisório de Vargas enviava mensagem à Assembleia Constituinte, na qual mencionava decreto que obrigava os interventores a aplicar, no mínimo, 10% das rendas em instrução primária.

²⁸ Em 1946 foi sancionada a Lei Orgânica do Ensino Primário (decreto-lei n. 8.529, de 2 de janeiro de 1946), que previa que os recursos do fundo nacional de ensino primário (criado em 1942, na gestão Capanema) seriam distribuídos conforme as “maiores e mais urgentes necessidades de cada região, verificadas de modo objetivo” (art. 47). Aparentemente, os fundos não contavam com recursos suficientes, tanto assim que Anísio Teixeira (1953), que ocupava a direção do INEP, defendia a transformação de todos os recursos da educação em fundos, a serem geridos de forma autônoma pelos órgãos de educação.

(art. 169). A LDB de 1961 elevava o patamar da União, de 10% para 12% (art. 92). Em 1967, com as Cartas do regime militar, a vinculação perdeu o *status* constitucional em 1967, e em 1969 foi limitada aos municípios (art. 59). Neste período, os impactos negativos da desvinculação foram evidenciados, entre outros, no campo acadêmico, por Araújo Melchior (1975) e, na esfera política, pelo senador João Calmon. Assim, no período da “abertura” política, já nos estertores do regime militar, foi aprovada, em 1983, a Emenda Calmon, que fixava (art. 176) a vinculação mínima de recursos à manutenção e desenvolvimento do ensino nos patamares de 13% para a União e 20% para os estados, DF e municípios. Com o advento da Constituição de 1988 foi consagrada a vinculação de recursos no art. 212, com a fixação de novos percentuais tendo em vista a alteração da estrutura tributária: 18% para a União e 25% para os demais entes federativos (o município ganhou este *status* na federação brasileira).

Nesse período, como a política de financiamento identifica-se com a vinculação, as lutas eram pela sua adoção, nos períodos de fechamento, e pelo cumprimento dos percentuais, nos períodos de democratização. A política de fundos caíra em desuso. As variáveis educacionais não alimentavam a estratégia de financiamento.

Diretrizes para o financiamento da educação básica pública

Em relação, especificamente, ao instrumento de financiamento parece-nos que deve necessariamente atender aos objetivos da *universalização do acesso (e permanência), qualidade e equidade*. Estes objetivos passam a ser perseguidos por meio do ressurgimento de dois mecanismos vislumbrados pela Escola Nova: os fundos e o planejamento educacional, com a aprovação de plano nacional de educação. Estes instrumentos, para atingir efetivamente os objetivos a que se propõem, não podem ignorar a forma assumida pelo Estado brasileiro a partir da Constituição de 1988, caracterizada pelo federalismo cooperativo.

Política de financiamento da educação básica por meio de fundos no Estado Federativo

O financiamento da educação num Estado federativo insere-se no que Wildavsky e Pressman (*apud* ALLISON; ZELIKOW, 1999) denominaram *ação conjunta complexa*, que se dá nas situações em que diferentes instituições partilham o poder sobre decisões e ações de forma que cresce a complexidade, na medida em que uma tarefa aparentemente simples pode envolver um labirinto de decisões separadas. Daí a necessidade de coordenação e cooperação federativas e de alinhamento do planejamento nas diferentes esferas; enfim, do pleno funcionamento do regime de colaboração. Para tanto, cabe identificar as *funções de cada ente federativo*, no que se refere à educação.

A constituição federal preceitua que compete a todos os entes federativos legislar concorrentemente sobre a educação (art. 24, IX). À União cabe, privativamente,

legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional (art. 22, XXIV). Desta forma, é definido o recorte, no que se refere à *função normativa*. Esta é exercida no âmbito definido no art. 211, que estabelece as competências dos entes federativos em matéria educacional, no que concerne à responsabilidade pelos níveis e etapas da educação escolar.

