

**Federalismo de cooperação, municipalização e
universalização da educação básica**
**Cooperative federalism, municipalization and the
universalization of basic education**
**Federalismo cooperativo, municipalización y la
universalización de la educación básica**

Joviles Vitório Trevisol 

Universidade Federal da Fronteira do Sul, Chapecó, Santa Catarina, Brasil
joviles@uol.com.br

Lizeu Mazzioni 

Secretaria Municipal de Educação de Chapecó, Chapecó, Santa Catarina, Brasil
lizeumazzioni@gmail.com

Recebido em 26 de junho de 2021

Aprovado em 10 de maio de 2022

Publicado em 14 de junho de 2023

RESUMO

O artigo apresenta os principais resultados de uma pesquisa sobre as relações entre federalismo de cooperação, municipalização e universalização da educação básica. A pesquisa foi desenvolvida entre agosto de 2014 e maio de 2021. Além da análise documental, o estudo envolveu uma extensa sistematização e análise dos principais indicadores educacionais disponíveis em inúmeras bases de dados nacionais. O estudo evidenciou, entre outros aspectos, como o federalismo de cooperação e as políticas de municipalização incidiram na universalização da educação básica. A Constituição Federal de 1988 redesenhou o Estado brasileiro e elevou os Municípios à condição de entes federados e autônomos, passando a ter autonomia para organizar os sistemas municipais de ensino. O federalismo de cooperação redefiniu as competências e as atribuições da União, dos Estados e dos Municípios. Na educação básica ocorreu um crescimento exponencial de matrículas nas redes municipais. Em 2019, os municípios já respondiam por 48% do total das matrículas e por 59% das matrículas das redes públicas. O federalismo de cooperação e a municipalização têm contribuído para a elevação dos anos de estudos do ensino obrigatório e gratuito (que passou a ser de 14 anos, dos 4 aos 17 anos de idade) e também da frequência escolar, que em 2019, alcançou 94,1% entre

crianças de 4 e 5 anos; 98,0% entre 6 a 14 anos e, 92,5% entre 15 a 17 anos. O FUNDEB e o CAQ nacional impulsionam a construção da equidade no financiamento da educação básica.

Palavras-Chave: Políticas educacionais. Federalismo de cooperação. Municípios. Educação Básica.

ABSTRACT

This article presents the main results of a research regarding the relationships between cooperative federalism, municipalization and the universalization of basic education. The research was carried out between August 2014 and May 2021. In addition to document analysis, the study developed an extensive systematization and analysis of the main educational indicators available on the various national data bases. The study showed, among other aspects, how cooperative federalism and the municipalization policies impacted the universalization of basic education. The Federal Constitution of 1988 redesigned the Brazilian State, elevating the Municipalities to the status of federated and autonomous entities, giving them the autonomy to organize the municipal education systems. Cooperative federalism redefined the competences and attributions of the Federal Government, States and municipalities. In the municipal basic education network, there was an exponential growth in the number of enrollments. In 2019, municipalities already accounted for 48% of the total number of enrollments and 59% of the public schools' enrollments. Cooperative federalism and the municipalization has contributed to a growth in the number of years of mandatory study (which increased to 14 years, from 4 to 17 years of age) and also in school attendance, which in 2019, reached 94,1% between 4 and 5-year-old children; 98% between 6 and 14-year-old, and 92,5% between 15 and 17-year-old teenagers. The FUNDEB and national CAQ promoted the construction of equity in the financing of basic education.

Keywords: Educational policies. Cooperative Federalism. Municipalities. Basic Education.

RESUMEN

El artículo presenta los principales resultados de la investigación sobre la relación entre federalismo cooperativo, municipalización y universalización de la educación básica. La investigación se llevó a cabo entre agosto de 2014 y mayo de 2021. Además del análisis de documentos, el estudio implicó una amplia sistematización y análisis de los principales indicadores educativos disponibles en numerosas bases de datos nacionales. El estudio mostró, entre otros aspectos, cómo el federalismo cooperativo y las políticas de municipalización incidieron en la universalización de la educación básica. La Constitución Federal de 1988 rediseñó el Estado brasileño y elevó los Municipios a la condición de entidades federadas y autónomas, pasando a tener autonomía para organizar los sistemas educativos municipales. El federalismo cooperativo redefinió las competencias y atribuciones de la Unión, Estados y Municipios. En educación básica, hubo un crecimiento exponencial de matrículas en las redes municipales. En 2019, los municipios ya representaban el 48% de las afiliaciones totales y el 59% de las afiliaciones en redes públicas. El federalismo cooperativo y la municipalización han contribuido al aumento de los años de estudio en la educación obligatoria y gratuita (que pasó a 14 años, de los 4 a los 17 años) y también en la asistencia escolar, que en 2019 alcanzó el 94,1% entre los niños de 4 y 5 años; 98,0% entre 6 y 14 años y 92,5% entre 15 y 17 años. FUNDEB y el CAQ nacional impulsan la construcción de equidad en el financiamiento de la educación básica.

Palabras clave: Políticas educativas. Federalismo cooperativo. Municipios. Educación Básica.

Introdução

A Constituição Federal (CF) de 1988 foi a primeira Constituição brasileira a aprovar uma generosa carta de direitos e a determinar aos poderes da República a

3

tarefa de implementá-los. Como observa Vieira (2018, p. 92), a CF de 1988 foi “transformadora” e “ambiciosa” do ponto de vista normativo. Ela firmou compromissos com a transformação da sociedade por meio de políticas públicas de inclusão e de universalização dos direitos sociais. Elaborada no contexto da redemocratização do país, ela contemplou os três principais conjuntos de direitos (civis, políticos e sociais) que fundamentam a cidadania moderna (BRASIL, 1988; 1824; 1891; CARVALHO, 2014). Os direitos fundamentais da pessoa humana foram integrados a um conjunto amplo de direitos sociais que visam promover a dignidade humana nas suas múltiplas dimensões.

Conhecida também como “Constituição Cidadã”, a CF de 1988 conseguiu, não sem dificuldades e crises, reger a competição política, coordenar os conflitos, regular o exercício do poder, assegurar os direitos fundamentais e garantir as regras básicas de justiça que orientam as relações entre os indivíduos. Até o momento ela foi capaz de suportar as turbulências e as tensões do sistema político, e processar as disputas e as demandas que emergem cotidianamente da sociedade (VIEIRA, 2018; ABRANCHES, 2018).

Além disso, a CF de 1988 redesenhou o Estado brasileiro e estabeleceu um novo modelo federativo. O federalismo de cooperação (FC) redefiniu as competências e as atribuições dos entes federativos e elevou os Municípios à condição de entes federados e autônomos. O texto constitucional atribuiu aos Municípios a gestão de um conjunto amplo de políticas públicas. A municipalização foi, neste sentido, uma das principais diretrizes emanadas da CF de 1988.

A CF estabeleceu a educação como um direito social. Ao fazê-lo atribuiu ao Estado brasileiro a tarefa de expandir a escola pública e universalizar o acesso à educação básica (EB). O ensino obrigatório e gratuito (EOG) foi definido como um direito público subjetivo (DPS), passando a ser um bem de interesse individual do cidadão, cujo cumprimento é obrigação estatal. Os cidadãos passaram a ter o direito de exercer o controle social da atuação do poder estatal e, quando necessário, constrangê-lo judicialmente a fim de requerer o cumprimento do direito estabelecido (BRASIL, 1988; DUARTE, 2004).

No contexto do federalismo de cooperação ocorreu uma significativa expansão dos anos de estudo do ensino obrigatório e gratuito, de 8 anos (dos 7 aos 14 anos) na CF de 1988, para 14 anos (dos 4 aos 17 anos) na Emenda Constitucional (EC) 59, de 2009. O Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024), por conseguinte, estabeleceu, como meta, um aumento significativo da frequência escolar, devendo atingir, em 2024, 50% das crianças de 0 a 3 anos, e 100% dos estudantes de 4 a 17 anos (BRASIL, 1988; 2009; 2014).

