

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO

CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS

FACULDADE DE DIREITO DO RECIFE

ED KARLA SOARES MOREIRA E SILVA

**VINCULAÇÃO DE RECURSOS FEDERAIS PARA EDUCAÇÃO BÁSICA A CARGO
DOS MUNICÍPIOS: UMA ANÁLISE DA FEDERALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO
INFANTIL E FUNDAMENTAL**

Monografia de Conclusão de Curso

Recife

2017

ED KARLA SOARES MOREIRA E SILVA

**VINCULAÇÃO DE RECURSOS FEDERAIS PARA EDUCAÇÃO BÁSICA A CARGO
DOS MUNICÍPIOS: UMA ANÁLISE DA FEDERALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO
INFANTIL E FUNDAMENTAL**

**Projeto de Monografia Final de curso
apresentado como requisito para
obtenção do título de Bacharelado em de
Direito pelo CCJ/UFPE**

**Área de Conhecimento: Direito
Financeiro – Direito Constitucional**

**Orientadora Professora Dra.: Bruna
Estima Borba**

Recife

2017

ED KARLA SOARES MOREIRA E SILVA

**“VINCULAÇÃO DE RECURSOS FEDERAIS PARA EDUCAÇÃO BÁSICA A CARGO
DOS MUNICÍPIOS: UMA ANÁLISE DA FEDERALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO
INFANTIL E FUNDAMENTAL”**

Monografia final apresentada à Universidade
Federal de Pernambuco (UFPE) como
requisito para obtenção do título de Bacharel
em Direito.

Data de aprovação: ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

Orientador: _____
Prof.Dra. Bruna Estima Borba

Examinador(a) _____
Prof(a).

Examinador(a) _____
Prof(a).

AGRADECIMENTOS

Concluindo mais uma etapa e dando início a um novo ciclo, não poderia deixar de fazer os devidos agradecimentos àqueles que de alguma forma fizeram parte nesse período de graduação.

À Deus primeiramente, pois sem ELE não teria encontrado forças para prosseguir, bem como persistência para não desistir.

À uma pessoa muito especial que surgiu em minha vida em 1º de Abril de 2014 e primeiro dia de aula de Direito Financeiro, “O maravilhoso mundo do Direito Financeiro”. Faltariam elogios para descrever a pessoa e a profissional, nas quais as características que se destacam: pontualidade, compromisso e dedicação. Obrigado por tudo, obrigada Professora Bruna Estima Borba.

À minha Família, meu esposo, Humberto, pela compreensão. Por não ter desistido de mim nessa jornada. E continue comigo nas próximas.

À minha filha Ana Karen, pela paciência.

Ao meu filho Humberto Filho, pelas vezes em que me pedia atenção, sempre me perguntando quando eu terminaria a Faculdade.

À vocês o meu amor incondicional.

A Margarida do meu jardim, minha Avó (*in memoriam*), por tudo que a Senhora não pôde fazer. Estudar foi uma delas. Viverá eternamente em minhas melhores lembranças.

À Família Moreira, Pai, Mãe e irmãos.

À Família Maia de Queiroz.

Ao quadro de Docentes da Faculdade de Direito do Recife, que deixaram um pouco de seus ensinamentos, que levarei para a vida, por toda a vida.

À Faculdade de Direito do Recife, Casa de Tobias e todos os colegas o qual compartilhei alegrias, angústias e noites em claro.

Aos que viveram comigo ao longo desse período.

Aos que compartilham comigo a vontade de ver esse sonho ser realizado.

À todos que contribuíram de alguma forma para que eu chegasse até aqui.

Enfim, cheguei ao fim da graduação.

RESUMO

Observando o sistema educacional do Brasil e a sua atual estrutura que abrange a educação básica, educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e superior, cada ente exerce a função de prestar assistência técnica e financeira, além de organizar o sistema de educação no País. Sendo os Municípios os responsáveis pela educação infantil e ensino fundamental.

Portanto, há um direito subjetivo, onde o indivíduo é a pessoa portadora do direito à educação e o Estado é o titular do dever jurídico de dar o devido cumprimento ao papel que lhe é incumbido, qual seja, obrigação de oferecer um sistema educacional a todos, independente de quaisquer fatores ou condições. O direito a educação foi priorizado na Promulgação da Constituição Federal de 1988, como direito social e os principais objetivos são pautados no pleno desenvolvimento da pessoa tanto no exercício da cidadania como na sua qualificação para o trabalho e para tanto é necessário um sistema educacional democrático pautado nos princípios da universalidade, igualdade, liberdade, pluralismo, gratuidade do ensino público, valorização dos respectivos profissionais, gestão democrática da escola e padrão de qualidade e esse direito é um direito fundamental em várias normas constitucionais e ordinárias.

A solução encontrada para atender ao ditame constitucional garantidor do direito fundamental social à educação básica seria atribuir a responsabilidade pelo financiamento do ensino infantil e fundamental à União, ampliando a oportunidade de exercício desse direito e assegurar um padrão mínimo de qualidade para toda a população em idade escolar, ou seja, os recursos federais deverão ser destinados de forma vinculada à criação e manutenção de escolas federais em todo território nacional, ampliando seu alcance a todo o ensino básico – infantil e fundamental.

PALAVRAS-CHAVE: eficácia, direito, educação, vinculação.

Sumário

INTRODUÇÃO	9
1. O DIREITO SOCIAL À EDUCAÇÃO – DIREITO FUNDAMENTAL DE SEGUNDA DIMENSÃO.....	11
1.1. EDUCAÇÃO DIREITO FUNDAMENTAL	11
1.2. A EFICÁCIA DO DIREITO FUNDAMENTAL À EDUCAÇÃO.....	19
2. FINANCIAMENTO ORÇAMENTÁRIO PARA GARANTIA DO DIREITO A EDUCAÇÃO.....	23
2.1. ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO DO SISTEMA EDUCACIONAL..	23
2.2. DO FINANCIAMENTO ORÇAMENTÁRIO DA EDUCAÇÃO.....	25
2.3. O PROCESSO ORÇAMENTÁRIO	27
2.4. PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL E SUA EXECUÇÃO	34
3. PROVIMENTO DA EDUCAÇÃO NO ÂMBITO MUNICIPAL	39
3.1. A GESTÃO MUNICIPAL	39
3.2. EDUCAÇÃO: UMA PRIORIDADE NACIONAL.....	41
3.3. FEDERALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA	43
CONCLUSÃO.....	53
REFERÊNCIAS	55

INTRODUÇÃO

A educação é um direito social e representa um mecanismo de desenvolvimento que tem por finalidade desenvolver a capacidade e potencialidade do ser humano assegurando a formação indispensável para a cidadania, tendo a Estado obrigação de oferecer um sistema educacional a todos, independentemente de quaisquer fatores ou condições. O direito à educação é assegurado pela Constituição Federal de 1988 e está contemplado no art. 6º, inserido no capítulo dos Direitos Sociais e fora previsto na Declaração Universal dos Direitos Humanos, quando da sua adoção pela Assembleia Geral das Nações Unidas (ONU). Portanto, a educação é um direito humano.

Nesse mesmo sentido, o presente estudo pretende analisar a possibilidade da vinculação de recursos federais ao ensino básico, abrangendo o ensino infantil e o ensino fundamental, tornando mais efetiva à concretização do direito fundamental à educação previsto na Constituição Federal de 1988.

O tema é relevante em face das dificuldades encontradas neste campo. Dados referentes ao desempenho da educação nacional fornecidos pelo Ministério da Educação (MEC), com base no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), criado em 2007 demonstram que o Brasil sequer alcançou as metas fixadas pelo próprio País. Em uma escala de zero a dez o IDEB procura avaliar a qualidade da educação por meio de resultados em duas disciplinas consideradas essenciais, língua portuguesa e matemática, além de considerar dados sobre aprovação escolar. Para que o Brasil se aproxime do nível educacional médio dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) precisa progredir e alcançar um IDEB de 6,0 em 2022¹. Entretanto, dados relativos a 2015 indicam que o País não tem adotado políticas públicas capazes de atender a esse desiderato, visto que o IDEB entre o primeiro e quinto anos de ensino fundamental limitou-se a 5,5, enquanto o resultado relativo ao período entre o sexto e nono anos foi ainda pior, situando-se no patamar de 4,5².

¹ BRASIL. Ministério da Educação. **Avaliações de Aprendizagem**. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/politica-de-educacao-inclusiva/190-secretarias-112877938/setec-1749372213/18843-avaliacoes-da-aprendizagem>>. Acesso em: 16/05/2017 às 22:16.

² BRASIL. Ministério da Educação. **IDEB - Resultados e Metas**. Disponível em: <<http://ideb.inep.gov.br/resultado/resultado/resultadoBrasil.seam?cid=9485459>>. Acesso em: 16/05/2017 às 22:22.

No primeiro capítulo deste trabalho se analisará o direito à educação fundamental como garantia constitucional e sua efetividade.

O segundo capítulo tratará das despesas com a educação no contexto da despesa pública e da alocação de recursos públicos para a educação infantil e fundamental. Se investigará a estrutura educacional prevista na Constituição Federal nos arts. 205 a 214 e no art. 6º, demonstrando o papel essencial dos Municípios na formação da educação básica. Será examinado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação básica e de Valorização dos Profissionais de Educação (FUNDEB) e sua aplicação eficaz.

Por fim, no terceiro capítulo se indagará acerca da possibilidade de vinculação de recursos federais destinados aos Municípios, sob responsabilidade da União, para utilização na educação infantil e fundamental, abordando as tentativas legislativas da federalização.

1. O DIREITO SOCIAL À EDUCAÇÃO – DIREITO FUNDAMENTAL DE SEGUNDA DIMENSÃO

1.1. EDUCAÇÃO DIREITO FUNDAMENTAL

Os direitos fundamentais estão dispostos na Constituição Federal e são considerados a base do ordenamento jurídico e com base nisso podemos afirmar que a dignidade da pessoa humana está positivada constitucionalmente, a saber:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:
III - a dignidade da pessoa humana;

Contudo, essa positivação está acima das fontes de direito, as normas constitucionais, uma vez que esses direitos representam uma ordem de valor e como norma suprema do regulamento jurídico, dotada de força vinculativa máxima, os direitos fundamentais são os valores mais importantes da existência humana, representado como o núcleo existencial e está consagrado como princípio norteador do sistema jurídico e como vertente principal e comum a todos os regimes de direitos fundamentais, capaz de assegurar uma vida digna, e por isso merece por ela estar resguardada.

A Carta Magna anuncia o Estado democrático de direito, que tem por objetivo assegurar o pleno exercício dos direitos sociais, devendo o Estado atuar positivamente na erradicação das desigualdades é o que está previsto no artigo terceiro, inciso III da Constituição Federal:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:
III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais.