Desta forma, compete à *União* organizar o sistema federal de ensino, *financiar* as instituições públicas federais e exercer as funções *redistributiva e supletiva (caput)*. Aos *estados* e ao *Distrito Federal*²⁹ cabe atuar prioritariamente no ensino fundamental e médio. Os *municípios* devem atuar prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

O dispositivo mencionado não se limita, portanto, a prescrever competências normativas. Prevê, ainda, a função que denominamos *alocativa* ou de *financiamento* e que se desdobra em três, a seguir especificadas.

Função Própria – função indicada pela constituição como a de atuação prioritária, e que deve, portanto, ser sustentada com as fontes orçamentárias típicas ou próprias – no caso da educação, as referentes à manutenção e desenvolvimento do ensino. O Fundeb somente considerará para efeito de distribuição de recursos as matrículas dos entes nos respectivos âmbitos de atuação prioritária (art. 60, II, ADCT – EC n. 53/06).

Função Supletiva – advém da obrigação da instância federativa com maior capacidade de recursos financeiros e técnicos de auxiliar a de menor capacidade. Além de ser prevista no art. 211, é também indicada, por exemplo, no art. 30, VI, que estabelece como competência do município “manter *com a cooperação técnica e financeira* da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental” (grifos meus).

Função Redistributiva – corresponde à função de participar da redistribuição de recursos, com objetivo de equalização e se insere no âmbito da cooperação federativa. É o que ocorreu no caso do Fundef e ocorre com a adoção do Fundeb, em que há inclusive fluxo horizontal de recursos entre municípios de um mesmo estado.

As funções supletiva e redistributiva constituem corolário do modelo de *federalismo cooperativo* adotado no Brasil. No caso da educação, a constituição prevê (art. 211) que a União, estados e municípios organizem seus sistemas de ensino em *regime de colaboração (caput)* e que a União, os estados e os municípios definam *formas de colaboração* (art. 211, §4º) de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório. A União foi expressamente incluída com a aprovação da emenda constitucional n. 59/09. A emenda constitucional n. 53/06, que criou o Fundeb, reconheceu a setorialização da sociedade e das políticas públicas ao estabelecer que *leis complementares*

²⁹ Observe-se que, no que se refere ao DF, que a este ente são atribuídas as competências legislativas reservadas aos estados e aos municípios (art. 32, §1º); a partir da interpretação sistemática da constituição pode-se depreender, portanto, que ao DF cabe também atuar prioritariamente na educação infantil.

fixem normas de cooperação entre União, estados, Distrito Federal e municípios (art. 23, parágrafo único, CF). A alteração em relação ao texto anterior consistiu apenas na substituição de *lei complementar* por *leis complementares*, no sentido de indicar que são várias as leis, referentes a setores.

Função de fiscalização e controle – decorre da necessidade de gastar os recursos públicos de acordo com a lei.

O *design* do mecanismo de financiamento para a educação para contemplar elementos que tenham em conta a questão federativa deve caracterizar um instrumento tal que: não acirre *conflitos federativos*; defina a arena de negociação e decisão das questões com impacto na Federação; concorra para a promoção do *equilíbrio federativo*, com a diminuição das desigualdades nas dimensões interestadual e intraestadual; reserve um papel ativo à União, não só na dimensão normativa, mas também no exercício de sua função supletiva, com a participação financeira no financiamento do fundo correspondente a um percentual dos recursos totais; propicie a *articulação dos entes federativos* para obtenção do objetivo comum de oferta de educação básica de qualidade; promova a equidade entre os alunos de uma mesma etapa, independentemente da esfera responsável pelo atendimento; tenha estratégias diferenciadas para as situações em que há competência comum entre os entes federativos e para as que sejam de competência exclusiva.

A experiência do Fundef

A adoção dos fundos retornaria com o advento do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef.