A responsabilização estatal estabelecida pela CF de 1988 incidiu particularmente sobre os Municípios, que passaram a ter autonomia para organizar os seus sistemas municipais de ensino (SME). As matrículas nas redes municipais de ensino tiveram, por conseguinte, um expressivo aumento, passando de 28% em 1988, para 48% em 2019. Em 2019, as redes municipais já respondiam por 59% do total das matrículas das redes públicas (BRASIL, 1988; 1996a; IBGE, 2006e, p.1; 2006f, p.1; 2006g, p.1; 2006h, p.1; 2006i, p.1; 2006j, p.1; INEP, 2021). Nesse mesmo período, as matrículas nas redes estaduais reduziram de 54% em 1988, para 32% em 2019.

O federalismo de cooperação também orientou a formulação das políticas de financiamento da educação básica, dando origem, em 1996, ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) e, em 2006, ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). A equidade no financiamento tem sido uma das premissas fundamentais para a garantia do direito social à educação. O regime de colaboração entre a União, o Distrito Federal, os Estados e os Municípios desencadeou cinco “ondas” de equidade. Uma estadual, com o valor por aluno ano do FUNDEF/FUNDEB (VAAF) e quatro nacionais, com os recursos da complementação da União: o VAAF mínimo definido nacionalmente (VAAF-MDN); o cálculo do valor por aluno ano total (VAAT) e o VAAT mínimo definido nacionalmente (VAAT-MDN); o valor por aluno ano por resultados com base na aprendizagem e na redução de desigualdades (VAAR); e a constitucionalização do conceito “custo aluno qualidade” (CAQ) que abre um novo

horizonte à equidade nacional no financiamento da EB (BRASIL, 1988; 1996; 2006; 2009; 2020; 2020a).

O federalismo de cooperação e o crescente papel dos Municípios na universalização da EB são os temas centrais deste artigo. Alicerçado em extensa pesquisa bibliográfica, documental e quantitativa (sistematização e análise de indicadores educacionais disponíveis nas bases de dados do IBGE, INEP, MEC, FNDE, etc.), o presente texto visa compreender a importância que o federalismo de cooperação e os Municípios têm exercido no contexto das políticas de universalização da EB no Brasil.

1. Federalismo de cooperação

Como destacado acima, a CF de 1988 introduziu mudanças fundamentais no sistema federativo brasileiro, entre as quais a de ter elevado os Municípios à condição de entes federados e autônomos. Pode-se afirmar que até 1988 os Municípios foram mantidos e tutelados pelos poderes centrais (pela Coroa portuguesa no período Colonial; pelo Imperador, durante o período imperial, pelos Estados e União no período republicano). Como destaca Raimundo Faoro (2012), o patrimonialismo foi uma característica marcante do processo de criação e organização do poder político local. As capitanias hereditárias, as povoações, as localidades e as vilas foram criadas, em geral, no contexto da colonização e das políticas de ocupação do território. Até 1850, data da promulgação da Lei de Terras, a posse da terra no Brasil era assegurada por meio do regime de concessão. Por meio do sistema de sesmarias, o poder central (a Coroa portuguesa e, a partir de 1822, o Imperador) concedia terras aos indivíduos que prestavam algum importante serviço. A posse era uma espécie de recompensa.

As Câmaras Municipais, neste sentido, foram criadas inicialmente com o propósito de implantar e gerenciar a arrecadação de tributos na Colônia. Sobretudo a partir do Conselho Ultramarino de 1642, elas passaram a ser órgãos auxiliares e departamentos executivos da rede burocrática da Coroa. A metrópole implantou no Brasil a experiência portuguesa dos “Conselhos” (aqui denominados como Câmaras

Municipais) que, junto com as milícias gratuitas, uniam a elite local (senhores de engenho, fazendeiros, etc.), e os mercadores (FAORO, 2012). O poder local surgiu, portanto, como uma extensão do poder central. Os senhores de engenhos e os mercadores exerciam o controle político, econômico e militar sobre a força de trabalho escrava e sobre os povos indígenas, no contexto de uma sociedade colonial, escravocrata, racista, patriarcal e agrário-exportadora (FAORO, 2012; CARVALHO, 2014, HOLANDA, 1995).

Como afirma Darcy Ribeiro (2013, p. 23), o Brasil não surgiu de um encontro de povos; surgiu da “concentração de uma força de trabalho escrava, recrutada para servir a propósitos mercantis alheios a ela, através de processos tão violentos de ordenação e repressão que constituíram, de fato, um continuado genocídio e um etnocídio implacável”. A segregação social é uma característica marcante da formação do Brasil (FAORO, 2012; MOTA, 1995; GOMES, 2013; RIBEIRO, 2013).

Os recorrentes e os extensos regimes autoritários no país priorizaram a centralização do poder. A primeira Constituição brasileira, de 1824 e, particularmente, a Lei de 1º de outubro de 1828 mantiveram e reforçaram a subordinação das Câmaras Municipais ao poder das províncias e ao Imperador. As Câmaras de Vereadores foram instituídas com nove vereadores nas cidades e sete nas vilas, eleitos para um mandato de 4 anos, sendo presidente o mais votado. (BRASIL, 1824; 1828).

O Ato Adicional de 1834 transformou os Conselhos Gerais das Províncias em Assembleias Legislativas, delegando a elas novas competências, incluindo a de tutelar os Municípios. Em 1835, a Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo instituiu uma nova autoridade local para exercer funções administrativas, denominada de “prefeito”. Com a implantação da República, o prefeito passou a ser o chefe do poder executivo municipal (BRASIL, 1824; 1828; 1834; 1891; SÃO PAULO, 1835).

A CF de 1891, responsável pela criação da República e do sistema federativo no Brasil, manteve os Municípios subordinados aos Estados. Mais adiante, a CF de 1934 deu mais autonomia aos Municípios mediante a cobrança de impostos e abriu a possibilidade da cobrança das contribuições de melhoria. A CF de 1937 reforçou o

centralismo federal com a indicação dos prefeitos pelos governadores e estes, pelo presidente da República. A CF de 1946 reestabeleceu os níveis de autonomia da CF de 1934 e reintroduziu a eleição dos prefeitos e dos vice-prefeitos (BRASIL, 1934; 1937; 1946).

A CF de 1967, de cunho autoritário, reforçou o centralismo e limitou a autonomia dos Estados e dos Municípios, com nomeação dos prefeitos das capitais, das estâncias hidrominerais e os considerados de segurança nacional. A ditadura civil-militar (1964-1985) impôs um modelo unionista autoritário, com grande centralização política, administrativa e financeira, incluindo a possibilidade da cassação política de prefeitos (BRASIL, 1967; ABRUCIO, 2005).

No período entre 1891 e 1988, o federalismo brasileiro sofreu de instabilidades e constantes mudanças. De acordo com Abrucio (2005), as mudanças podem ser agrupadas em dois modelos: o *centrífugo* e o *centrípeto*. O federalismo *centrífugo* prevaleceu durante toda a República Velha, sob o controle político das oligarquias regionais, com amplo poder e autonomia dos Estados em relação à União e pela reduzida cooperação entre os entes. O federalismo *centrípeto*, inicialmente experimentado pelos militares no início da República (1889-1894), ganhou corpo a partir da Revolução de 1930, tendo sido hegemônico no período entre 1930 e 1934, e nos períodos autoritários de 1937 e 1945 e entre 1964 e 1985. Nesses períodos houve grande fortalecimento do poder da União. Os Estados membros foram subordinados ao governo federal e os Municípios não eram considerados entes da federação (ABRUCIO, 2005, ALMEIDA, 2005, CURY, 2010; BRASIL, 1981; 1934; 1937; 1946; 1967).

A CF de 1988 elevou os Municípios à condição de entes federados e autônomos, e estabeleceu um modelo mais matricial, horizontal e cooperativo de federalismo. De acordo com o Art. 1º da CF de 1988, “a República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito [...]” (BRASIL, 1988). Segundo Abrucio (2005); Almeida (2005) e Cury (2010), a CF de 1988 instituiu no Brasil um federalismo de cooperação. Os anseios por democratização e

descentralização presentes no processo constituinte de 1988 resultaram num redesenho do federalismo brasileiro, dando origem a um sistema menos hierárquico, piramidal e centralizado, com repartição mais horizontal de competências e atribuições legislativas, expressas e autônomas, entre os entes. Como destaca Abrucio (2005, p. 42), o sistema federal passou a ser “[...] uma forma inovadora de lidar com a organização político territorial do poder, na qual há um compartilhamento matricial da soberania e não piramidal, mantendo-se a estrutura nacional”.