Toda base e teoria sobre os direitos fundamentais encontram-se na história à época da Revolução Francesa, a partir dos anos setenta e tem como marco a expressão de origem alemã Cláusula da Reserva do Possível³, conhecida como o caso “numerus clausus” que discutia a limitação do número de vagas nas universidades públicas

³ Artigos. **Teoria da reserva do Possível**. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/24062/teoria-da-reserva-do-possivel>>. Acessado em 27/09/017 às 15h17min.

alemãs, ajuizada por estudantes de medicina por não terem sido aceitos em Universidades de medicina de Hamburgo e Munique em razão da política de limitação de vagas em cursos superiores imposta pela Alemanha à época:

In casu, a Corte alemã proferiu decisão em demanda judicial ajuizada por estudantes que não haviam sido aceitos em universidades de medicina de Hamburgo e Munique em razão da política de limitação de vagas em cursos superiores pela Alemanha na época. Para decidir a querela, a Corte Constitucional compreendeu – aplicando a teoria inovadora da “Reserva do Possível” – que o direito à prestação positiva (o número de vagas nas universidades) encontrava-se dependente da reserva do possível, firmando posicionamento de que o cidadão só poderia exigir do Estado aquilo que razoavelmente se pudesse esperar. Dito de outra forma, o aduzir da Corte Alemã encontrou respaldo na razoabilidade da pretensão frente às necessidades da sociedade. Observa-se, portanto, que a teoria da “Reserva do Possível”, na sua origem, não se relaciona exclusivamente à existência de recursos materiais/financeiros, suficientes para a efetivação dos direitos sociais, mas, sim, à razoabilidade da pretensão proposta frente à sua concretização. Ademais, a Corte derrubou por completo a ideia de que o Estado deveria estar obrigado a oferecer a quantidade suficiente de vagas nas universidades públicas que atendesse a todos os estudantes. No Brasil, por outro lado, a interpretação e introdução da teoria, ao ser adequada à realidade pátria, transformou essa teoria, em verdade, em uma teoria da reserva do financeiramente possível, sendo considerada como limite à efetivação dos direitos fundamentais prestacionais. Para o mesmo autor, pode-se desdobrar a ideia da teoria da “Reserva do Possível” em dois elementos: um fático e outro jurídico. O fático refere-se à disponibilidade de recursos financeiros suficientes à satisfação do direito prestacional, e o jurídico à existência de autorização orçamentária, portanto legislativa, para o Estado despender os respectivos recursos. Nesse diapasão, a “Reserva do Possível” passou a ser utilizada como justificativa para ausência Estatal, um verdadeiro argumento do Estado para não cumprir com o papel que a própria Constituição lhe conferiu, qual seja, de provedor das necessidades da sociedade, representadas, mesmo, pelos direitos fundamentais e sociais ali descritos. A conotação essencial da teoria da “Reserva do Possível”, tal qual adotada na decisão alemã do Numerus Clausus, deve ser compreendida sob a visão dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade entre a pretensão deduzida, qual seja a efetividade dos direitos prestacionais constitucionais, e as possibilidades financeiras do Estado.

A ideia da teoria desdobra-se em dois elementos: uma como limitação fático e o outro como limitação jurídico, onde o primeiro o Estado obrigado a prestar aquilo compatível com sua disponibilidade material e o segundo, a decisão sobre tais recursos está atrelada ao Legislativo e Executivo. Tal teoria refere-se à questões voltada a eficácia dos direitos fundamentais de segunda dimensão, ligadas ao princípio da razoabilidade e proporcionalidade da prestação pleiteada, ou seja, efetividade dos direitos prestacionais constitucionais, e as possibilidades financeiras do Estado.

Na Alemanha, a reserva do possível foi criada para afirmar que somente se pode cobrar do Estado o que seja razoável.

No Direito Brasileiro, entretanto, essa expressão, a interpretação e introdução da teoria passou ser adequada à realidade pátria, a significar a “reserva do financeiramente possível”, sendo utilizada pelo Estado como limite absoluto à efetivação dos direitos sociais, dos direitos fundamentais prestacionais.

Nesse diapasão, podemos conceituar direitos fundamentais conforme os ensinamentos de JJ Gomes Canotilho⁴.

“Os direitos fundamentais são direitos jurídico-positivo, vigente numa ordem constitucional e o local desta positivação é a constituição”.

Portanto, a finalidade da educação encontra-se centrada no ser humano para que ele se desenvolva e tenham sua dignidade e confiança na perspectiva de um futuro promissor e isso se dá através da formação desse ser humano e esse processo em conjunto com o exercício da cidadania, qualificação e desenvolvimento humano.

Os direitos fundamentais e os direitos humanos estão intimamente ligados, o primeiro, positivado na esfera constitucional positivo de determinado Estado, a vista que o segundo são direitos vinculados à condição humana, inerentes a sua dignidade e convívio social e guarda relação com os documentos de direito internacional.

Neste contexto, Cláudio Brandão⁵ pondera:

“Há uma conexão entre os direitos humanos e os direitos fundamentais, pois eles têm a mesma substância. A diferença entre eles, portanto, é de forma, não de conteúdo. Enquanto os direitos humanos são institutos jurídicos do direito internacional, os direitos fundamentais são institutos jurídicos do direito interno, integrantes do sistema constitucional de norma fundante do ordenamento jurídico interno”.

Com base na ideia de dignidade da pessoa humana é que os direitos humanos foram construídos. Todo ser humano independente de qualquer condição pessoal deve ser igualmente reconhecido e respeitado.

A doutrina apresenta a classificação dos direitos fundamentais de primeira, segunda e terceira dimensões e há doutrinadores que defendem a existência dos direitos

⁴ CANOTILHO, J.J.GOMES. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. Coimbra, Edições Almedina, 7ª Ed. 2010, p. 377.

⁵ BRANDÃO, Cláudio. **Direitos humanos e fundamentais em Perspectiva**. São Paulo, Atlas, 2014, p. 05.

de quarta e quinta dimensão, mas que todos eles são categoria de um mesmo tópico, os direitos fundamentais. Podemos destacar então, que os direitos fundamentais são divididos em dimensões ou gerações que teve seu reconhecimento em momentos históricos específico em consonância com a demanda de cada época.

Os direitos de primeira dimensão correspondem ao Ideal de liberdade conquistado através da Revolução Francesa e Americana. E esses direitos fazem referências às liberdades individuais, integrados pelos direitos civis e políticos como, por exemplo, o direito à vida, à intimidade, à inviolabilidade de domicílio entre outros.

Mister se faz elucidar os ensinamentos de Paulo Bonavides⁶ sobre os direitos de primeira dimensão:

“Os direitos de primeira dimensão são os direitos da liberdade, os primeiros a constarem do instrumento normativo constitucional, a saber, os direitos civis e políticos, que em grande parte correspondem, por um prisma histórico, àquela fase inaugural do constitucionalismo do ocidente”.

Verifica-se que nessa primeira dimensão não há uma preocupação em sanear as desigualdades sociais.

Os direitos fundamentais de segunda dimensão correspondem ao ideal de igualdade, necessitam de ações propositivas do Estado que possam proporcionar condições mínimas de dignidade, são os direitos sociais, econômicos e culturais. Uma prestação do Estado na busca de diminuir as desigualdades sociais, proporcionando proteção aos mais fracos. Os direitos de segunda dimensão estão ligados a uma demanda por justiça social do Estado perante o indivíduo, como assistência social, educação, saúde, lazer, trabalho, cultura, dentre outros.

No ensinamento de Paulo Bonavides⁷, sobre os direitos de segunda dimensão afirmou que:

“São os direitos sociais, culturais e econômicos bem como os direitos coletivos ou de coletividade, introduzidos no constitucionalismo das distintas formas de Estado social, depois que germinaram por obra da ideologia e da reflexão antiliberal do século XX. Nasceram abraçados ao princípio da igualdade, do qual não se podem separar, pois fazê-lo equivaleria a desmembrá-los da razão de ser que os ampara e estimula”.

:

⁶ BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito Constitucional**. São Paulo, Malheiros editores, 31ª Ed. 2016. P. 577.

⁷ BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito Constitucional**. São Paulo, Malheiros editores, 31ª Ed. 2016, p. 578.

Portanto, vai ser de competência do Estado prover esse mínimo de igualdade para toda a população.

Os direitos fundamentais de terceira dimensão correspondem ao ideal de fraternidade surgiu através dos processos de industrialização e urbanização e tem como destinatário o gênero humano, voltado para essência do ser humano, tais como o desenvolvimento, à paz, ao meio ambiente, à comunicação, ao patrimônio comum da humanidade.

Conforme ressaltado por Paulo Bonavides⁸, os direitos de terceira dimensão surgem como um novo escopo jurídico somado aos direitos de liberdade e igualdade:

“Dotados de altíssimo teor de humanismo e universalidade, os direitos da terceira geração tendem a cristalizar-se neste fim do século XX enquanto direitos que não se destinam especificamente à proteção dos interesses de um indivíduo, de um grupo, ou de um determinado Estado. Têm primeiro por destinatário o gênero humano mesmo, num momento expressivo de sua afirmação como valor supremo em termos de existencialidade concreta. Os publicistas e juristas já o enumeram com familiaridade, assinalando-lhe o caráter fascinante de coroamento de uma evolução de trezentos anos na esteira da concretização dos direitos fundamentais. Emergiram eles da reflexão sobre temas referentes ao desenvolvimento, à paz, ao meio ambiente, à comunicação e ao patrimônio comum da humanidade”.

:

Portanto, os sujeitos ativos dos direitos de terceira dimensão se enquadram no indivíduo como um todo, na coletividade, no grupo e não como uma figura singular.

Os demais direitos fundamentais, direitos de quarta e quinta dimensões ainda é debatido no meio acadêmico. Introduzida pela globalização política, está relacionado à democracia, à informação e ao pluralismo e faz referência ao futuro da cidadania e correspondem a institucionalização do Estado social. O direito de quinta dimensão está associado à Paz e ligado aos direitos de terceira dimensão.

As Constituições modernas estão diretamente ligadas às declarações de direitos do homem. As principais lutas travadas foram para se concretizar o que se pode ter enquanto direitos, ou seja, garantir a dignidade do cidadão. A Declaração dos Direitos Humanos e do cidadão, ocorrido na Revolução Francesa, em 1789 e Carta da ONU, com a Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 1948 travaram uma série de intenções e lutas, que objetivaram garantir que o sujeito de direito não fique a mercê das arbitrariedades e nem sem um mínimo de dignidade existencial.