Este teve um impacto importante para a universalização no ensino fundamental e introduziu a preocupação com a equidade, ao nivelar as disponibilidades de recursos para serem despendidas nos alunos das redes estadual e municipal no âmbito de cada Estado e adotar a ideia de distintas ponderações para diferentes etapas, modalidades e tipos de estabelecimento. Cuidou, assim, das desigualdades intraestaduais, mas não das interestaduais, que poderiam ter sido minimizadas se fosse cumprida a regra referente ao valor mínimo nacional por aluno equivalente à *média nacional*, que implicaria em maior aporte de recursos via complementação da União. Não dotou as demais etapas da educação básica de mecanismo de financiamento.

O Fundef abordou a questão da qualidade de maneira indireta e insuficiente, embora importante, ao subvincular recursos ao pagamento dos professores. Entretanto, a norma constitucional contida no art. 60, §4º, do ADCT, com a redação da EC n. 14/96 restou ignorada:

Art. 60.....
§4º – A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios ajustarão progressivamente, em um prazo de cinco anos, suas contribuições ao fundo, de forma a garantir um valor por aluno correspondente a um padrão mínimo de qualidade de ensino, definido nacionalmente.

Além disso, a qualidade no ensino fundamental depende da qualidade na educação infantil.

O Fundef, como mecanismo de financiamento, representou, antes de mais nada, a junção num mesmo instrumento, das duas estratégias que apareceram separadas na Constituição de 1934: a vinculação de recursos de impostos e a política de fundos. A diretriz geral da política de financiamento reconciliava-se com a proposta original dos pioneiros da Escola Nova, via Conselho Diretor da ABE. O fundo, concebido para organizar os recursos vinculados, permite que a vinculação cumpra seus objetivos. Fundo é um conceito de direito financeiro que equivale à reunião de recursos de diferentes fontes e sua separação para uma destinação específica. O fundo constitui, inclusive, uma exceção ao princípio de unidade de tesouraria, o que permite uma maior possibilidade de seu controle e, portanto, uma maior transparência. No caso do Fundef, propôs-se um fundo contábil, com conta única e específica, no âmbito de cada Estado, para organizar os recursos vinculados a partir de sua subvinculação. Às características de ambiguidade/hibridismo do financiamento da educação, mencionados por Velloso, soma-se outra no Fundef: como mecanismo operacional reunia um conjunto de fundos de âmbito estadual, que não se comunicavam, *mas, como programa, como política pública, constituiu uma política nacional*, com regras gerais válidas para todos os entes, entre as quais um valor nacional despendido por aluno e o compromisso de complementação por parte da União aos fundos que não o atingissem. Uma vez implementado como política de financiamento da educação, o Fundef induziu a adoção de outras políticas – habilitação dos docentes, capacitação dos agentes de controle social, elaboração de planos de carreira.

O *design* do Fundef trouxe algumas inovações: relação entre o financiamento e variáveis educacionais, expressas pelo número de matrículas no ensino fundamental (buscando o objetivo da universalização); distribuição proporcional ao número de matrículas entre cada estado e seus municípios, de modo a equalizar as despesas por aluno de ambos os entes; introdução da preocupação com os custos diferenciados por meio da fixação das ponderações, com a finalidade de atender a requisitos da equidade; mecanismos de transparência, como criação de contas únicas e específicas e de conselhos de acompanhamento e controle social; subvinculação de recursos aos salários do magistério; possibilidade de transferência horizontal de recursos, isto é, de entes subnacionais para outros, desde que no âmbito do mesmo estado.

Assim, o Fundef constituiu um marco importante e deixou seu legado e aprendizado, a partir dos quais puderam se formular e implementar propostas para o aperfeiçoamento do financiamento contidas no Fundeb e, oxalá, no próximo PNE.

Do processo de implementação do Fundef não estiveram ausentes efeitos colaterais (como a elevação do salário dos vereadores nos municípios que recebiam recursos do Fundef, em muitos casos maiores que os do FPM), insuficiências (como o funcionamento ineficaz de muitos dos conselhos de acompanhamento e controle social, em razão da baixa capacitação dos conselheiros e/ou comprometimento

político com o poder local a partir da composição viciada do órgão) ou rupturas no pacto federativo (como o descumprimento pelos governos federais, no período, da regra de complementação da União, a partir de um valor mínimo que fosse igual à média nacional).