O federalismo de cooperação (FC) introduziu, segundo Cury (2010, p. 158), “[...] um regime normativo e político, plural e descentralizado onde se cruzam novos mecanismos de participação social com um modelo institucional cooperativo que amplia o número de sujeitos políticos capazes de tomar decisões”. A cooperação exige entendimento mútuo entre os entes federados, equilíbrio de poder, planejamento articulado, descentralização e laços de colaboração recíproca na distribuição das múltiplas competências (CURY, 2010, ALMEIDA, 2005).

O federalismo estabeleceu uma organização política e administrativa muito específica. Diferentemente das concepções unitária, confederativa, regional e autônoma de Estados, o FC foi definido como a união dos membros que formam uma só entidade soberana: o Estado nacional. Trata-se de um pacto que se alicerça no princípio da soberania compartilhada, na autonomia e interdependência entre os membros, na divisão de poder e no reconhecimento mútuo da integridade de cada um (ABRUCIO, 2005; CURY, 2010).

Segundo Abrucio (2005, p.41), o FC é “[...] um dos casos mais ricos e complexos entre os sistemas federais existentes”. A opção brasileira é a única entre os países do mundo que adotam o federalismo a tornar todos os governos locais em entes federativos (ABRUCIO, SEGATTO, 2014).

O FC abrange um regime de colaboração (RC) entre os entes. A União, o Distrito Federal, os Estados e os Municípios passaram a ser corresponsáveis pela arrecadação tributária, pela transferência de recursos entre si e pela promoção das políticas públicas. Na condição de entes federados, a CF de 1988: (i) assegurou aos Municípios a autonomia, na forma de sua Lei Orgânica, respeitadas a CF e a

Constituição Estadual (CE); (ii) estabeleceu as competências e atribuições; (iii) definiu o poder de tributação direta; e, (iv) a participação na arrecadação da União e dos Estados (BRASIL, 1988).

O quadro a seguir sintetiza as principais transformações ocorridas no desenho institucional do Estado brasileiro e no sistema federativo brasileiro.

Quadro 1- A formação e as transformações do Estado e do federalismo brasileiro

Período	Estado	Forma de Estado	Ente forte
1500-1815	Reino de Portugal	Unitário centralizado	Reino português
1815-1822	Reino Unido do Brasil, Portugal e Algarve	Unitário centralizado	Reino Unido
1822-1831	Império – Imperador	Unitário centralizado	Império
1831-1840	Império – Regências	Unitário descentralizado	Províncias
1840-1889	Império – Imperador	Unitário centralizado	Império
1889-1894	República Federativa	Federalismo Centrípeto	União
1894-1930	República Federativa	Federalismo Centrífugo	Estados
1930-1934	República Federativa	Federalismo Centrípeto	União
1934-1937	República Federativa	Federalismo Centrífugo	Estados
1937-1945	República Federativa	Federalismo Centrípeto	União
1945-1964	República Federativa	Federalismo Centrífugo	Estados
1964-1988	República Federativa	Federalismo Centrípeto	União
1988-atual	República Federativa	Federalismo Cooperativo	União, Estados e Municípios

Fonte: elaborado pelos autores a partir de Faoro (2012); Abrucio (2005); Abrucio; Segatto (2014); Cury (2010); Brasil (1981; 1934; 1937; 1946; 1967; 1988).

2. Federalismo de cooperação, universalização e municipalização da educação básica

A universalização da EB no Brasil, como demonstram os dados do quadro a seguir, tem sido lenta e tardia. Apesar da CF de 1824 ter garantido a “instrução primária, e gratuita a todos os Cidadãos”, e a Lei de 15 de outubro de 1827 ter determinado que “[...] todas as cidades, vilas e lugares mais populosos, haverão as escolas de primeiras letras que forem necessárias”, o Império pouco fez para a universalização das primeiras letras. Pelo Ato Adicional de 1834 (Lei 16/1834), a

ISSN: 1984-6444 | <http://dx.doi.org/10.5902/1984644466463>

instrução pública foi delegada às Províncias. Em 1884, por exemplo, o percentual de crianças de 7 a 12 anos matriculadas era de cerca 13% (BRASIL, 1824, 1827; 1834; MAZZIONI, 2016, p. 149-1996).

A CF de 1891 - que instituiu o regime republicano e o sistema federativo no Brasil - não inseriu nenhum direito social à educação, assim como não estabeleceu os anos de escolaridade referentes ao ensino obrigatório gratuito (EOG). A título de ilustração, trinta anos depois, em 1920, as matrículas no ensino das primeiras letras representavam apenas 25% das crianças de 7 a 12 anos (BRASIL, 1981; MAZZIONI, 2016).

A instrução primária, com duração de 2 a 5 anos, foi estruturada por meio das reformas estaduais de ensino, sobretudo a partir de 1920. Apenas em 1930 foi criado o Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública. Embalada pela Revolução de 1930 e pelo Manifesto dos Pioneiros da Educação de 1932, a CF de 1934 enfatizou a necessidade de uma política nacional de universalização do ensino primário. Em 1946, a Lei Orgânica do Ensino Primário instituiu, pela primeira vez em âmbito nacional, o EOG de 4 anos (a partir dos 7 anos de idade). Em 1961, a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN/61) reafirmou esse mesmo EOG. A frequência escolar das crianças de 7 a 12 anos alcançou 47,5% em 1940, e 66,3% de 7 a 14 anos em 1964 (ROMANELLI, 2014; NAGLE, 2009; AZEVEDO, 2010; BRASIL, 1934; 1946a; 1961; TREVISOL, MAZZIONI, 2018).

A CF de 1967 ampliou o EOG para 8 anos (dos 7 aos 14 anos de idade), norma mantida pela segunda LDBEN, de 1971. Em 1985, a frequência escolar representava 85% das crianças de 7 a 14 anos (BRASIL, 1967; 1971; GERMANO, 2011, p.169).

Quadro 2 - Acesso e universalização do ensino obrigatório gratuito e da educação básica no Brasil

Ano	Anos de estudo do EOG	Idade do EOG	Taxa de frequência escolar da faixa etária do EOG e índice de universalidade da EB
1872	primeiras letras (1)	inexistente (1)	*9,5% (1)
1884	primeiras letras (1)	inexistente (1)	*13,0% (1)

1907	primeiras letras(1)	inexistente (1)	*17,7% (1)			
1920	primeiras letras(1)	inexistente (1)	*24,6% (1)			
1929	**2 a 5 anos (2)	7 a 12 anos (2)	*35,5% (1)			
1934	**2 a 5 anos (2)	7 a 12 anos (2)	*38,5% (1)			
1940	**2 a 5 anos (2)	7 a 12 anos (2)	47,5% (3)			
1950	4 anos (4)	7 a 12 anos (4)	63,3% (3)			
1964	4 anos (7)	7 a 12 anos (5)	66,3% (7 a 14 anos) (6)			
1973	8 anos (7)	7 aos 14 anos (7)	76,2% (8)			
1985	8 anos (7)	7 aos 14 anos (7)	85,0% (8)			
1991	8 anos (9)	7 aos 14 anos (9)	89,0% (10)			
2002	8 anos (7 a 14) (7)	idades	2002 (13)	2014 (13)	2019 (13)	***2024
2006	9 anos (6 a 14) (11)	0 a 3 anos	16,7%	29,6%	37,0%	50%
2009	14 anos (4 a 17) (12)	4 a 5 anos	72,5%	89,1%	94,1%	100%
		6 a 14 anos	**** 96,1%	97,1%	98,0%	100%
		15 a 17 anos	**** 81,8%	89,0%	92,5%	100%

Fonte: elaborado pelos autores a partir de: (1) Mazzioni (2016, p. 149 – 196); (2) Romanelli (2014); Nagle (2009); (3) Romanelli (2014, p. 69); (4) Brasil (1946a); (5) Brasil (1961); (6) Romanelli (2014, p. 85); (7) Brasil (1967, 1971); (8) Germano (2011, p.169); (9) Brasil (1988); (10) INEP (2003, p.25); (11) Brasil (2006a); (12) Brasil (2009); (13) Todos Pela Educação (2021).