⁸ BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito Constitucional**. São Paulo, Malheiros editores, 31ª Ed. 2016. P. 583.

Paulo Bonavides leciona⁹:

“A Declaração Universal dos Direitos do Homem é o estatuto de liberdade de todos os povos, a Constituição das Nações Unidas, a carta magna das minorias, o código das nacionalidades, a esperança, enfim, de promover, sem distinção de raça, sexo e religião, o respeito à dignidade do ser. A Declaração será porém um texto meramente romântico de bons propósitos e louvável retórica, se os países signatários da Carta não se aparelharem de meios e órgãos com que cumprir as regras estabelecidas naquele documento de proteção dos direitos fundamentais e sobretudo produzir uma consciência nacional de que tais direitos são invioláveis”.

Todo direito tido como proteção à humanidade, são direitos fundamentais. O direito à educação se encontra legislado no documento acima mencionado, tanto na legislação de outros países, quanto no Brasil. Cabe frisar que os direitos humanos servem como base para tudo que se relacione ao cidadão sujeito de direito.

Portanto, o direito a educação é um direito fundamental. A educação é um direito humano.

No presente estudo, temos como foco os direitos sociais, direitos fundamentais de segunda dimensão, o qual a Constituição de 1988 inclui o direito a educação dentro dos direitos sociais, sob o qual se associa ao princípio da igualdade e substanciam a liberdade positiva essencial a uma democracia. E sendo eles essenciais se destina a garantir ao homem proteção para uma vida digna. Falar de direitos fundamentais de segunda dimensão, estamos falando do dever constitucional de prestações estatais materializadas por ações positivas do Poder Executivo com o intuito de equilibrar as relações indivíduo e Estado em prol da justiça social.

Acerca do assunto, direitos sociais, José Afonso da Silva¹⁰, ensina:

“Os direitos sociais, como dimensão dos direitos fundamentais do homem, são prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta e indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações desiguais. São, portanto, direitos que se ligam ao direito de igualdade. Valem como pressuposto do gozo dos direitos individuais na medida em que criam condições materiais mais propícias ao auferimento da igualdade real, o que, por sua vez, proporciona condição mais compatível como exercício efetivo da liberdade”.

⁹ BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito Constitucional**. São Paulo, Malheiros editores, 31ª Ed. 2016. P. 592.

¹⁰ AFONSO DA SILVA, José. **Curso de direito Constitucional Positivo**. São Paulo, Malheiros editores, 39ª Ed. 2015. P. 288.

Os direitos fundamentais possuem uma diversidade grande de normas representativas de valores que devem ser garantidos pelo Estado ao homem com a finalidade de assegurar uma existência digna, um mínimo existencial, uma maior igualdade material. Para Robert Alexy¹¹, é direito fundamental de o Estado garantir ao cidadão condições básicas para uma vida digna, sob o qual o direito ao mínimo existencial representaria a garantia dos meios necessários para esse cidadão atuar de forma autônoma. Trata-se de direito subjetivo definitivo vinculante.

No Brasil, esse direito já havia sido positivado na Constituição de 1824 com o título dedicado às Disposições Gerais e Garantias dos Direitos Civis e Políticos dos Cidadãos Brasileiros, começando aí a defesa aos direitos individuais do homem em face do Estado. Manteve-se a tradição de salvaguardar esses direitos e garantias individuais e esses direitos foram alargados na carta constitucional de 1934, incluindo a proteção aos direitos nacionais e políticos, criando assim um título denominando Da Ordem Social e Política. Nasce então o costume pátrio e em 1937, o estado passou a intervir na sociedade a fim de promover o bem estar social.

Percebemos que já havia uma preocupação com a educação, não é algo recente, mudanças foram feitas ao longo dos anos, mesmo que tenham sido poucas, mas é preciso lembrar que esse problema não pode ser estanque, é necessário que haja uma mudança na melhoria da qualidade do ensino.

A Constituição Federal traz em seu II Título, os direitos e garantias fundamentais divididos em cinco capítulos: direitos e deveres individuais e coletivos; direitos sociais; nacionalidade; direitos políticos e partidos políticos.

A Constituição Federal de 1988 tutelou constitucionalmente o direito à educação em vários dispositivos legais e passou a incluí-lo no elenco dos chamados direitos sociais, art. 6º da CF, registrando a sua condição de direito fundamental, dando proteção especial ao direito à educação como um direito exigível, com reserva aos mais importantes valores sociais positivado que devem ser reconhecidos, efetivados e com aplicabilidade imediata:

“Art. 6º. São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à

¹¹ ALEXY, Robert. **Teoria de los Derechos Fundamentales**. Madri, Centro de Estudios Constitucionales, 1997, p. 485.

maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”.

No mesmo sentido, o parágrafo único do artigo 5º da Constituição:

“Art. 5º, parágrafo único: “As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata”.

Essas responsabilidades dos Estados foram repensadas e a educação fundamental passou a ser o seu dever.

A Constituição Federal estabelece que a educação é um direito de todos e inclui no rol de direitos fundamentais, outorgando-lhe uma proteção jurídica no âmbito da ordem jurídico-constitucional.

O direito a educação só foi reconhecido da Constituição Federal de 1988, passo fundamental no campo da educação, o Estado anteriormente não tinha obrigação formal de garantir a educação de qualidade a todos, tal obrigação restringia-se a Administração Pública. Conforme, Cláudio Brandão¹²:

“A Constituição Federal de 1988 representa um passo fundamental no campo da educação. Até então, a obrigatoriedade de oferta pelo Estado restringia-se à esfera rotineira da Administração Pública cujo poder de discricionariedade repartia-se com critérios e exigências contextuais de conveniência e oportunidade. Curiosamente, a matrícula era obrigatória, porém delegava-se a regulamentação da estrutura, organização e funcionamento da escola a leis ordinárias”.

As disposições constitucionais sobre a matéria trazem uma obrigação formal por parte do Estado em garantir uma educação de qualidade a todos, é o que está no art. 205, da Constituição Federal, que dispõe:

Art. 205. A educação direito de todos e dever do Estado e da família. Esta norma vincula o Estado, o qual deve agir de forma concreta, eficácia positiva da norma, mas também a família, com a tríplice função em garantir a realização plena do ser humano.

¹² BRANDÃO, Cláudio. **Direitos humanos e fundamentais em Perspectiva**. São Paulo, Atlas, 2014. P. 552.

Sendo assim, se faz necessário a busca pelo vínculo de uma educação de qualidade. Para tanto é necessário um esforço do Governo para com a educação.

A educação como direito social e fundamental, é um direito subjetivo absoluto e inquestionável e o cidadão, com capacidade de pensar, conhecer, informar, dizer, decidir deve ter seu direito reconhecido, bem como exigi-lo, como expressa a Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional (LDB), Lei nº 9.394/2002 em seu art. 5º, caput:

“O acesso à educação básica obrigatória é direito público subjetivo, podendo qualquer cidadão, grupo de cidadãos, associação comunitária, organização sindical, entidade de classe ou outra legalmente constituída e, ainda, o Ministério Público, acionar o poder público para exigi-lo”.

Vincula-se a essa compreensão o parágrafo 1º do artigo 208 da Constituição Federal:

“O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo”.

A isto, soma-se o parágrafo 2º do artigo 208 da Constituição Federal:

“O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente”.

Deste modo, além da obrigatoriedade, o ensino deve ser gratuito, essa gratuidade tem seu mérito, pois muitos não podem arcar com o custo da educação e todo esse processo é denso e desafiador e requer bases sólidas que permitam que saiam da lei para a sua efetivação na prática social, o que carece de condições objetivas para sua consolidação.

O direito à educação é um dos temas mais complexos e o percurso mais exaltado para um País se desvincular da ideia de subdesenvolvimento e poder adentrar na esfera de nação desenvolvida.

1.2. A EFICÁCIA DO DIREITO FUNDAMENTAL À EDUCAÇÃO

Na ordem constitucional de 1988 o direito à educação encontra-se intimamente ligado ao reconhecimento da dignidade da pessoa humana como fundamento da República Federativa do Brasil. A relação entre o direito à educação e o reconhecimento

da dignidade da pessoa humana, formam a partir do reconhecimento e concretização de sua eficácia e efetividade, um poderoso instrumento para fomentar o desenvolvimento da nação. E para tal concretização, necessita-se de um sistema educacional democrático. Essa relação possui uma forte conexão com os princípios que a Constituição acolheu: universalidade, igualdade, liberdade, pluralismo, gratuidade do ensino público, valorização dos respectivos profissionais, gestão democrática da escola e padrão de qualidade, pois como pessoas livres dentro de um Estado democrático de direito, esse cidadão possa efetivamente ter acessos a bens econômicos, sociais e culturais que a ordem jurídica lhe outorga.

Todavia, vivemos atualmente um dos maiores problemas constitucionais, conforme preleciona Paulo Bonavides¹³:

“O verdadeiro problema do Direito Constitucional de nossa época, está, ao nosso ver, em como juridicizar o Estado social, como estabelecer e inaugurar novas técnicas ou institutos processuais para garantir os direitos sociais básicos, a fim de fazê-los efetivos”

Para o autor, as condições materiais propícias à efetivação de tais direitos expressas pela Constituição, até então vigentes, são insuficientes, uma vez que os mecanismos direcionados a sua concretização, em virtude da precariedade dos recursos estatais, estão longe de atender as expectativas e determinações conferidas pela própria lei.

Para tanto, para alcançar a sua eficácia, o Estado Social tem a função de produzir as condições e os pressupostos reais e fáticos indispensáveis ao exercício dos direitos fundamentais, conforme demonstra Paulo Bonavides¹⁴:

“reconhecer o estado atual de dependência do indivíduo em relação às prestações do Estado e fazer com que este último cumpra a tarefa igualitária e distributivista, sem a qual não haverá democracia nem liberdade.”

.O direito a educação enquanto direito social, vinculado ao sentido de igualdade material, deve ser entendida como um bem público, com um direito fundamental, que deve ser realizada por meio da atuação estatal.

¹³ BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo, Malheiros, 31ª ed. 2015, p. 381.

¹⁴ BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo, Malheiros, 31ª ed. 2015, p. 387.

Tal entendimento é confirmado por Cláudio Brandão¹⁵:

“o processo de democratização da educação e da cultura, situa-se no campo das responsabilidades públicas do Estado”.

Deste modo, garantir o direito a educação, significa que o Estado deve promover meios capazes de assegurar uma educação de qualidade e a Constituição Federal impõe através de políticas públicas universais, igualitárias, que lhe garantam essa concretização e coloca como sendo de relevância pública para eficácia social deste direito.