Como em qualquer política pública, os agentes adotaram comportamento estratégico e se formaram coalizões para a defesa de algumas propostas. De uma posição reativa em relação ao Fundef, as entidades do movimento social com atuação na defesa da educação passaram a uma postura de formulação nos congressos nacionais de educação – Coneds, para elaboração de uma proposta de plano nacional de educação e de reivindicação da extensão dos efeitos redistributivos do Fundef para toda a educação básica, com a criação do Fundeb.

O financiamento da educação no Plano Nacional de Educação (PNE 2001-2010)

Os planos constituem, historicamente, desde a emergência do *keynesianismo*, uma forma de operacionalização das políticas públicas. O plano faz diagnósticos, traça diretrizes e propõe objetivos e metas. O plano não é uma profecia, não engessa a realidade e nem deve ser visto como peça estática e congelada no tempo. Constitui uma referência, uma baliza para o desenvolvimento das políticas públicas setoriais. Se a complexidade da realidade faz com que o plano não se realize tal como está “no papel” cabe, neste caso, entender e explicar porque o plano não se concretizou, e proceder a sua revisão, retificação e aperfeiçoamento. Inclusive, por meio de sua alteração pela lei. Daí a importância de sua prévia integração no sistema normativo por meio de sua aprovação em lei que faz com que seja gerada a obrigação jurídica de adotar os procedimentos indicados.

O Plano Nacional de Educação (PNE), aprovado pela lei n. 10.172/01, foi aprovado já decorridos três anos de funcionamento do Fundef, o que influenciou suas diretrizes gerais para o financiamento da educação básica pública, que podem ser resumidas nas seguintes:

- vinculação de recursos (considerada a “primeira diretriz básica”);
- gestão de recursos por meio de fundos de natureza contábil, com contas específicas;
- alocação de recursos segundo as necessidades e compromissos de cada sistema, expressos pelo número de matrículas;
- equidade (fundada no conceito operacional de valor mínimo anual por aluno);
- adequação a um padrão mínimo de qualidade (fundada no conceito de custo-aluno-qualidade);
- centralidade do órgão administrativo responsável pela educação, não excludente da articulação com órgãos dos demais setores, para reunir

competências, apoio técnico e recursos financeiros em áreas de atuação comum;

- promoção do autêntico federalismo em matéria educacional por meio do aprimoramento contínuo do regime de colaboração;
- transparência e controle social;
- sistemas de informação e avaliação;
- desburocratização e descentralização da gestão financeira;
- gestão democrática.

O PNE não propôs a adoção do Fundeb, embora no diagnóstico do financiamento da educação tenha se referido a “eventual criação, no futuro, de um fundo único para toda a educação básica – que não pode ser feito no âmbito deste plano, uma vez que requer alteração na Emenda Constitucional n. 14” (BRASIL, 2001).

OS DESAFIOS DO FUNDEB E DO NOVO PNE

Com o fim da vigência do Fundef, em 2006, e realizado o balanço de suas virtudes e insuficiências, abriu-se uma janela de oportunidade para a adoção de política que organizasse o financiamento de todas as etapas da educação básica, já que aquele se limitara ao ensino fundamental. Nascia o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb, criado pela EC n. 53/06, com a finalidade de suprir as lacunas do fundo anterior, de cuja experiência se beneficiou o novo fundo, a partir da avaliação de seus erros, acertos e lacunas. O processo de aprendizagem ensejou que:

- as redes de políticas sociais e coalizões de defesa tivessem papel mais destacado, *vis à vis* o caso do Fundef, na elaboração da proposta;
- fosse constitucionalizado o compromisso da União de aporte de, no mínimo, 10% do valor do fundo;
- fosse proposto um mecanismo institucionalizado de diálogo federativo (a Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade).
- aspectos do *design* do Fundeb apresentassem desafios importantes (SENA, 2008):
- a mistura de recursos de diferentes entes subnacionais em situação em que não há competência comum entre estados e seus municípios, em relação à oferta nas esferas de competência própria, respectivamente, do ensino médio e da educação infantil e na qual, para a maioria dos fundos de âmbito estadual, não há complementação da União;
- ao contrário do Fundef, que somente admitia matrículas públicas, são incorporadas matrículas das redes privadas conveniadas, no caso das creches, pré-escolas e instituições de educação especial; neste sentido, cabe

observar como se dará a expansão das matrículas no caso, sobretudo da creche, se pelo setor público ou pelo conveniado;