*número de matrículas no total de crianças de 7 a 12 anos.

** fruto das reformas estaduais. Cada Estado tinha sua norma.

***metas do PNE, BRASIL (2014).

****dados de 2004, INEP (2015, p. 39 e 55).

O papel dos Municípios na educação pública começou a ser mais efetivo a partir da LDBEN de 1961 com a atribuição anual de fazer a chamada da população escolar de sete anos de idade, para matrícula na escola primária. A CF de 1967 deu autonomia aos municípios para a “organização dos serviços públicos locais”. A LDBEN de 1971, além da chamada pública da matrícula, acrescentou a tarefa de “fiscalizar o cumprimento da obrigatoriedade escolar e incentivar a frequência dos alunos” e autorizou os conselhos estaduais de educação a delegar atribuições aos municipais (BRASIL, 1961; 1967; 1971).

A CF de 1988, em diferentes artigos, assumiu compromissos com a universalização da EB. No Art. 206 definiu a educação como “direito de todos e dever do Estado e da família”; no §1º do Art. 208 firmou o ensino obrigatório gratuito

ISSN: 1984-6444 | <http://dx.doi.org/10.5902/1984644466463>

como direito público subjetivo (DPS); no Art. 211 definiu a autonomia de cada ente (incluindo os Municípios) na organização dos sistemas de ensino; no Art. 214 estabeleceu o PNE como instrumento de articulação da política educacional nacional (BRASIL, 1988). O texto constitucional estabeleceu as competências de cada ente federado e as bases legais que desencadeou um conjunto de novos marcos regulatórios e políticas no contexto do FC, municipalização e universalização da EB (BRASIL, 1988).

A Emenda Constitucional (EC) 14/96 deu nova redação a alguns artigos da CF, fortalecendo, deste modo, a municipalização da EB. Nos §2º e §3º do Art. 211, a referida EC substituiu o conceito “pré-escolar” por “educação infantil” e definiu a atuação prioritária dos Estados e Municípios. De acordo com a EC 14:

§2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

§3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio (BRASIL, 1996).

A atual LDBEN (Lei 9.394/1996) estabeleceu o conceito de EB, unindo a EI, o EF e o EM; e regulamentou a criação dos SME (em lei municipal), preconizados pela CF de 1988 (BRASIL, 1988; 1996; 1996a). Essas duas mudanças na vida dos Municípios - a responsabilidade exclusiva na EI e a autonomia para criarem os SME - significou um grande impulso na municipalização da EB preconizada na CF de 1988.

O PNE 2001/2011 (Lei 10.172/01), o primeiro aprovado em lei, definiu como um dos objetivos a “elevação global do nível de escolaridade da população” e entre as prioridades: 9 anos de EOG, dos 6 aos 14 anos; o acesso, a permanência e a conclusão do EF, dos 6 a 14 anos; a ampliação da EI e do EM. Além disso, estabeleceu como metas (i) alcançar 100% de frequência escolar no EOG de 6 a 14 anos; atender 100% da demanda de vagas no EM e, (ii) ampliar a oferta da EI de forma a atender 50% de 0 a 3 anos e 80% de 4 e 5 anos (BRASIL, 2001).

A Lei 11.274 de 2006 ampliou o EF de 8 para 9 anos, iniciando aos 6 anos de idade e se estendendo até 14 anos (BRASIL, 2006a).

ISSN: 1984-6444 | <http://dx.doi.org/10.5902/1984644466463>

A EC 56 de 2006, a mesma do FUNDEB, alterou o inciso IV do Art. 8º, mudando o dever do Estado, da garantia de “atendimento em creche e pré-escola para a “[...] garantia de educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade”. Essa mudança estabeleceu o direito das crianças e das famílias à EI e atribuiu aos Municípios a responsabilidade pela oferta. Também criou o Piso Nacional do Magistério (PNM). A Lei 11.738, de 2008, além de fixar o piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, estabeleceu um limite máximo de 2/3 (dois terços) da carga horária para o desempenho das atividades de interação com os educandos. O PNM garantiu um padrão mínimo de condições de trabalho pedagógico e valorização profissional aos professores/as da EB pública (BRASIL, 2006; 2008).

A EC 59 de 2009 reincluiu a União no RC entre União, Estados e Municípios na EB e ampliou o EOG para 14 anos de escolaridade, dos 4 anos aos 17 anos de idade. Além do EF, incluiu no EOG como DPS, a PE e o EM (BRASIL, 1988; 2009).

O PNE 2014/2024 (Lei 13.005/14), estabeleceu um conjunto de metas para a educação básica, especialmente (i) atender, até 2024, 50% das crianças de 0 a 3 anos, e 100% de 4 a 17 anos, incluindo a EEI e a EEE; (ii) alfabetizar até o 3º ano; (iii) oferecer educação em tempo integral em 50% das escolas públicas e 25% dos (as) alunos (as); (iv) elevar para 12 anos de estudo a escolaridade média da população de 18 a 29 anos, das populações do campo e dos 25% mais pobres; (v) igualar a escolaridade média entre negros e não negros e, (vi) alcançar no IDEB a nota 6,0 nos AI, 5,5 nos AF e 5,2 no EM (BRASIL, 2014).

Embora nem todas as metas do PNE 2001/2011 tenham sido efetivadas, de 2002 a 2019 a frequência escolar avançou na direção das metas: de 16,7% para 37,0% de 0 a 3 anos; de 72,5% para 94,1% de 4 e 5 anos; de 96,1% para 98,0% de 6 a 14 anos; de 81,8% para 92,5% de 15 a 17 anos (BRASIL, 2001; 2014; INEP, 2021).

Os dados do quadro a seguir demonstram que o aumento dos anos de estudo obrigatório e gratuito e a universalização têm andado juntos. A redução das taxas de natalidade – diminuição de cerca de 1% ao ano a população de 0 a 17 anos – tem contribuído para esse objetivo. A meta do PNE de atender, até 2024, 50% de

ISSN: 1984-6444 | <http://dx.doi.org/10.5902/1984644466463>

crianças de 0 a 3 anos e 100% de 4 a 17 anos, demanda 46,8 milhões de matrículas, uma quantidade menor que as 47,9 milhões de 2019. Esses dados demonstram que a efetivação da universalização da EB, com exceção de 0 a 3 anos que ainda demanda mais vagas, depende cada vez menos da oferta de novas vagas e cada vez mais da capacidade do Estado brasileiro de desenvolver políticas sociais capazes de manter as crianças, os adolescentes e os jovens de 0 a 17 anos nas escolas (BRASIL, 2014; INEP, 2021; IBGE, 2021; 2021a).

Quadro 3: Matrículas da educação básica por unidade administrativa (1933-2019)

Ano	Federal	Estadual	Municipal	Privada	EB
1933	1%	61%	15%	23%	ensino geral
1966	1%	62%	19%	18%	*PE, primário, secundário, técnico e normal
1988	1%	54%	28%	17%	**PE, 1º e 2º graus, supletivo, EJA e ***EE
1997	0%	51%	35%	14%	EI, EF, EM, EEE, EJA (exclusive a EP não integrada ao ensino regular)
2005	0%	42%	45%	13%	
2019	1%	32%	48%	19%	

Fonte: 1933 (IBGE 2006); 1966 (IBGE, 2006a, p. 1-2; 2006b, p. 1-3; 2006c, p.1; 2006d, p.1); 1988 (IBGE, 2006e, p.1; 2006f, p.1; 2006g, p.1; 2006h, p.1; 2006i, p.1; 2006j, p.1); 1997, 2005 e 2019 (INEP, 2021); *1971; **1989; ***educação de excepcionais.

De acordo com o quadro acima, a participação dos Municípios na oferta da EB cresceu de 28%, em 1988, para 48% das matrículas. A dos Estados recuou de 54% para 32%. Em 2019, os Municípios respondiam por 65% das matrículas das creches; 76% da PE; 68% dos AI; 43% dos AF; 57% de todo EF; 60% da EEI; 18% da EEE; 40% da EJA; 1% do EM e 2% da EP. Das matrículas das redes públicas, as redes municipais respondiam por 59% do total, sendo: 100% das creches; 99% da PE; 84% dos AI; 51% dos AF e 69% de todo o EF; 65% da EEI; 69% da EEE; 43% da EJA; 1% do EM e 2% da EP. (INEP, 2021).