Para a aplicabilidade e eficácia dos direitos fundamentais, norma de cunho principiológico, o qual estabelece aos órgãos estatais a tarefa de reconhecer sua eficácia máxima e imediata, torna-se fontes de direito e obrigações imediatamente exigíveis perante o Estado. Ou seja, a fim de não tornar a Constituição apenas um símbolo do que poderia ser se não fosse à inércia estatal, o que traduz uma decisão inequívoca do constituinte originário no sentido de outorgar às normas de direitos fundamentais uma normatividade reforçada e, de modo especial, revela que as normas de direitos e garantias fundamentais não mais se encontram na dependência de uma concretização pelo legislador infraconstitucional para que possam vir a gerar a plenitude de seus efeitos.

Na análise constitucional à educação devem ser levados não como meros enunciados sem força normativa, mas com base nas normas constitucionais em que medida o indivíduo pode exigir do poder público uma prestação material, tal como um ensino de qualidade.

Ademais, não só na Constituição há a garantia educacional, há destaque também na Lei de Diretrizes e Bases da Educação e o Plano Nacional de Educação, muito embora existam algumas lacunas que necessite de mudanças, que sejam replanejadas.

Com base na Lei na Lei 9.394/96 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, a educação pode ser definida como:

¹⁵ BRANDÃO, Cláudio. **Direitos Humanos e Fundamentais**. São Paulo, Atlas, 2014. P. 558.

“... ato ou efeito de educar-se; o processo de desenvolvimento da capacidade física, intelectual e moral do ser humano, visando a sua melhor integração individual e social. Significa também os conhecimentos ou as aptidões resultantes de tal processo, ou o cabedal científico e os métodos empregados na obtenção de tais resultados.”

Uma sociedade só se desenvolve com a preparação do indivíduo no contexto do convívio social, se for dado o direito de se informar, conhecer, aprender, de forma que tal desenvolvimento ou ampliação de aptidões se confirme em alterações determinantes no que tange a realidade, visando sempre o progresso, associado a valores éticos e morais. A educação carrega consigo a esperança de uma nova sociedade, justa e igualitária da transformação da política, da consolidação das instituições, dos ideais de liberdade e igualdade. A partir dela, problemas podem se tornar soluções, miséria pode se transformar em riqueza.

2. FINANCIAMENTO ORÇAMENTÁRIO PARA GARANTIA DO DIREITO A EDUCAÇÃO

2.1. ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO DO SISTEMA EDUCACIONAL

A educação brasileira é regulamentada pelo Governo Federal através dos órgãos responsáveis pela educação. Em nível federal, são o Ministério da Educação (MEC), este por sua vez define os princípios orientadores da organização de programas educacionais e o Conselho Nacional de Educação (CNE). Em nível estadual, temos a Secretaria Estadual de Educação (SEE), o Conselho Estadual de Educação (CEE), a Delegacia Regional de Educação (DRE) ou Subsecretaria de Educação. E, por fim, em nível municipal, existem a Secretaria Municipal de Educação (SME) e o Conselho Municipal de Educação (CME).

Cada governo local se responsabiliza por estabelecer programas educacionais estaduais e seguir as orientações utilizando os financiamentos oferecidos pelo Governo Federal com responsabilidade em prover tais direitos e manter o bem estar da sociedade. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem gerir e organizar seus respectivos sistemas de ensino, cada qual fica incumbida de certas atribuições. Cada um desses sistemas educacionais públicos são responsáveis por sua própria manutenção, que gere fundos, bem como os mecanismos e fontes de recursos financeiros. Possuem o direito ao recolhimento de tributos específicos e distintos de forma a não concorrerem entre si, como descrito nos artigos 153 a 156 da Constituição Federal.

A Constituição Federal apresenta em seu artigo 211 como cada ente deverá organizar seu sistema de ensino:

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios; [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996\)](#)

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996\)](#)

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996\)](#)

§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009\)](#)

§ 5º A educação básica pública atenderá prioritariamente ao ensino regular. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006\)](#)

No tocante a União caberá organização do sistema de educação superior, bem como apoio técnico e financeiro aos demais entes federados. Aos Estados cabem assegurar o ensino fundamental e médio, este com prioridade. O Distrito Federal desenvolverá as competências referentes aos Estados e Municípios, oferecer toda a educação básica. Será de competência dos Municípios atuarem prioritariamente na educação infantil e fundamental.

A estrutura e o funcionamento da educação no Brasil decorrem da Lei 9.394/96, Lei de Diretrizes e Bases da Educação vinculada às diretrizes da Constituição Federal de 1988.

A atual estrutura do sistema educacional regular compreende:

Art. 21. A educação escolar compõe-se de:

- I - educação básica, formada pela educação infantil, ensino fundamental e ensino médio;
- II - educação superior.

Conforme o art. 3º da Lei 9.394 o ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

- I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
- II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar a cultura, o pensamento, a arte e o saber;
- III - pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas;
- IV - respeito à liberdade e apreço à tolerância;
- V - coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;
- VI - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;
- VII - valorização do profissional da educação escolar;
- VIII - gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino;
- IX - garantia de padrão de qualidade;
- X - valorização da experiência extra-escolar;
- XI - vinculação entre a educação escolar, o trabalho e as práticas sociais.
- XII - consideração com a diversidade étnico-racial.

Para que o aluno se desenvolva é necessário que a escola ofereça todas as condições de aprendizagem adequadas, um ambiente escolar organizado de modo a desenvolver o educando e tenham seus direitos respeitados, onde no futuro possa estar apto para o mercado de trabalho e para que isso aconteça é necessário que a União assuma esse custeio e não deixe somente a cargo dos Municípios, uma vez que a educação é um dos instrumentos fundamentais para o desenvolvimento de uma nação.

2.2. DO FINANCIAMENTO ORÇAMENTÁRIO DA EDUCAÇÃO

Os direitos sociais, como normas programáticas, são normas que estabelecem diretrizes, programas e objetivos a serem seguidos pelo Governo.

Na garantia dos direitos sociais devem ser observadas uma série de coordenadas pelo administrador público, este por sua vez deve incluí-los como meta e diretriz a ser perseguida, principalmente na elaboração das leis orçamentárias, de modo a priorizar os recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino e esta garantia deve estar cercada de todas as condições possíveis.

A compreensão da estrutura e das bases do financiamento da educação coloca-se como uma necessidade para toda a sociedade, devendo envolver, especialmente, os gestores educacionais, os profissionais da educação, os pais e os estudantes e a comunidade local, com o intuito de fazer valer o direito à educação e à escola de qualidade para todos, visando garantir a participação dos indivíduos na sociedade e sua formação cidadã.

A garantia da dignidade da pessoa humana é um dos objetivos principais do Estado democrático de direito, onde a educação é fundamental para a construção da cidadania e onde o papel do financiamento da educação no tocante à garantia do direito à educação é primordial para que a educação seja garantida. Historicamente o quadro de desigualdades regionais do país quanto aos investimentos na educação persiste até hoje.

A temática do financiamento orçamentário constitui em tarefa bastante complexa. Garantir a educação para todos é um desafio de toda a sociedade e um direito do cidadão. O Brasil ainda apresenta uma dívida social quanto à questão da garantia da oferta regular de ensino, sobretudo a educação infantil e o ensino fundamental, além da necessidade de se alcançar efetivamente a qualidade social de toda a educação básica, o

que resulta em um grande número de adultos analfabetos e crianças e adolescentes fora da escola.

Com efeito, para que haja essa garantia do acesso à escola e melhoria no processo de ensino, do direito a educação de qualidade e para que seja efetivado o direito social à educação, é necessário garantir o financiamento das diversas etapas e modalidades da educação básica, bem como uma melhor remuneração e redistribuição de renda.

A atual realidade educacional do Brasil apresenta dois fatores que contribui para a desigualdade e a pobreza, a baixa renda per capita e sua má distribuição.

Ao analisar as bases disponíveis no comunicado do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)¹⁶ feita na última pesquisa, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), foi feita uma decomposição para medir o grau e entender as desigualdade sociais, divulgada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 2012, constatamos que houve uma melhoria na diminuição da desigualdade, uma expansão registrado nesse período compreendido entre 1992/2012 na renda domiciliar per capita, concentrados em indicadores de pobreza e desigualdade. Se a renda média dos mais pobres crescer mais do que a renda média, haverá uma redução da desigualdade. A análise de um conjunto de identidades que definem a renda familiar per capita em função de seus determinantes imediatos, podem se relacionar. Dentre esses determinantes merece destaque, os aspectos demográficos, a renda do trabalho e a taxa de ocupação no mercado de trabalho e transferências governamentais. Esses são os responsáveis pela melhor distribuição de renda no Brasil. Na educação houve uma queda da taxa de analfabetismo e isso nos remonta que com algumas medidas é possível diminuir a desigualdade no Brasil. Os estudos sobre a relação sobre desigualdade de renda e educação destacam que no Brasil, a desigualdade é resultado da péssima distribuição educacional existente.

Com base na pesquisa podemos apontar algumas medidas em vários setores, tomadas pelo Governo, o qual, todas essas fontes contribuíram, bem como tem grande influência para reduzir a desigualdade e a pobreza no País: Bolsa Família, Mercado de

¹⁶ **Comunicados do IPEA n. 159 – Duas décadas de desigualdade e pobreza no Brasil medidas pela Pnad/IBGE** 2013. Disponível em http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/comunicado/131001_comunicado159.pdf. Acessado em 14/07/2017 as 22:06.

Trabalho, Fonte de renda distribuída de forma igualitária, Previdência, com a elevação do salário mínimo. Tais Fatores, combinados contribuem para a desigualdade. Para isso, é necessário saber qual a importância de cada um deles em um País caracterizado pela carência de mercado de trabalho, escasso nível de capital humano e a importância do papel das transferências em áreas de maior incidência de pobreza.

Esses resultados nos mostra que as políticas públicas podem ter um papel central para uma sociedade mais igualitária.

Para atingir a meta boa na qualidade de ensino no Brasil e o crescimento econômico será necessário a diminuição da desigualdade, ou seja, para o crescimento econômico, é necessário o aumento da renda média e redistribuição de renda. Ambos componentes são fatores determinantes da queda da desigualdade e podem promover a redução da pobreza. A renda domiciliar per capita tem forte influência na educação. Todos esses fatores impactam diretamente na educação.

Os financiamentos destinados à educação, tanto na esfera federal, e estadual, devem cumprir os seus objetivos no sentido de promover uma educação gratuita, obrigatória e de qualidade, que além de constitucional, é fundamental para o desenvolvimento pleno do País.

Neste sentido, cumpre conhecer o processo orçamentário e sua execução, bem como analisar a responsabilidade de cada ente e como são destinados os recursos públicos à educação básica.