- embora as ponderações indiquem uma preocupação com o custo no momento da alocação, o art. 21 da lei do Fundeb (lei n. 11.494/07) admite o gasto dos recursos em qualquer etapa, isto é, não se gasta necessariamente de acordo com o custo presumido ou o valor associado a determinada etapa, modalidade ou tipo de estabelecimento.

Em relação à universalização, o principal desafio do Fundeb dar-se-á na etapa da educação infantil, mais especificamente na faixa etária de até três anos de idade, atendida nas creches, em que a cobertura é de cerca de 15,5% da clientela³⁰ (BRASIL, 2006).

No que toca à equidade, a complementação da União pode significar a redução de algumas distâncias entre diferentes fundos de âmbito estadual. Como o valor da complementação é mínimo, cabe proceder ao ajuste em caso de necessidade. As ponderações, instrumento da equidade a partir de situações concretas das etapas, modalidades e tipos de estabelecimento, serão arbitradas pela comissão de corte federativo.

Quanto à qualidade, foi renovado o compromisso em relação a sua melhoria, no novo parágrafo 1º do art. 60 do ADCT, com a redação da EC n. 53/07, de forma a garantir padrão mínimo definido nacionalmente, mas sem a previsão de prazo (cinco anos), antes contida no antigo art. 60, parágrafo 4º do ADCT, com a redação dada pela EC n. 14/96. A qualidade depende não só dos recursos do Fundeb, mas da sinergia com outras fontes como o salário-educação (vacionado para atender programas de qualidade) e do chamado Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). No médio prazo, espera-se que os recursos do fundo social do pré-sal possam contribuir para o financiamento da educação, o que precisa ser mais bem delineado.

Há expectativa quanto ao funcionamento da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade e um bom encaminhamento da questão da complementação da União. Entretanto, somente a partir da efetiva implementação, em 2010, poderá se explicitar se foi bem equacionada a questão federativa.

O novo PNE, cuja discussão foi o eixo da Conferência Nacional de Educação (Conae) de 2010, será implementado em cenário diferente do seu antecessor. Em primeiro lugar, a participação da sociedade beneficiou-se do aprendizado do período do Fundef e dá-se desde a formulação do plano, não sendo meramente reativa. O plano encontrará o Fundeb plenamente implementado, após o fim dos gradualismos previstos (ingresso de matrículas e recursos, regra da complementação da União).

Com aprovação da EC n. 59/09, que determinou o fim da Desvinculação das Receitas da União (DRU) para os recursos da manutenção e desenvolvimento do

³⁰ Esta preocupação levou a lei do Fundeb a incluir no cômputo das matrículas, que constituem a base de cálculo para distribuição de recursos do fundo, aquelas das instituições privadas filantrópicas, comunitárias e confessionais conveniadas com o poder público.

ensino (MDE) da União, foram recuperados (e não acrescentados) recursos da fonte típica – MDE. Ao mesmo tempo reduziram-se, em alguma medida, recursos de outras fontes, mas ainda com saldo financeiro positivo para a educação – não no montante do patamar de 10 bilhões de reais, como se aventou em análises mais apressadas, em contraste com estudos que levaram em conta a substituição de fontes (BRASIL, 2009).

A emenda constitucional n. 59/09, contudo, coloca novos desafios ao financiamento da educação e aos seus instrumentos institucionais – Fundeb e PNE, uma vez que torna obrigatória a educação de crianças e adolescentes dos 4 aos 17 anos, que deverá obter, prioritariamente, recursos para a universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do plano nacional de educação. Estas despesas, em princípio, pressionarão os orçamentos dos entes subnacionais, em face de sua função própria no atendimento da educação. Entretanto, a alteração ao texto constitucional prevê, ainda, o estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto (PIB).