Os dados de qualidade do ensino do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), demonstram que a municipalização não comprometeu a qualidade da EB. Os dados apontam, ao contrário, que os Municípios estão atendendo as metas de qualidade estabelecidas pela União. De acordo com a avaliação de 2019, os Municípios ultrapassaram a meta estabelecida para os AI do EF (5,7 pontos para uma meta de 5,4 pontos) e chegaram próximo da meta estabelecida para os anos finais do EF (4,5 pontos para uma meta de 4,9 pontos). A meta do PNE 2014/2024 -

de alcançar a nota 6,0 nos AI, e 5,5 nos AF - certamente seria alcançada se a pandemia da Covid-19 não tivesse impactado o funcionamento das escolas (INEP, 2021; BRASIL 2014).

O crescimento dos Municípios na oferta da EB também se deu pelo atendimento das demandas das suas comunidades, especialmente na construção, abertura e ampliação de creches e escolas nos lugares mais pobres das periferias. Foi atribuído aos Municípios a tarefa de universalizar o acesso às escolas aos estudantes mais pobres, residentes nas periferias das cidades e no interior dos municípios. Ao longo das últimas três décadas, a municipalização ampliou a integração entre a educação e as políticas públicas da infância e da adolescência. A educação das crianças e dos adolescentes foi sendo assumida pelo poder público local.

3. Federalismo de cooperação no financiamento da educação básica

A base do FC no financiamento da EB é a vinculação e a subvinculação constitucional de receitas de impostos à MDE e ao financiamento de cada matrícula. A trajetória brasileira de vinculação e desvinculação da receita de impostos à MDE foi instável até a CF de 1988, sendo mais comum nos períodos democráticos e inexistente nos governos autoritários. A CF de 1934 vinculou 10% dos Municípios e 20% da União e dos Estados. A CF de 1937 desvinculou. A CF de 1946 vinculou 10% da União e 20% dos Estados e Municípios. A LDBEN de 1961 vinculou 12% da União e 20% dos Estados e Municípios. A CF de 1967 e a LDBEN de 1971 (Lei 5.692/71) desvincularam. Só a EC 24 de 1983 voltou a vincular, em 13% da União e 25% dos Estados e Municípios. Por meio da desvinculação de receitas, os regimes restringiram as políticas de universalização da educação básica (BRASIL, 1934; 1937; 1946; 1961; 1964; 1967; 1971; 1983).

A CF de 1988, no contexto do FC, em seu art. 212, vinculou a receita de impostos à MDE, em 18% da União e 25% dos Estados e Municípios. O art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) subvinculou 50% da vinculação à MDE à universalização do EOG. A partir dessa vinculação e

subvinculação, outras subvinculações foram aprovadas e organizaram a redistribuição federativa dos recursos públicos à educação pública, chegando ao financiamento de um valor por aluno ano, em busca de equidade estadual e nacional (BRASIL, 1988).

A EC 14/96 alterou o art. 60 do ADCT. Ela reduziu a subvinculação da União, de 50% para 30% e ampliou dos Estados e Municípios, de 50% para 60%. Criou o FUNDEF e transformou a função da União no EOG em “redistributiva”. Regulamentado pela Lei 9.424/1996, o FUNDEF, um fundo estadual, recolhia 60% da receita dos 25% (15%) vinculados à MDE do Estado e seus Municípios e redistribuía o mesmo VAAF pelo número de matrículas do EF das redes estadual e municipais do respectivo Estado. O VAAF criou a primeira onda de equidade no financiamento da educação pública, dentro de cada Estado. Com a complementação da União, foi criada a segunda onda de equidade, de caráter nacional, ao garantir aos Estados com o VAAF menor do VAAF-MDN, esse valor (BRASIL, 1996; 1996b).

A EC 53 de 2006 substituiu o FUNDEF pelo FUNDEB, regulamentado pela Lei 11.494/2007. O FUNDEB ampliou o fundo estadual de cada Estado para 80% da receita dos 25% (20%) de Estados e Municípios vinculados à MDE e passou a redistribuir o VAAF pelo número de matrículas de toda EB das redes estadual e municipais do respectivo Estado. A complementação da União, estabelecida em, no mínimo, 10% da receita dos FUNDEB estaduais, passou a dar mais efetividade na segunda onda de equidade nacional do VAAF-MDN (BRASIL, 2006; 2007).

A EC 108 de 2020 acrescentou o Art. 212-A para incorporar na CF o FUNDEB como política permanente do FC. Regulamentado pela Lei 14.113/2020, o FUNDEB “permanente”, ampliou o RC entre a União, os Estados e os Municípios à universalização, qualidade e equidade do EOG e da EB. O FUNDEB permanente ampliou a complementação da União de 10% para 23%, de forma progressiva: 12% em 2021; 15% em 2022; 17% em 2023; 19% em 2024; 21% em 2025; e, 23% a partir de 2026. Além de manter as duas primeiras ondas descritas acima, criou mais duas ondas de equidade nacional no financiamento da EB, sendo 10% para o VAAF-MDN; 10,5% (sendo 50% à EI) para o VAAT-MDN a fim de garantir seu valor às redes estaduais e municipais com VAAT abaixo do VAAT-MDN; e, 2,5% para o

VAAR, destinado às redes de ensino com resultados em aprendizagem e redução de desigualdades. A quinta onda de equidade nacional depende da implementação do CAQ nacional constitucionalizado junto ao FUNDEB permanente na EC 108 de 2020 (BRASIL, 2020; 2020a).

O VAAF e o VAAF-MDN são definidos em 1.0 para as matrículas dos AI do EF urbano. Para os demais níveis e modalidades de ensino, considerando o tempo de atendimento e localização dos estabelecimentos, são usadas diferentes ponderações: (i) creche em tempo integral: pública, 1,30; conveniada, 1,10; (ii) creche em tempo parcial: pública, 1,20; conveniada, 0,80; (iii) PE em tempo integral: 1,30; (iv) PE em tempo parcial: 1,10; (v) AI do EF no campo: 1,15; (vi) AF do EF urbano: 1,10; (vii) AF do EF no campo: 1,20; (viii) EF em tempo integral: 1,30; (ix) EM urbano: 1,25; (x) EM no campo: 1,30; (xi) EM em tempo integral: 1,30; (xii) EM articulado à EP: 1,30; (xiii) EE: 1,20; (xiv) educação indígena e quilombola: 1,20; (xv) EJA com avaliação no processo: 0,80; (xvi) EJA integrada à EP de nível médio, com avaliação no processo: 1,20; (xvii) formação técnica e profissional do Art. 36, V da LDB: 1,30. São as ponderações que viabilizam as diferentes necessidades dos diferentes níveis e modalidades de ensino da EB (BRASIL, 2020; 2020a).

Conforme podemos observar no quadro 4, a vinculação e a subvinculação constitucional de receitas de impostos à MDE, representa um refinado FC no financiamento da educação pública.