2.3. O PROCESSO ORÇAMENTÁRIO

A tributação assume papel importante no Estado Social, pois dela depende a primeira forma da redistribuição, o Estado, cobra impostos para que tal cobrança seja repassada aos cidadãos, para que sejam criadas condições para o mínimo existencial.

Podemos conceituar tributo conforme artigo 3º Código Tributário Nacional:

Art. 3º Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada.

Nos termos do artigo 45 da Constituição Federal cominado com o artigo 5º do Código tributário Nacional, os tributos são: Impostos, Taxas e Contribuição de melhoria decorrente de obra pública.

Cada ente possui o direito de recolher seus tributos específicos, onde cada ente fica responsável em gerir e organizar seus respectivos sistemas de ensino, cada qual fica incumbida de certas atribuições, conforme dispõe os artigos 153 a 156 da Constituição Federal.

Os impostos, mas especificamente tributos, são considerados a principal fonte fundamental para o financiamento dos bens e serviços públicos prestados pelo Estado e advém a maior parte dos recursos que são aplicados em saúde, educação e demais serviços sociais.

O Governo para cumprir os direitos fundamentais e sociais determinados pelo Constituição Federal de 1988 estabelece o poder de arrecadação de tributos aos entes federativos.

Os impostos são as fontes mais importantes de recursos da receita geral da União. Os recursos financeiros a serem aplicados na área da educação resultam dos impostos de competência do ente federativo, no caso, do Município, convertidos em receitas e das transferências constitucionais.

Os Municípios instituem os impostos sobre: Imposto sobre serviço de qualquer natureza (ISS), Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), Imposto sobre Transmissão de Bens e Imóveis Inter Vivos (ITBI).

Os Estados e Distrito Federal: Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), Imposto de Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCMD).

Porém, a grande maioria dos impostos são destinados ao Governo Federal: Imposto de Importação (II), Imposto de Exportação (IE), Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), Imposto sobre Operações Financeiras (IOF), Imposto sobre Propriedade Territorial Rural (ITR), Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF).

Após criar o tributo vem o direito subjetivo à participação nas receitas tributárias. Para dar autonomia aos Estados e Municípios, a União faz a distribuição das receitas que é feito após o valor arrecadado, essa repartição é sempre do ente de nível

maior para o de nível menor, conforme dispositivo previsto nos artigos 157 a 159 da Constituição Federal.

Há repartição da União para Estados e Municípios e repartição de Estado para os Municípios, mas não há repartição dos Municípios para Estado e União, nem de Estado para União e as repartições só pode envolver tributos não contra prestacionais e tributos não vinculados.

Os municípios não tem viabilidade econômica, vivem das repartições, onde dependem desses recursos para pagar suas despesas de manutenção. Ainda existe a criação de outros municípios sem nenhuma autonomia financeira.

Os impostos sujeitos a repartição podem ser diretas e indiretas. Carlos Alberto de Moraes Ramos Filho traz em seu livro *Curso de Direito Financeiro*¹⁷:

“A participação do ente político no produto de arrecadação de tributos pertencentes a outras esferas de governo acontece de duas maneiras: direta e indireta. A partilha direta é realizada sem intermediação, ou seja, o ente político beneficiado, como agente arrecadador, apropria-se, total ou parcialmente, da receita tributária mediante transferência orçamentária ou recebe diretamente do ente dotado de competência tributária parte do tributo arrecadado por ele feita. A partilha indireta é um pouco mais complexa: são criados fundos para os quais são carregadas parcelas de receitas de certos impostos, que posteriormente são rateados proporcionalmente entre os participantes segundo critérios previamente estabelecidos na legislação”.

A partilha em favor dos Estados e do Distrito Federal, conforme art. 157, da Constituição Federal:

Art. 157. Pertencem aos Estados e ao Distrito Federal:

I - o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem;

II - vinte por cento do produto da arrecadação do imposto que a União instituir no exercício da competência que lhe é atribuída pelo art. 154, I.

A partilha em favor dos Municípios, conforme art. 158, da Constituição Federal:

¹⁷ DE MORAES RAMOS FILHO, Carlos Alberto. **Curso de Direito Financeiro**. São Paulo, Saraiva, 2012. P. 215.

Art. 158. Pertencem aos Municípios:

I - o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem;

II - cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto da União sobre a propriedade territorial rural, relativamente aos imóveis neles situados, cabendo a totalidade na hipótese da opção a que se refere o art. 153, § 4º, III; [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003\)](#)

III - cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre a propriedade de veículos automotores licenciados em seus territórios;

IV - vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação.

Parágrafo único. As parcelas de receita pertencentes aos Municípios, mencionadas no inciso IV, serão creditadas conforme os seguintes critérios:

I - três quartos, no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios;

II - até um quarto, de acordo com o que dispuser lei estadual ou, no caso dos Territórios, lei federal.

Outra modalidade de transferência de recursos financeiros da União para os Estados e Municípios, são os Fundos de Participação dos Estados, Distrito Federal e dos Municípios, FPE e FPM, respectivamente, com o intuito redistributivo. As repartições indiretas das receitas tributárias em favor dos Estados, Distrito Federal e Municípios são realizadas por fundos de participações e está previsto no artigo 159 da Constituição Federal, cujo percentual é determinado de acordo com o número de habitantes informados pelo IBGE, conforme exposto:

Art. 159. A União entregará: [\(Vide Emenda Constitucional nº 55, de 2007\)](#)

I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, 49% (quarenta e nove por cento), na seguinte forma: [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 84, de 2014\)](#)

a) vinte e um inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal;

b) vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Municípios;

c) três por cento, para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através de suas instituições financeiras de caráter regional, de acordo com os planos regionais de desenvolvimento, ficando assegurada ao semi-árido do Nordeste a metade dos recursos destinados à Região, na forma que a lei estabelecer;

d) um por cento ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 55, de 2007\)](#)

e) 1% (um por cento) ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de julho de cada ano; [\(Incluída pela Emenda Constitucional nº 84, de 2014\)](#)

II - do produto da arrecadação do imposto sobre produtos industrializados, dez por cento aos Estados e ao Distrito Federal, proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados.

III - do produto da arrecadação da contribuição de intervenção no domínio econômico prevista no art. 177, § 4º, 29% (vinte e nove por cento) para os Estados e o Distrito Federal, distribuídos na forma da lei, observada a destinação a que se refere o inciso II, c, do referido parágrafo. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 44, de 2004\)](#)

§ 1º Para efeito de cálculo da entrega a ser efetuada de acordo com o previsto no inciso I, excluir-se-á a parcela da arrecadação do imposto de renda e proventos de qualquer natureza pertencente aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, nos termos do disposto nos arts. 157, I, e 158, I.

§ 2º A nenhuma unidade federada poderá ser destinada parcela superior a vinte por cento do montante a que se refere o inciso II, devendo o eventual excedente ser distribuído entre os demais participantes, mantido, em relação a esses, o critério de partilha nele estabelecido.

§ 3º Os Estados entregarão aos respectivos Municípios vinte e cinco por cento dos recursos que receberem nos termos do inciso II, observados os critérios estabelecidos no art. 158, parágrafo único, I e II.

§ 4º Do montante de recursos de que trata o inciso III que cabe a cada Estado, vinte e cinco por cento serão destinados aos seus Municípios, na forma da lei a que se refere o mencionado inciso. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003\)](#)

Esses fundos são distribuídos conforme critérios previstos na Lei Complementar e calculados pelo Tribunal de Contas da União (TCU). É o tribunal de Contas que vai fazer a repartição desses recursos, bem como a fiscalização. É o que se observa no trecho do abaixo colacionado¹⁸:

“Uma vez transferidos os recursos aos estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, a competência para fiscalização da aplicação dos recursos é dos Tribunais de Contas Estaduais e/ou Municipais, quando houver”.

Depois de a União criar e cobrar o Imposto de Renda e Imposto sobre Produtos Industrializados, 49% do que ele arrecada ela destina a esse fundo de participação.

Portanto, os Municípios vivem de recursos de fundo de participação e há Municípios tão pequenos que não há prestadores de serviços e também há poucos imóveis.

Esses recursos financeiros são complementados pela União com a transferência do FUNDEB.

¹⁸ UNIÃO. TRIBUNAL DE CONTAS. <<http://portal.tcu.gov.br/ouvidoria/duvidas-frequentes/fpe-e-fpm.htm>>. Disponível em. Acessado em 17/09/2017 às 17h15min.

Nesse sentido, a Lei 11.494, Lei que institui o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), estabelece as fontes de recursos, bem como viabilizam sua destinação e determina os principais impostos:

“Art. 1º. É instituído, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de natureza contábil, nos termos do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT.

[...] I - pelo menos 5% (cinco por cento) do montante dos impostos e transferências que compõem a cesta de recursos do Fundeb, a que se referem os incisos I a IX do caput e o § 1º do art. 3º desta Lei, de modo que os recursos previstos no art. 3º desta Lei somados aos referidos neste inciso garantam a aplicação do mínimo de 25% (vinte e cinco por cento) desses impostos e transferências em favor da manutenção e desenvolvimento do ensino;

II - pelo menos 25% (vinte e cinco por cento) dos demais impostos e transferências.

[...]

Art. 3º Os Fundos, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, são compostos por 20% (vinte por cento) das seguintes fontes de receita:

I - imposto sobre transmissão causa mortis e doação de quaisquer bens ou direitos previsto no inciso I do caput do art. 155 da Constituição Federal;

II - imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transportes interestadual e intermunicipal e de comunicação previsto no inciso II do caput do art. 155 combinado com o inciso IV do caput do art. 158 da Constituição Federal;

III - imposto sobre a propriedade de veículos automotores previsto no inciso III do caput do art. 155 combinado com o inciso III do caput do art. 158 da Constituição Federal;

IV - parcela do produto da arrecadação do imposto que a União eventualmente instituir no exercício da competência que lhe é atribuída pelo inciso I do caput do art. 154 da Constituição Federal prevista no inciso II do caput do art. 157 da Constituição Federal;

V - parcela do produto da arrecadação do imposto sobre a propriedade territorial rural, relativamente a imóveis situados nos Municípios, prevista no inciso II do caput do art. 158 da Constituição Federal;

VI - parcela do produto da arrecadação do imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza e do imposto sobre produtos industrializados devida ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal – FPE e prevista na alínea a do inciso I do caput do art. 159 da Constituição Federal e no Sistema Tributário Nacional de que trata a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966;

VII - parcela do produto da arrecadação do imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza e do imposto sobre produtos industrializados devida ao Fundo de Participação dos Municípios – FPM e prevista na alínea b do inciso I do caput do art. 159 da Constituição Federal e no Sistema Tributário Nacional de que trata a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966;

VIII - parcela do produto da arrecadação do imposto sobre produtos industrializados devida aos Estados e ao Distrito Federal e prevista no inciso II do caput do art. 159 da Constituição Federal e na Lei Complementar nº 61, de 26 de dezembro de 1989; e

IX - receitas da dívida ativa tributária relativa aos impostos previstos neste artigo, bem como juros e multas eventualmente incidentes.