Do lado da União, cabe:

- a cada ano, prever, além do mínimo estabelecido para a complementação do Fundeb, um adicional, que leve em consideração a aproximação dos valores praticados no âmbito de cada estado, da média nacional e/ou do custo-aluno-qualidade;
- estabelecer a complementação ao piso salarial dos profissionais do magistério nos entes com menos capacidade financeira, distinta da complementação ao Fundeb (o que requer alteração legislativa).

O incremento dos recursos da educação com seu aumento em relação ao PIB não será, contudo, obrigação apenas da União. Aos estados e municípios caberá, também, contribuir para o aumento das despesas com a educação.

O aumento do patamar de recursos em relação ao PIB que, em 2007, era de 4,6% de investimento público *direto*, deve ser estabelecido por meio de pacto entre as diferentes esferas da Federação, para o qual se espera o aumento da participação da União – hoje inferior a 1% do PIB (BRASIL, 2010). O instrumento deste pacto, por determinação da EC n. 59/09, será o novo plano nacional de educação, que deve prever não somente o patamar e o prazo para que seja atingido, mas também o esforço de cada esfera federativa.

Desta forma, a política de financiamento poderá se consolidar como instrumento de garantia do direito à educação, em consonância com os compromissos que a Constituição assumiu para com a ordem social e os objetivos da República.

REFERÊNCIAS

ABE. *O Problema Educacional e a nova Constituição*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1934.

ALLISON, Graham; ZELIKOW, Philip. *Essence of Decision – Explaining the Cuban Missile Crisis*. Second Edition. [s/l]: Longman, 1999.

- AZEVEDO, Fernando de (Org.). *A Reconstrução Educacional no Brasil – Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova*. In: AZEVEDO, Fernando de. *A Educação entre dois mundos – Problemas, perspectivas e orientações*. São Paulo: Edições Melhoramentos, 1958.
- AZEVEDO, Janete M. Lins de. O Estado, a política educacional e a regulação do setor educação no Brasil: uma abordagem histórica. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto; AGUIAR, Márcia Ângela da S. (Org.). *Gestão da educação*. São Paulo: Cortez, 2000.
- _____. *A Educação como Política Pública*. 2. ed. ampl. São Paulo: Ed. Autores Associados, 2001.
- BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. *Política Social. Fundamentos e História*. 2. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2007.
- BOBBIO, Norberto. *Estado, Governo, Sociedade – Por uma teoria geral da política*. 2. ed. [s/l]: [s/n], 1986.
- _____. *A Era dos Direitos*. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1992.
- BONAFONT, Laura Chaqués. *Redes de Políticas Públicas*. Centro de Investigaciones Sociológicas - CIS. [s/l]: Siglo Veintiuno de Espana Editorial, 2004.
- BONAVIDES, Paulo. *Teoria do Estado*. 3. ed. rev. ampl. São Paulo: Malheiros, 2001.
- BRANDÃO, Zaia. *A Intelligentsia educacional: um percurso com Paschoal Lemme – Por entre as memórias e as histórias da escola nova no Brasil*. [s/l]: EDUSF, 1999.
- BRASIL. *Constituição Federal de 1988*. Brasília, 1988. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 17 jul. 2010.
- _____. *Emenda Constitucional n. 14*, de 12 de setembro de 1996. Modifica os artigos 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, 1996. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 12 dez. 2009.
- _____. *Lei n° 10.172, de 09 de janeiro de 2001 (PNE)*. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 17 jul. 2010.
- _____. IBGE. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD*. Brasília, 2006.
- _____. *Análise da Proposta Orçamentária para 2010 – Nota Técnica Conjunta COFF/CONORF n. 8/2009*. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados/Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal. Brasília, 2009. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br>>. Acesso em: 17 jul. 2010.
- _____. INEP/MEC. *Percentual do Investimento Direto em Relação ao PIB por Dependência Administrativa*. Tabela 6. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br>>. Acesso em: 17 out. 2010.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito Administrativo e Políticas Públicas*. São Paulo: Ed. Saraiva, 2002.
- CARNOY, Martin. *Estado e Teoria Política*. 11. ed. São Paulo: Papyrus, 2005.
- COMPARATO, Fábio Konder. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de Políticas Públicas. *Interesse Público*, n. 16, 2002.
- CUNHA, Nóbrega da. *A Revolução e a Educação*. Brasília: Ed. Plano/Autores Associados, 2003.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 9. ed. São Paulo: Ed. Saraiva, 1982.
- HÖFLING, Eloísa de Mattos. Estado e Políticas (Públicas) Sociais. *Cadernos Cedes*. Políticas Públicas e Educação, n. 55, 2001.