Quadro 4 – Federalismo de cooperação no financiamento da educação pública a partir da EC 108 de 2020

Ente Federativo	Vinculação de receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências para a MDE (Art 212, Art. 212-A e Art. 60 ADCT da CF).
União	18% dos impostos arrecadados pela União (IR, IPI, IOF e ICE - II e IE), após a dedução das transferências constitucionais aos Estados e Municípios, mais 40% do salário-educação (SE)* e a receita vinculada pela Lei 12.858/2013**.
FUNDEB	Fundo contábil estadual formado com a receita de 20% de impostos arrecadados pelo Estado (ICMS, IPVA, ITCD, ICMS-D) e a proveniente das transferências da União ao Estado (FPE, IPI-E) e da União (FPM, IPI-E, ITR) e do Estado (ICMS, IPVA, ICMS-D) a seus Municípios. Cujas receitas são redistribuídas aos Estados e a seus Municípios, conforme número de alunos da EB matriculados na rede estadual e redes municipais do respectivo Estado, com base no VAAF resultante; complementação da União, no mínimo, de 23% sobre o valor da soma dos FUNDEB de todos os estados***.

	distribuído pelo VAAF-MDN e o VAAT-MDN às redes estaduais e municipais com o VAAF e o VAAT menor dos mesmos; e, pelo VAAR.
Estados e Distrito Federal	Receita do FUNDEB, mais 5% da receita de impostos arrecadados pelo Estado (ICMS, IPVA, ITCD) e a proveniente das transferências da União aos Estados (FPE, IPI-E); mais 25% do IOF-ouro e do IRRF dos servidores estaduais; mais a parte da divisão de 60% da receita do SE (proporcional ao número de alunos da rede estadual na EB); mais a receita vinculada pela Lei 12.858/2013**.
Municípios	Receita do FUNDEB, mais 5% da receita dos impostos arrecadados pelos Estados e transferidos, em partes, aos Municípios (ICMS, IPVA, IPI-E) e a proveniente das transferências da União aos Municípios (FPE, ITR); mais 25% da receita dos impostos arrecadados pelos Municípios (ISS; IPTU; ITBI; IRRF dos servidores municipais, FPM adicional de 2% e IOF-ouro); mais a parte da divisão de 60% da receita do SE (proporcional ao número de alunos das redes municipais na EB); mais a receita vinculada pela Lei 12.858/2013**.

Fonte: (BRASIL, 1964; 1988; 1996; 2006; 2006b; 2013; 2020; 2020a).

* Criado pela Lei 4.440 de 1964 para liberar as empresas das responsabilidades com o ensino primário.

** De parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural que trata o §1º do art. 20 da CF.

*** Incluindo o Distrito Federal.

Conforme os dados da tabela a seguir, o valor nominal do VAAF-MND cresceu 217% entre 2002 e 2019, percentual muito superior à inflação registrada no período. Em PIB *per capita*, representava 5,01% em 2002 e cresceu para 9,76% em 2019. Alguns fatores contribuíram para esse crescimento: (i) o crescimento da economia. Entre 2003 e 2014, o PIB cresceu 51% e o PIB *per capita* 33%; a recessão de 2015 a 2019 fez o PIB recuar 2% e o PIB *per capita* 6%. Mesmo assim, no acumulado de 2002 a 2019, o PIB cresceu 47% e o PIB *per capita* 25%; (ii) a complementação mínima da União em 10% dos recursos do FUNDEB dos Estados; (iii) a diminuição da natalidade, que reduziu 14% da população de 0 a 17 anos de 2002 a 2019, reduzindo o número de matrículas, mesmo crescendo a frequência escolar no EOG (IBGE, 2019; BCB, 2021; BRASIL, 2002; 2006c; FNDE, 2021; 2021a; IBGE, 2021; 2021a).

Tabela 1 – Crescimento do VAAF-MDN e do investimento em % do PIB *per capita*

Ano	PIB <i>per capita</i>	VAAF-MND	% do PIB <i>per capita</i>	Investimento público direto total em % do PIB <i>per capita</i>
2002 – FUNDEF	R\$ 8.340,58	R\$ 418,00	5,01%	13,0%
2006 – FUNDEF	R\$ 12.880,52	R\$ 682,60	5,30%	13,6%

ISSN: 1984-6444 | <http://dx.doi.org/10.5902/1984644466463>

2009 – FUNDEB	R\$ 17.271,34	R\$ 1.227,17	7,11%	19,2%
2015 – FUNDEB	R\$ 29.467,00	R\$ 2.627,08	7,45%	21,8%
2019 – FUNDEB	R\$ 35.247,00	R\$ 3.440,29	9,76%	*21,8%

Fonte: elaborado pelos autores com base nos dados de: BCB (2021); BRASIL (2002; 2006c); FNDE (2021); INEP (2021a); *2017;

Os dados da tabela 1 e 2 demonstram como o FUNDEB e o FC também viabilizaram o crescimento do valor do PNM. Fixado pela Lei 11.738 de 2008, em R\$ 950,00 para 2009, com o reajuste anual no mesmo índice de crescimento do VAAF-MDN, alcançou R\$ 3.845,63 em 2022. Um crescimento de 69% acima da inflação no período (BRASIL, 2008; MEC, 2020; IBGE, 2021).

Os dados da tabela 2 demonstram que o FC ampliou as despesas na educação pública, de menos de 4% para mais de 5% do PIB nas duas primeiras décadas do século XXI.

Tabela 2 - Despesas públicas diretas em educação pública (em R\$ bilhões)

	PIB em R\$	Total		União			Estados			Municípios		
		R\$	em %	R\$	em %		R\$	em %		R\$	em %	
			do PIB		PIB	Total		PIB	Total		PIB	Total
2002	1.488,8	56,2	3,78	13,2	0,89	23,5	23,2	1,56	41,3	19,8	1,33	35,2
2005	2.170,6	88,3	4,07	16,2	0,75	18,3	42,9	1,98	48,6	29,2	1,34	33,1
2009	3.333,0	169,2	5,08	36,7	1,10	21,7	70,6	2,11	41,7	61,9	1,86	36,6
2015	5.995,8	326,5	5,44	90,8	1,51	27,8	106,9	1,78	32,7	128,9	2,15	39,5
2019	7.407,0	374,8	5,06	101,3	1,37	27,0	118,8	1,60	31,7	154,7	2,09	41,3

Fonte: elaborado pelos autores a partir dos dados: BCB (2021); STN (2021).

O FC no financiamento da EB, com a vinculação da receita de impostos à MDE e a redistribuição dos recursos pelo FUNDEF, FUNDEB, VAAF e VAAF-MDN, resultou na crescente participação dos Municípios nas despesas da educação pública. De 35,2% em 2002, para 41,3% do total em 2019; superando os 31,7% dos Estados e os 25% da União. Os Municípios passaram a ser o ente federativo com a maior participação nas despesas da educação pública. A EC 108 de 2020 fortaleceu

essa tendência. A criação do VAAT-MDN vai repassar ainda mais recursos da União aos Municípios. O CAQ nacional, se for regulamentado e implementado, além de repassar mais recursos da União aos Estados e Municípios, consolidará um efetivo FC com equidade nacional no financiamento da EB pública (BRASIL, 1988; 1996; 2006; 2016; 2020; 2020a; BCB, 2021; STN, 2021).

Considerações Finais

A CF de 1988 e as Emendas Constitucionais 14, 53, 59 e 108, constitucionalizaram o FC, o direito social à educação, o EOG como direito público subjetivo, a vinculação da receita resultante de impostos à MDE, a subvinculação ao EOG e toda EB. O financiamento da EB é uma das melhores expressões do FC, tendo permitido avanços no sentido de garantir o direito social à educação, nas mesmas condições de financiamento da qualidade da sua oferta às crianças, adolescentes e jovens de 0 a 17 anos, independentes do local de nascimento e residência. Com inovadores conceitos institucionais no financiamento da política pública à garantia do direito social à educação, vincula no fim, a receita de impostos à efetivação do DPS de cada cidadão/ã e de todos/as com mais equidade social, estadual e nacional. O fundo estadual (FUNDEB) tem viabilizado o VAAF com um valor igualitário para o financiamento da educação dos/as alunos/as das redes municipais e estadual do respectivo Estado.

O VAAF-MDN viabiliza um valor igualitário para o financiamento da educação de todos os alunos das redes estaduais e municipais dos Estados mais pobres que não alcançam no VAAF o seu valor. Com a complementação de 10% da União, em 2020, o VAAF-MDN complementou o VAAF dos FUNDEB de Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco, Piauí e Rio de Janeiro.

A partir da EC 108 de 2020, com 23% de complementação da União e o VAAT-MDN, para além dos Estados mais pobres, também os Municípios mais pobres dos Estados mais ricos, cujo VAAT não alcança o VAAT-MDN, serão abrangidos pela equidade nacional da complementação da União pelo VAAT-MDN. O VAAR também contribuirá para a redução das desigualdades.

A constitucionalização do CAQ nacional abre um novo horizonte no FC. A sua implementação implicaria, ao invés da redistribuição dos recursos disponíveis à MDE, definir primeiro qual o valor necessário para alcançar uma determinada qualidade de ensino desejada, fixando primeiro o valor do CAQ nacional e depois a complementação da União necessária para garantir o seu valor para todas as redes estaduais e municipais de ensino.