Art. 4º A União complementar os recursos dos Fundos sempre que, no âmbito de cada Estado e no Distrito Federal, o valor médio ponderado por aluno, calculado na forma do Anexo desta Lei, não alcançar o mínimo

definido nacionalmente, fixado de forma a que a complementação da União não seja inferior aos valores previstos no inciso VII do caput do art. 60 do ADCT.

A Constituição Federal ainda prevê em seu artigo 214 que:

“Ar. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a:

I - erradicação do analfabetismo;

II - universalização do atendimento escolar;

III - melhoria da qualidade do ensino;

IV - formação para o trabalho;

V - promoção humanística, científica e tecnológica do País.

VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto.

O financiamento público é a ação do estado proveniente de transferências de recursos oriundos dos impostos transferidos da União e transferidos para os Estados, Distrito Federal e Municípios com a função de assegurar atendimento às necessidades do ensino obrigatório de acordo com o plano nacional de educação, o qual será determinado um percentual dos valores arrecadados, conforme determinado no art. 212, da Constituição Federal.

A Constituição Federal destina um percentual de recursos para que cada ente possa aplicar na manutenção e desenvolvimento do ensino, na busca pelo direito a educação pública de qualidade, sob o qual os entes federados possam garantir esse direito.

Dispõe o art. 212 da Constituição da República, a seguir transcrito:

“Art. 212 – A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino”.

A Constituição federal estabelece ainda no § 3º que:

“Parágrafo 3º: A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, nos termos do plano nacional de educação”.

Conforme a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, Lei nº 9.394, os recursos públicos destinados à educação tem origem:

“Art. 68. Serão recursos públicos destinados à educação os originários de:
I - receita de impostos próprios da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
II - receita de transferências constitucionais e outras transferências;
III - receita do salário-educação e de outras contribuições sociais;
IV - receita de incentivos fiscais;
V - outros recursos previstos em lei.

O financiamento público por parte do poder público na educação tem influência e interfere na garantia de acesso e gratuidade como um direito à cidadania, uma vez que o regime de colaboração e o papel de cada ente são de suma importância para o desenvolvimento do cidadão.

Observa-se que toda a arrecadação dos impostos é advinda dos recursos dos principais impostos e para que isso ocorra se faz necessário leis que autorizem e que haja um planejamento, o que inclui o orçamento público.

O imposto serve para o custeio das despesas públicas gerais ou universais. Abarca, assim, os serviços públicos universais e indivisíveis do Estado, ou seja, o tributo é a principal fonte de arrecadação.

O FUNDEB deverá impactar positivamente na administração pública, primeiro, em função da melhoria do desempenho dos alunos no IDEB, Indicador de Desempenho na Educação Básica, segundo, determinar parâmetros para se avaliar o desempenho, bem como uma análise do gasto público.

Grandes são os desafios para com a educação e isso é um processo de construção, de nacionalização como medida a equalizar e reduzir as desigualdades regionais.

2.4. PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL E SUA EXECUÇÃO

Como sabemos deve haver um orçamento, que é um planejamento baseado em uma lei que organiza e orienta a execução dos planos governamentais para a execução de suas receitas e despesas com objetivos e metas a serem alcançadas em cada exercício.

Para Carlos Alberto de Moraes Ramos Filho¹⁹, o orçamento se apresenta em duas partes, uma referente às despesas e a outra referente às receitas. Assim destaca:

“As transações financeiras que se representam no orçamento público dizem respeito aos dispêndios de recursos (despesas) e aos recursos a serem obtidos (receitas)”.

No orçamento devem constar todas as receitas destinadas a educação, bem como todas as despesas que serão realizadas.

O sistema de planejamento público prevista na Constituição Federal em seu artigo 165 é composto por:

“Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I- o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais”

Com relação ao Plano Plurianual, o parágrafo 1º do artigo 165 da Constitucional Federal, impõe:

“§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada”.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), é o plano de elaboração da Lei orçamentária, diz:

[...] compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (CF, art.165 § 2).

¹⁹ RAMOS FILHO, Carlos Alberto de Moraes. **Curso de Direito Financeiro**. São Paulo, Saraiva, 2012. P. 226.

A Lei Orçamentária Anual trata do orçamento público, dos programas e ações do Governo a serem cumpridos no exercício, onde devem estar previstas todas as receitas e todas as despesas públicas.

Todo esse processo são utilizados pela Responsabilidade Fiscal e passam pelo monitoramento e fiscalização das finanças públicas.

Diante da crise econômica vivenciada pelo País, o Governo vem tentando retomar o crescimento econômico com o intuito de fazer um equilíbrio nas contas, visto que os gastos públicos vêm crescendo continuamente. Várias propostas e medidas estão em discussão.

Atualmente o Governo vem tentando controlar a crise tomando medidas e limitar os gastos públicos como já mencionado, há inclusive estudos para aumentar o Imposto de Renda Pessoa Física, que hoje tem alíquota máxima de 27,4%, para tentar melhorar a arrecadação e reforçar o caixa, bem como aumentar alguns impostos para se tentar fechar as contas que já está com uma dívida de 139 bilhões de reais em 2017 e 120 bilhões em 2018 . O Governo deveria reduzir gastos e cortar despesas e o ponto mais importante, combater a corrupção ao invés disso, querem aumentar o IR que hoje é de 27, 4% para 30 ou 35% o imposto de renda Pessoa Física, sem contar que o Brasil é um País que tem uma das cargas tributárias mais altas do mundo.

Importante observar que o Congresso Nacional já havia promulgado a Emenda Constitucional EC 95/ que limita os gastos públicos por 20 anos, com possibilidade de revisão a partir do décimo ano de vigência, com o objetivo de reequilibrar as contas públicas e viabilizar a recuperação da economia brasileira. A proposta já foi debatida e tal medida já foi aprovada em dois turnos nas duas casas legislativas.

No entanto, esse embate provocará impactos na área de investimento público, além de agravar a recessão prejudicando ainda mais os mais pobres, reduzindo os recursos destinados à área da educação, ocasionando grande impacto direto no financiamento da educação básica. O prazo de 20 anos é longo demais, sem contar que é difícil prever as necessidades futuras que possam surgir. Uma das alternativas ou dos caminhos ao corte de gasto é fazer uma reforma tributária para aumentar a carga de impostos cobradas dos mais ricos entre tantos outros privilégios que os políticos possuem.

Foi publicada no site do Supremo Tribunal Federal recentemente sobre o assunto, veja-se²⁰:

“Partido questiona incidência do teto dos gastos públicos nas despesas com educação e saúde. O Supremo Tribunal Federal recebeu nova Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) contra a Emenda Constitucional 95/2016, que estabelece teto para os gastos públicos da União por 20 anos. Na ADI 5658, o partido democrático trabalhista (PDT) questiona dispositivos da Emenda Constitucional 95/2016, declarando ser inconstitucional, o que contraria a Constituição Federal e entrou com a Ação Direta de Inconstitucionalidade, para que o STF dê interpretação conforme a Constituição ao novo texto do artigo 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) a fim de excluir os gastos com educação e saúde da limitação imposta.

No mesmo sentido, o PDT sustenta²¹:

A EC 95, além de fixar um teto para os gastos primários, congelando-os, também congela o piso de gastos com educação e saúde. “A União deverá adotar o mesmo piso vigente em 2017, reajustado, a cada ano, de acordo com a inflação, ainda que tenha lugar o aumento de arrecadação”, assinala. Segundo o partido, o aumento da população fará com que os gastos públicos *per capita* nas áreas de saúde e educação sejam, na verdade, progressivamente reduzidos. “As projeções econômicas e financeiras demonstram que a perspectiva é de sério comprometimento das bases materiais que permitem a efetivação desses direitos”, afirma.

Os governistas acreditam que tal medida é essencial para o reequilíbrio das contas públicas, uma freada no aumento dos gastos públicos. A redução do déficit fará com que a expansão da dívida desacelere, viabilizando uma redução gradativa dos índices de endividamento no futuro, acreditam eles.

Os governantes não teriam que se preocupar com o limite de gastos, mas em onde colocar o dinheiro público e priorizar na saúde e educação. A corrupção persiste no cenário político brasileiro, vários são os casos de corrupção no Brasil, podemos citar dois exemplos recentes, o caso do mensalão e a Lava-jato, esta última considerada o maior pagamento de propina da história do País, que faz que recursos destinados a financiar hospitais, escolas, saneamento básico entre outras necessidades, sejam

²⁰ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Notícias STF**. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=337949>. Acessado em 07/08/2017 às 19h11min.

²¹ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Notícias STF**. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=337949>. Acessado em 07/08/2017 às 19h11min.

desviados, além do contribuinte ser sugado pela carga tributária, revelando um quadro de corrupção sistêmica, fazendo com que a corrupção faça parte do próprio sistema.

3. PROVIMENTO DA EDUCAÇÃO NO ÂMBITO MUNICIPAL

3.1. A GESTÃO MUNICIPAL

É através do orçamento público que o Estado para realizações de suas atribuições, capta e aplica recursos financeiros. A Carta Magna determina a obrigatoriedade da oferta da educação de forma gratuita, porém verificam-se ainda acentuadas desigualdades quanto a seu acesso. Por sua vez, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB/1996), caracteriza-se pela divisão de competências e responsabilidades entre a União, Estados e Municípios, bem como pelo financiamento, manutenção, etapas e modalidades da educação e do ensino.

Para essa universalização de acesso à saúde, à assistência social e à educação, é necessária a colaboração entre os entes federados, no contexto do pacto federativo. A ausência de um sistema nacional, bem como a divisão de responsabilidades e competências concorrentes entre os entes tornam ainda mais difícil essa efetivação diante das regras de organização educacional com certa indefinição sobre o regime de colaboração e políticas educacionais.

Nesse mesmo sentido, podemos vislumbrar que há discussões a respeito na tentativa de revisar o pacto e resolver os graves problemas nas áreas de saúde assistência social e educação e ainda meio ambiente e segurança. Vejamos²²:

O pacto federativo, no entanto, está inserido em uma Constituição cuja totalidade dos dispositivos configura a moldura jurídica, os limites e os espaços de atuação dos entes federados. A própria organização do Estado, os sistemas de representação política e eleitoral e todo o sistema de freios e contrapesos que regula a relação entre as unidades federadas no âmbito dos Poderes definem a divisão do poder entre as unidades. De modo que, a essa altura, é válido questionar: uma reforma realmente efetiva e capaz de resolver os principais problemas deveria contemplar uma análise das fundações e da estrutura do edifício? O que a história pode nos ensinar? Como a Casa dos representantes dos estados federados, que papel caberia ao Senado? E as outras nações? Como estão configurados seus pactos federativos? Há lições a aprender, exemplos a seguir ou a evitar fora do Brasil e através do tempo?