- JOBERT, Bruno. L'État en Action – L'Apport des Politiques Publiques. *Revue Française de Science Politique*, v. 35, n. 4, 1985. Disponível em : <<http://www.persee.fr>>. Acesso em: 17 jul. 2010.
- LAFER, Celso. O Planejamento no Brasil: observações sobre o Plano de Metas (1956 – 1961). In: MINDLIN, Betty. *Planejamento no Brasil*. São Paulo: Editora Perspectiva, 2001.
- MANNHEIM, Karl. Planificação Democrática e Educação. In: PEREIRA, Luiz; FORACCHI, Marialice M. *Educação e Sociedade*. 10. ed. [s/l]: Companhia Editora Nacional, 1979.
- MELCHIOR, José Carlos de Araújo. *Financiamento da educação no Brasil: recursos financeiros públicos e privados*. [S.l.]: ANPAE, 1975. (Cadernos de Administração Escolar, VI). Tese apresentada à Faculdade de Educação da USP, em 1972.
- MOREIRA, Vital. O Futuro da Constituição. In: GRAU, Eros Roberto; GUERRA FILHO, Willis Santiago. *Direito Constitucional – Estudos em homenagem a Paulo Bonavides*. São Paulo: Malheiros, 2001.
- MULLER, Pierre. Un Schéma d'Analyse des Politiques Sectorielles. *Revue Française de Science Politique*, v. 35, n. 2, 1985. Disponível em: <<http://www.persee.fr>>.
- _____. L'Analyse Cognitive des Politiques Publiques: Vers une Sociologie Politique de l'Action Publique. *Revue Française de Science Politique*, v. 50, 2000. Disponível em: <<http://www.persee.fr>>.
- POLANYI, Karl. *A Grande Transformação*. 8. ed. [s/l]: Ed. Campus, 2000.
- SENA, Paulo. A União e a aplicação dos recursos vinculados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, n. 203/204/205, 2004.
- _____. A Legislação do Fundeb. *Cadernos de Pesquisa*, v. 38, n. 134, maio/ago. 2008.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.
- SKOCPOL, Theda. *El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual*. [s/l]: [s/n], 1995. Disponível em: <<http://www.cholonautas.edu.pe>>. Acesso em: 17 jul. 2010. Biblioteca Virtual de Ciencias Sociales.
- SOUZA, Celina. “Estado do Campo” da Pesquisa em Políticas Públicas no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v.18, n. 51, 2003.
- _____. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, n. 16, Porto Alegre, 2006.
- TEIXEIRA, Anísio. Sobre o problema de como financiar a educação do povo brasileiro. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Rio de Janeiro, v. 20, n. 52, 1953.
- VELLOSO, Jacques. Financiamento das Políticas Públicas: A Educação. *Políticas Públicas & Educação*, 1987.

PAULO DE SENA MARTINS é doutor em Educação pela Universidade de Brasília – FE/UnB; é consultor legislativo da Câmara dos Deputados – área de educação. E-mail: paulo.martins@camara.gov.br.

*Recebido em julho de 2010.
Aprovado em setembro de 2010.*