A aprovação da EC 108 de 2020 foi mais uma vitória da educação pública universal como política de Estado na efetivação do direito social à educação. A regulamentação e a efetivação do CAQ nacional é um dos principais desafios do futuro. O CAQ nacional trará uma grande contribuição, sobretudo à meta de promover e assegurar equidade no financiamento da EB em âmbito nacional, necessária para viabilizar a qualidade da EB pública e universal em todo país.

A COVID-19 produziu enormes impactos na educação básica. Essas consequências precisam ser enfrentadas pela política educacional sob pena de comprometer as metas de universalização e de melhoria da qualidade estabelecidas pelo PNE. Faz-se necessário uma resposta adequada para recuperar as perdas educacionais decorrentes da realidade vivida na pandemia, de modo a assegurar o DPS de acesso, permanência, aprendizagem e conclusão da EB por toda população até os 17 anos, sob pena de uma parcela significativa dessa geração de crianças e adolescentes perpetuarem as desigualdades educacionais ampliadas durante a pandemia.

Referências

ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão. Raízes e evolução do modelo político brasileiro**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista Sociologia e Política**. Curitiba, n.24, jun., 2005, p.41-67.

ABRUCIO, Fernando Luiz; SEGATTO, Catarina Ianni. **O manifesto dos pioneiros e o federalismo brasileiro**: percalços e avanços rumo a um sistema nacional de educação. In: CUNHA, C. et al. O sistema nacional de educação: diversos olhares dos 80 anos após o Manifesto. Brasília: MEC/SASE, 2014. p. 40-55.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Rescentralizando a federação? **Revista Sociologia e Política**. Curitiba, n. 24, p. 29-40, jun. 2005.

AZEVEDO, Fernando de et al. **Manifestos dos pioneiros da educação nova (1932) e dos educadores 1959**. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, Editora Massangana, 2010. Disponível em:
<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me4707.pdf>. Acesso em 18 jan. 2018.

BCB. **Produto Interno Bruto (PIB)**. Brasília, 2021. Disponível em:
<https://www3.bcb.gov.br/sgspub/consultarvalores/telaCvsSelecionarSeries.paint>. Acesso em 03 abr. 2021.

BRASIL. **Constituição Política do Imperio do Brazil de 1824**: CLBR. Rio de Janeiro, DF, 1824. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm. Acesso em 05 dez. 2014.

_____. **Lei de 15 de outubro de 1827**. Rio de Janeiro, 1827. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM..-15-10-1827.htm. Acesso em 18 abr. 2021.

_____. **Lei das Câmaras Municipais e dos Juizes de Paz**. Lei de 1º de outubro de 1828. Rio de Janeiro: CLBR, 1828. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LIM/LIM-1-10-1828.htm. Acesso em 08 out. 2016.

_____. **Ato Adicional de 1834**. Lei 16/1834). Rio de Janeiro, CLBR, de 1834. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LIM/LIM16.htm. Acesso em 03 set. 2016.

_____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891**. Rio de Janeiro: DOU, 24 fev. 1891. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm. Acesso em 05 dez. 2014.

_____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934**. Rio de Janeiro: DOU, 1934. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm. Acesso em 05 dez. 2014.

_____. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937**. Rio de Janeiro: DOU, 1937, republicado em 18 nov. 1937 e 19 nov. 1937. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm. Acesso em 05 dez. 2014.

_____. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946**. Rio de Janeiro: DOU, 19 set. 1946, republicado em 25.set. 1946. Disponível em:

ISSN: 1984-6444 | <http://dx.doi.org/10.5902/1984644466463>

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm. Acesso em: 05 dez.2014.

_____. Decreto-Lei Nº 8.529, de 2 de janeiro de 1946. **Lei orgânica do ensino primário**. Rio de Janeiro: IN, 1946a. Disponível em:

<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-8529-2-janeiro-1946-458442-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em 20 jan. 2018.

_____. **LDBEN de 1961**. Lei 4.024/1961. Brasília: DOU, 1961, retificado em 28dez.1961. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4024.htm. Acesso em: 05 dez. 2014.

_____. **Salário-educação**. Lei 4.040/1964. Brasília: DOU, 1964. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4440-27-outubro-1964-376713-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 29 maio 2021.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Brasília: DOU, 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm. Acesso em 05 dez. 2014.

_____. **LDBEN de 1971**. Lei 5.692/1971. Brasília: DOU, 1971. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5692.htm. Acesso em 05 dez. 2014.

_____. **Emenda Constitucional 24 de 1983**. Brasília, DOU, 1983. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc24-83.htm. Acesso em 29 maio 2021.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**: consolidada. Brasília: DOU, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em 02 jul. 2015.

_____. **Emenda Constitucional 14/1996**. Brasília: DOU, 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc14.htm. Acesso em 02 jul. 2015.

_____. **LDBEN de 1996**. Lei 9.394/96. Brasília: DOU, Brasília, 1996a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9394.htm. Acesso em 08 ago. 2015.

_____. **FUNDEF. Lei 9.424/1996**. Brasília: DOU, 1996b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9424.htm. Acesso em 08 maio 2016.

_____. **PNE 2001/2011**. Lei 10.172/2001. Brasília, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm. Acesso em 11 abr. 2021.

_____. **Valor por aluno mínimo definido nacionalmente – 2002.** Decreto nº 4.103, de 24 de janeiro de 2002. Brasília, 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4103.htm. Acesso em 03 jan. 2019.

_____. **Emenda Constitucional 53/2006.** Brasília: DOU, 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc53.htm. Acesso em: 15 ago. 2016.

_____. **Ensino Fundamental de 9 anos.** Lei 11.274/2006. Brasília: DOU, 2006a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11274.htm. Acesso em 9 jan. 2016.

_____. **Cobrança e distribuição do salário-educação.** Decreto 6003/2006. Brasília: DOU, 2006b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D6003.htm. Acesso em: 03 fev. 2006.

_____. **Valor por aluno mínimo definido nacionalmente – 2006.** Decreto nº 5.690, de 3 de fevereiro de 2006. Brasília, 2006c. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5690.htm. Acesso em 03 jan. 2019.

_____. **FUNDEB.** Lei 11.494/2007. Brasília: DOU, 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11494.htm. Acesso em: 9 jan. 2016.

_____. **Piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica.** Lei Nº 11.738, de 16 de julho de 2008. Brasília, 2008. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11738.htm. Acesso em 03 fev. 2019.

_____. **Emenda Constitucional 59/2009.** Brasília: DOU, 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm. Acesso em: 26 jul. 2016.

_____. **Recursos da exploração de petróleo e gás natural à saúde e educação.** Lei 12.858/2013. Brasília: DOU, 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12858.htm. Acesso em: 08 ago. 2016.

_____. **PNE 2014/2024.** Lei 13.005/2014. Brasília: DOU, 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em 08 ago. 2015.

_____. **Emenda Constitucional 95.** Brasília, 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc95.htm. Acesso em 17 fev. 2019.

ISSN: 1984-6444 | <http://dx.doi.org/10.5902/1984644466463>

_____. **Emenda Constitucional 108**. Brasília. DOU, 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc108.htm. Acesso em 20 fev. 2021.

_____. **FUNDEB. Lei nº 14.113/2020**. Brasília. DOU, 2020a. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.113-de-25-de-dezembro-de-2020-296390151>. Acesso em 20 fev. 2021.

CARVALHO, Jose Murilo de. **Cidadania no Brasil**. O longo caminho. 18ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014.

CURY, Carlos R. Jamil. **A questão federativa e a educação superior**. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela.; SANTANA, Wagner. Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010.

DUARTE, Clarice Seixas. Direito público subjetivo e políticas educacionais. **São Paulo em Perspectiva**, n. 18, n. 2, p. 113-118, 2004.

FAORO, Raimundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 5ª. ed. São Paulo: Globo, 2012.

FNDE. **Dados estatísticos**. Brasília, 2021. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/financiamento/fundeb/area-para-gestores/dados-estatisticos>. Acesso em 04 abr. 2021.

FNDE. **Consultas**. Brasília, 2021a. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/financiamento/fundeb/area-para-gestores/consultas>. Acesso em 01 mai. 2021.