Ficam evidenciadas a necessidade de se alterar a gestão de recursos públicos destinados a educação nos municípios a fim de elevar a eficiência do provimento da

²² SENADO FEDERAL. **Em Discussão - Pacto Federativo**. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/emdiscussao/edicoes/pacto-federativo>>. Acessado em 11/09/2017__às 17h54min.

educação, uma vez que a capacidade arrecadatória é insuficiente para assegurar a prestação do serviço público, no caso em questão, a educação, que ocasiona uma dependência de recursos do governo estadual e federal.

A alocação adequada dos recursos públicos possibilita a universalidade do acesso à educação e com isso a redução das desigualdades sociais, melhoria da qualidade de vida da população, o desenvolvimento econômico, visando assim, a justiça social.

Contudo, podemos visualizar a situação precária e as deficiências dos sistemas de ensino no País, com destaque nos Municípios, uma vez que é o nível de governo que menos arrecada. E isso decorre do analfabetismo e a reduzida frequência escolar, bem como das consequências sociais e econômicas, na atual situação da gestão dos recursos públicos aplicados na educação, principalmente no âmbito municipal. As diversas competências entre as esferas de governo devem ser repensadas e levar em consideração não só o interesse nacional, mas também o interesse regional, pois não só a saúde, mas a educação é tão importante que não pode ficar a cargo dos Municípios, devendo ser de responsabilidade da União.

Dessa maneira, é necessário que se viabilizem reflexões e alterações das políticas públicas atuais por parte dos gestores públicos sobre essa realidade, no intuito de promover mudanças nesse cenário, frente à incapacidade de os Municípios financiar e desenvolver com qualidade e totalidade a educação brasileira, identificando o desperdício dos gastos públicos, que possa ser diminuído, investindo mais na educação e garantir melhorias no desempenho escolar.

O aumento da participação da União na formação de um fundo efetivamente nacional seria essencial para o desenvolvimento de uma política nacional de equidade, uma vez que a União é arrecadadora dos principais impostos e contribuições, este é um dos maiores desafios do Federalismo.

Assim sendo, verifica-se que os sistemas educacionais no âmbito municipal quanto à oferta de educação, bem como a eficiência na aplicação dos recursos públicos para melhoria do acesso a educação, e que possuem grandes responsabilidades, impede seu desenvolvimento e para que haja uma mudança e melhoria na qualidade de ensino, é necessário que essa responsabilidade seja repassada para a União. Algumas medidas tomadas pelo Governo Federal faria com que fosse mais justo o tratamento aos Municípios por parte da União.

As transferências de recursos do nível federal para o nível municipal tornariam-se mais relevantes uma vez que corrigiria esse desequilíbrio e amenizaria as diferenças econômicas e sociais regionais, buscando privilegiar aqueles economicamente menos desenvolvidos, ou seja, para que ocorra uma transformação na qualidade da educação, será necessário a construção de um sistema nacional unificado com participação mais intensa do Governo Federal.

3.2. EDUCAÇÃO: UMA PRIORIDADE NACIONAL

O Brasil ainda está longe de garantir um padrão mínimo de igualdade e equalização inter-regional de gasto, para que isso ocorra é necessário mais ações do Governo Federal para a formação de um fundo efetivamente nacional.

O intuito seria então tentar dividir responsabilidades e recursos para assim assegurar estabilidade e progresso ao País. Mesmo repassando parte do valor arrecadado para Estados e Municípios, a União ainda assim fica com a maior parte da arrecadação, mais da metade da arrecadação. O Município fica então incumbido de arrecadar seus tributos e distribuí-los de maneira eficiente para satisfazer e realizar programas para uma melhor prestação de serviços, inclusive na educação. Não se efetivam direitos sociais sem recursos financeiros. De certo, o orçamento público é imprescindível para esse equilíbrio.

É impossível que os Municípios ofereçam a educação de que o Brasil precisa uma vez em que os impostos são concentrados na União.

As modalidades de provimento da gestão da escola pública é um grande desafio para as políticas da educação municipal, cabendo aos gestores dos sistemas de ensino público, enquanto sujeitos históricos, criar e consolidar novos mecanismos de democratização no contexto das políticas públicas da educação. É necessário que o Governo obtenha recursos e estes sejam arrecadados e gastos com eficiência conforme as normas de finanças públicas e devem ser feitos com previsão de metas de longo prazo, continuidade e atualização financeira, obedecendo a objetivos e prioridades estratégicas, essas mudanças promoveriam ajustes gradativos, onde se teria uma distribuição mais justa dos recursos.

Nesse sentido, convém analisar quanto ao custo anual gasto por aluno definido pelo Ministério da Educação (MEC) e pelo Ministério da Fazenda no ano de 2016, estipulado a cada ano em função da estimativa de arrecadação de impostos e

contribuições e complementado pelo Tesouro Nacional, por meio de repasse do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB)²³:

“MEC e Fazenda divulgam custo mínimo anual por aluno em R\$ 2.739.

Este valor, de R\$ 2.739,77, é complementado pelo Tesouro Nacional, por meio de repasse do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), para nove estados cuja arrecadação não permitiu que atingissem esse patamar: Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco e Piauí. A informação foi publicada nesta segunda-feira, 19, no *Diário Oficial* da União (DOU). Em 2015, o valor havia sido de R\$ 2.545,31. No total, o Fundeb investiu, em 2016, R\$ 136,9 bilhões na educação básica pública.

Os municípios recebem os recursos com base no número de alunos da educação infantil e do ensino fundamental. Os estados são contemplados conforme o número de alunos do ensino fundamental e médio. A distribuição é realizada com base nos dados do último censo escolar”.

Fica claro que o cenário da educação no Brasil configura um dos piores sistemas educacionais quando comparado a outros países e o Governo Federal participa pouco, uma vez que é o ente que mais arrecada.

Para o panorama ideal de uma boa educação e para que o Brasil possa oferecer uma educação de padrão internacional seria necessário garantir uma distribuição mais equilibrada dos investimentos em educação e garantir uma atenção maior para o ensino básico e fundamental. O Brasil não consegue distribuir o dinheiro de forma eficiente para garantir uma boa educação aos brasileiros. Isso é um ciclo, aplica-se mais recursos na educação e como consequência melhores resultados na aprendizagem e torna a economia mais eficiente.

É válido um breve estudo comparativo internacional, a fim de que se possa avaliar, à luz das peculiaridades sociais, econômicas e políticas brasileiras que a educação tem chances de surtir efeitos positivos e alcançar uma melhor posição no ranking mundial em educação com a participação consciente e cidadã de todos os elementos que compõem uma nação. Só assim um País pode se desenvolver. Importante abordar os aspectos relevantes acerca da educação em outros Países em que fora

²³ BRASIL. Ministério da Educação. **MEC e Fazenda divulgam custo mínimo anual por aluno em R\$ 2.739.** Disponível em <<http://portal.mec.gov.br/busca-geral/211-noticias/218175739/43271-mec-e-fazenda-divulgam-custo-minimo-anual-por-aluno-em-r-2-739>>. Acessado em 31/08/2017 às 23h14min.

adotado com sucesso, buscando aferir a viabilidade de implantação no ordenamento jurídico pátrio.

Matéria interessante foi publicada no site da Associação Brasileira de Educação sobre o assunto. Estudos realizados pelo ABE (Associação Brasileira de Educação) pontua um ranking global de educação e leva em conta notas de testes e qualidade de professores, dentre outros fatores. Veja-se²⁴:

“Brasil fica em penúltimo lugar em Ranking global de qualidade de educação. Conhecidas como "super potências" da educação, a Finlândia e a Coreia do Sul dominam as duas primeiras colocações do ranking e, na sequência, figuram Hong Kong, Japão e Cingapura. Alemanha (15), Estados Unidos (17) e França (25) estão em grupo intermediário e México (38), Brasil (39), e Indonésia (40) integram as posições mais baixas. Entre os sul-americanos, Chile (33), Argentina (35) e Colômbia (36) estão em melhor colocação que o Brasil”

A matéria nos leva a conclusões importantes: a educação no Brasil comparada a de outros Países consideradas como “super potências”, como o exemplo da Finlândia e a Coreia do Sul dominam as duas primeiras colocações do ranking enquanto o Brasil integra as posições mais baixas.

O poder público pode agir para tentar melhorar o ensino público alocando os recursos arrecadados pelo Governo Federal priorizando a educação, bem como para se concretizar uma melhoria e para se obter uma qualidade é necessário investir na formação escolar da população em idade escolar, bem como expandir o número de creches, uma boa infraestrutura, qualificação dos professores e melhores salários, o que não são cumpridos pelos governos municipais e prefeituras.

3.3. FEDERALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA

Para o funcionamento do Estado é necessário a sua atuação na sociedade, onde sua função é proporcionar o bem estar da população, seu papel é intervencionista, evidenciados nas atividades indispensáveis a sociedade, na prestação de serviços, na organização de políticas econômicas, ou seja, o Estado organiza a sociedade interferindo na vida econômica, social e política.

²⁴ Associação Brasileira de Educação. **Brasil fica em penúltimo lugar em ranking global de qualidade de educação.** Disponível em <http://portal.mec.gov.br/busca-geral/211-noticias/218175739/43271-mec-e-fazenda-divulgam-custo-minimo-anual-por-aluno-em-r-2-739>. Acessado em 31/08/2017 às 23h14min.

Imperioso ressaltar que para concretizar essa atuação se faz necessário que o Estado se estruture, tal estrutura tanto pode ser na forma unitária como na forma federativa, adaptado conforme sua necessidade, a primeira forma, o poder central se concentra no núcleo político, que detém o poder de todo País, no segundo, há uma divisão de poder entre os entes, na aliança de um estado único em que as unidades federadas preservam parte de sua autonomia política, onde o Estado Federal detém a soberania, onde a lei máxima é a Constituição.

A forma de organização e estrutura do Brasil pode ser analisado sob três aspectos: a forma de governo (República ou Monarquia), o sistema de Governo (presidencialismo ou Parlamentarismo), a forma de Estado (Estado Unitário ou Federação), sendo adotado no Brasil, a República, o Presidencialismo e a Federação.