GERMANO, José Willington. **Estado militar e educação no Brasil (1964-1985)**. 5 ed. São Paulo: Cortez, 2011.

GOMES, Laurentino. **1889**: como um imperador cansado, um marechal vaidoso e um professor injustiçado contribuíram para o fim da monarquia e a proclamação da república no Brasil. 1. ed. São Paulo: Globo, 2013.

IBGE. Estatísticas do Século XX. Educação. **Matrícula geral, segundo o sexo e a dependência administrativa do ensino**. Rio de Janeiro, 2006. Disponível em: http://seculoxx.ibge.gov.br/images/seculoxx/arquivos_download/educacao/1939_40/educacao1939_40aeb_382_1.pdf. Acesso em 16 jan. 2016.

_____. Estatísticas do Século XX. Educação. **Ensino pré-escolar segundo a dependência administrativa e a idade- 1971-73**. Rio de Janeiro, 2006a. Disponível em: http://seculoxx.ibge.gov.br/images/seculoxx/arquivos_download/educacao/1975/educacao1975m_aeb_16a17.pdf. Acesso em 16 jan. 2016.

_____. Estatísticas do Século XX. Educação. **Ensino primário comum - matrícula no início do ano, segundo a dependência administrativa - 1966-68.**

Rio de Janeiro, 2006b. Disponível em:

http://seculoxx.ibge.gov.br/images/seculoxx/arquivos_download/educacao/1969/educacao1969m_aeb_077e079.pdf. Acesso em 16 jan. 2016.

_____. Estatísticas do Século XX. Educação. **Ensino Médio - ensino secundário -1964-66.** Rio de Janeiro, 2006c. Disponível em:

http://seculoxx.ibge.gov.br/images/seculoxx/arquivos_download/educacao/1967educacao1967m_aeb_198_1a199.pdf. Acesso em 16 jan. 2016.

_____. Estatísticas do Século XX. Educação. **Ensino médio em geral 1959-68.**

Rio de Janeiro, 2006d. Disponível em: <https://seculoxx.ibge.gov.br/populacionais-sociais-politicas-e-culturais/busca-por-palavra-chave/educacao/670-conclusoes.html>. Acesso em 16 jan. 2016.

_____. Estatísticas do Século XX. Educação. **Matrícula inicial em educação pré-escolar, por dependência administrativa -1989.** Rio de Janeiro, 2006e.

Disponível em:

http://seculoxx.ibge.gov.br/images/seculoxx/arquivos_download/educacao/1992/educacao1992m_aeb_162.pdf. Acesso em 16 jan. 2016.

_____. Estatísticas do Século XX. Educação. **Matrícula inicial no ensino de 1º Grau, por dependência administrativa, segundo as unidades da federação – 1986-88.** Rio de Janeiro, 2006f. Disponível em:

http://seculoxx.ibge.gov.br/images/seculoxx/arquivos_download/educacao/1990/educacao1990aeb_15.pdf. Acesso em 16 jan. 2016.

_____. Estatísticas do Século XX. Educação. **Matrícula inicial no ensino de 2º Grau, por dependência administrativa, segundo as unidades da federação 1986-88.** Rio de Janeiro, 2006g. Disponível em:

http://seculoxx.ibge.gov.br/images/seculoxx/arquivos_download/educacao/1990/educacao1990aeb_19.pdf. Acesso em 16 jan. 2016.

_____. Estatísticas do Século XX. Educação. **Exames prestados e aprovações no ensino supletivo - 1967-1987.** Rio de Janeiro, 2006h. Disponível em:

http://seculoxx.ibge.gov.br/images/seculoxx/arquivos_download/educacao/1989/educacao1989aeb_19.pdf. Acesso em 16 jan. 2016.

_____. Estatísticas do Século XX. Educação. **Jovens e adultos atendidos no programa nacional de educação básica - 1986-1988.** Rio de Janeiro, 2006i.

Disponível em:

http://seculoxx.ibge.gov.br/images/seculoxx/arquivos_download/educacao/1990/educacao1990aeb_45_1.pdf. Acesso em 16 jan. 2016.

ISSN: 1984-6444 | <http://dx.doi.org/10.5902/1984644466463>

_____. Estatísticas do Século XX. Educação. **Matrícula inicial de excepcionais nos estabelecimentos de educação especial, segundo as unidades da federação – 1987**. Rio de Janeiro, 2006j. Disponível em: http://seculoxx.ibge.gov.br/images/seculoxx/arquivos_download/educacao/1990/educacao1990aeb_48.pdf. Acesso em 16 jan. 2016.

_____. **Índice nacional de preços ao consumidor – INPC: séries históricas**. Brasília, 2022. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/precos-e-custos/9258-indice-nacional-de-precos-ao-consumidor.html?=&t=series-historicas>. Acesso em 27 jan. 2022.

_____. **Retroprojeção da população – 2000-1980**. Brasília, 2021. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/downloads-estatisticas.html>. Acesso em 03. abr. 2021.

_____. **Projeção da população - 2018**. Brasília, 2021a. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/7358>. Acesso em 03. abr. 2021.

INEP. **A educação no Brasil na década de 90: 1991-2000**. Brasília.2003.

_____. **Plano Nacional de Educação PNE 2014-2024: Linha de Base**. Brasília, 2015. Disponível em: http://portal.inep.gov.br/informacao-da-publicacao/-/asset_publisher/6JYIsGMAMkW1/document/id/493812. Acesso em 02 abr. 2021.

_____. **Sinopses estatísticas da educação básica**. Brasília, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/sinopses-estatisticas/educacao-basica>. Acesso em 02. abr. 2021.

_____. **IDEB: resultados e metas**. Brasília, 2021. Disponível em: <http://ideb.inep.gov.br/resultado/resultado/resultadoBrasil.seam?cid=8278129>. Acesso em 02 abr. 2021.

_____. **Percentual do investimento direto em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) per capita, por nível de ensino – 2000 a 2017**. Brasília, 2021a. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/indicadores-educacionais/indicadores-financeiros-educacionais>. Acesso em 16 abr. 2021.

MAZZIONI, Lizeu. **O Plano nacional de educação e o papel dos municípios na universalização da educação básica no Brasil**. 2016. 314 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal da Fronteira Sul, Curso de pós-graduação em Educação, Chapecó, 2016.

MEC. **Piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica - 2022**. Brasília, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/educacao-e-pesquisa/2022/01/reajuste-de-33-24-no-piso->

salarial-dos-professores-mostra-comprometimento-do-governo-federal-com-a-educacao.
Acesso em 27 jan. 2022.

MOTA, Carlos Guilherme. Guerra do Paraguai: história e polêmica. **Revista Estudos Avançados 9 (24)**. São Paulo: 1995. P. 242-254. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ea/v9n24/v9n24a12.pdf>. Acesso em: 03 set. 2016.

NAGLE, Jorge. **Educação e sociedade na primeira república**. 3ª. ed. São Paulo: EDUSP, 2009.

RIBEIRO, Darcy. **O povo brasileiro**. A formação e o sentido do Brasil. 3 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

ROMANELLI, Otaíza. **História da educação no Brasil**. 40 ed. Petrópolis: Vozes, 2014.

SÃO PAULO. **Lei dos prefeitos e subprefeitos**. Lei 18/1835. São Paulo: ALESP, 1835. Disponível em: <http://www.al.sp.gov.br/norma/?id=138237>. Acesso em: 16 maio 2016.

STN. **Balanco do setor público nacional (BSPN)**. Brasília, 2021. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/balanco-do-setor-publico-nacional-bspn/2019/114>. Acesso em 03 abr. 2021.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Acompanhe as 20 metas do PNE**. Brasília, 2021. Disponível em: <https://www.observatoriopne.org.br/metad>. Acesso em 02 abr. 2021.

TREVISOL, Joviles Vitório; MAZZIONI, Lizeu. A universalização da Educação Básica no Brasil: um longo caminho. **Revista Roteiro, Edição Especial**, p. 13-46, 2018. Disponível em: <https://portalperiodicos.unoesc.edu.br/roteiro/article/view/16482>. Acesso em fev. 2019.

VIEIRA, Oscar Vilhena. **A batalha dos poderes**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.



This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International (CC BY-NC 4.0)