Por Federalismo, entendemos que se trata do direito de arrecadação tributária de responsabilidade dos entes, nas suas funções fiscais, onde cada ente arrecada e transfere os recursos na forma de prestação dos serviços públicos.

O Federalismo ganha vários contornos teóricos e consiste no modo de organização político-territorial cuja responsabilidade é compartilhada, há um compromisso das partes, ou seja, remete a ideia de pacto. Nesse ínterim, podemos destacar um trecho da revista Em discussão sobre o tema²⁵:

:

“Federal” deriva do latim *foedus*, que significa pacto. O sistema federativo, portanto, está fundado em uma parceria. Essa parceria é regulada pela constituição de cada país, que estabelece a divisão do poder e a dinâmica das relações entre as unidades federadas, além de toda a moldura jurídica, como direitos individuais, que obrigam e limitam a atuação dos entes federados. Confederação, federação e estado unitário classificam a distribuição espacial ou geográfica do poder político nos estados modernos. Nos estados unitários, o poder é mais centralizado, tendo no outro extremo as confederações, muito descentralizadas e com laços bem mais frouxos. No meio, as federações, que, segundo o cientista político Marcello Simão Branco, são caracterizadas pela “dupla autonomia territorial do poder político. É importante ressaltar que sistema federativo não se confunde com regime político. E, nesse aspecto, juristas e especialistas afirmam que o sistema federativo tanto pode ser um arranjo antidemocrático, nos casos em que um governo nacional dificulta as mudanças desejadas pelas populações das unidades, quanto, visto por outro ângulo, bastante democrático, na medida em que desconcentra o poder, promove a inclusão e defesa de grupos diversos e de minorias. Ou seja, segundo Branco, ao se considerar a democracia única e exclusivamente pelo viés da prevalência da vontade da maioria, quando um estado opta pelo sistema federativo em troca das vantagens que a união com os demais proporciona, sua população cede seu poder de se autoconduzir e, nesse

²⁵ DISCUSSÃO, Em. SENADO FEDERAL. **Pacto Federativo**. Disponível em <<http://www12.senado.leg.br/emdiscussao/edicoes/pacto-federativo>>. Acessado em 15/09/2017 às 21h35min.

sentido, o sistema é antidemocrático, porque admite que outras vontades que não as da maioria prevaleçam (a vontade de estados menos populosos, por exemplo). Por outro lado, se a democracia for vista como um conceito mais amplo — em que não se trata apenas de atender o comando da maioria, mas também de incluir as minorias —, o sistema federativo dá voz e voto aos pequenos estados e populações menores, o que o torna um potencial promotor da democracia.

Frente às diferenças tributárias, bem com as condições financeiras que possibilitem as políticas e ações dos Municípios de viabilizar o bem-estar social sob sua responsabilidade, com vistas a atenuar as desigualdades regionais, é que nos faz repensar na necessidade de garantir esse acesso igualitário de um serviço público de qualidade a todos os cidadãos da federação, independentemente do lugar de moradia, seria uma tarefa a ser cumprida na esfera federal.

O Brasil há muito se estuda esse modelo de federalismo, mas só na Constituição de 1988, é que esse novo modelo compactuou com o novo pacto federativo, onde se reconheceu o município como ente federativo. Porém visaram dividir as competências compartilhando com os demais entes o que fez com que ocorresse um acentuado desequilíbrio, uma vê que a União detém de maior parte desses recursos.

Essas discussões sobre o Pacto Federativo, ainda é debatido no Congresso e ainda está longe de ser resolvido. Tal discussão, muitas delas, é devido à divisão de recursos e responsabilidades dos entes, na tentativa de resolver graves problemas nas áreas de saúde e educação, por conta da grande deficiência desses serviços à população, principalmente os mais pobres, onde os recursos não são repassados. Esse embate é puramente econômico e financeiro e na visão do Governador de Góias, Marconni Perillo (PSDB) sobre o tema²⁶:

“Uma contribuição importante da área federal”.

[...]

“é de natureza econômica: impedir que o ajuste fiscal recaia exclusivamente sobre os estados e municípios, como no caso dos cortes de investimentos do Fundo Penitenciário Nacional”.

²⁶ DISCUSSÃO, Em. SENADO FEDERAL. **Pacto Federativo**. Disponível em <http://www12.senado.leg.br/emdiscussao/edicoes/pacto-federativo>. Acessado em 15/09/2017 às 21h42min.

Seguindo no mesmo entendimento, Renan Calheiros²⁷:

“Precisamos fazer uma revisão no pacto para que o país não fique impraticável do ponto de vista social. A urgência, contudo, não deve levar a açodamento, adverte ele: “Deve-se estabelecer um processo, levado a cabo em etapas, com a criação de canais permanentes de diálogo entre as esferas de poder”.

E continua²⁸:

“O ritmo dependerá, pois, sempre das condições políticas, mas é certo que a maioria da população, mesmo desconhecendo o que seja um pacto federativo, sofre as consequências dos desencontros entre os que tomam parte nesse acordo. A demora na transferência de recursos ou a falta de ação coordenada para a execução de projetos e programas pode ser um exemplo do que o presidente do Senado chama de condição “impraticável”. Nos últimos meses, os meios de comunicação têm revelado um grande número de casos de creches ou instalações prisionais que deixam de ser construídas, subtraindo serviços valiosos à sociedade”.

Prefeito Fruet e Fortunat contesta quanto às deficiências do problema de gestão²⁹:

“O problema não é construir creches, mas mantê-las. Diante de custos de R\$ 2 milhões por ano para atender 200 crianças, muitos prefeitos optam por não gastar a mesma quantia na construção das instalações. É que, cumpridos os requisitos legais, uma creche exige hoje profissionais qualificados em educação infantil e contratados dentro de quadros de carreira, o que não é nem de longe o padrão das creches de algumas décadas atrás.

Diante dessa desigualdade financeira é que se deve ponderar a importância de mudar esse cenário e rever esse desequilíbrio, uma vez que os Municípios assumem papel relevante e significativo na administração pública brasileira o que exige uma redefinição na atuação do Governo Federal, pois este, sendo o governo mais amplo a

²⁷ DISCUSSÃO, Em. SENADO FEDERAL. **Pacto Federativo**. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/emdiscussao/edicoes/pacto-federativo>>. Acessado em 15/09/2017 às 21h43min.

²⁸ DISCUSSÃO, Em. SENADO FEDERAL. **Pacto Federativo**. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/emdiscussao/edicoes/pacto-federativo>>. Acessado em 15/09/2017 às 21h46min.

²⁹ DISCUSSÃO, Em. SENADO FEDERAL. **Pacto Federativo**. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/emdiscussao/edicoes/pacto-federativo>>. Acessado em 15/09/2017 às 21h46min.

arrecadar a mais que os de níveis locais faz com que haja um grande desafio para o regime federativo, ou seja, para haver um equilíbrio e amenizar as desigualdades regionais é necessário que os recursos a nível federal sejam repassados para os níveis locais, ou seja, para os Municípios. Esse é o intuito redistributivo, para que haja uma transformação na qualidade da educação, é necessário uma participação mais intensa do governo federal, repassar os recursos da União para os Municípios buscando assim equalizar e privilegiar os economicamente os menos desenvolvidos, uma vez que esses recursos são insuficientes para a oferta de uma educação qualificada.

Ademais, cabe ao poder público exercer o papel no desenvolvimento das regiões mais atrasadas.

Esse então é o desafio, construir um sistema nacional de educação pautado na democratização do acesso para todos os níveis e modalidades da educação básica, uma vez que esse direito social é reconhecido na Constituição Federal.

Atualmente o controle e custeio da educação infantil e fundamental cabem aos Municípios, ou seja, cerca de 80% dos recursos destinados a educação é de responsabilidade do Município, enquanto a União que fica com a maior parte da arrecadação e participa com apenas 20%.

Na defesa pela Federalização da Educação Básica, Cristóvam Buarque³⁰, apresentou uma proposta para assegurar a educação integral com a máxima qualidade a toda criança brasileira e que disponham dos mesmos recursos para educação na rede pública, independentemente do Estado ou Município onde vivam. A federalização é apenas um meio político administrativo para realizar um objetivo moral e que resume a ideia que estamos a apresentar:

“Toda criança que vive no Brasil é brasileira e criança. Para ser criança, deve atravessar a primeira infância com alimentação, atendimento de saúde e os estímulos pedagógicos necessários ao seu desenvolvimento; sem trabalhar quando deve estudar. Para ser brasileira, deve ter acesso a uma escola que tenha a mesma qualidade, em todo o território nacional. Esse propósito ético de cuidar igualmente de todas as crianças exige que a Nação Brasileira gaste o mesmo com a educação de cada uma de suas crianças, cerca de R\$ 9.500 por ano. Isso vai permitir pagar um salário mensal de R\$ 9.500 a um professor bem formado, dedicado e avaliado, e o acesso a escolas bonitas, confortáveis, equipadas com os mais modernos equipamentos pedagógicos e culturais, estudando em horário integral. É impossível conseguir essa igualdade deixando a educação e as crianças aos cuidados de Municípios tão desiguais quanto os brasileiros: o maior PIB per capita é o do município de

³⁰ BUARQUE, CRISTÓVAM. **Educação integral de qualidade para todos os brasileiros. Federalizar?** Brasília, 2012. P. 06. Acessado em 01/08/2017 às 19h52min.

São Francisco do Conde (BA) R\$ 296 884,69 em 2010. Ele é 150 vezes maior que o de Curralinho (PA), que é de R\$ 1.900,00. A maior receita municipal é de Jeceaba (MG), de R\$ 3,900, equivalente a 2.200 vezes a receita de Porangatu (GO), de R\$1,67”.

De fato, o Município tem uma cobrança maior em relação ao provimento dos serviços públicos e por se arrecadar menos, essa responsabilidade pela educação infantil e fundamental deve ser da União. Essa seria a única forma de assegurar igualdade para todas as crianças, colocando a responsabilidade para o Governo Federal, que é o que mais arrecada e não deixar a cargo dos Municípios, que são os que menos arrecadam e os que mais sofrem com a desigualdade.

No Brasil, há milhões de adultos que não tiveram acesso à educação, o que gerou analfabetos, isso decorre da dívida que o Brasil tem com o ensino, com a educação. Assim, o fundamento para o financiamento da educação básica pública e gratuita deve ser de forma eficiente e qualificada de modo a erradicar o analfabetismo e universalizar o ensino, passando a ter um fundo de financiamento único e efetivo, fazendo com que essa autonomia possa efetivar seus planos e objetos.

Portanto é obrigação do poder público o financiamento das instituições educacionais públicas.

Para o Senador Cristóvam Buarque cinco medidas caracterizariam a Federalização, vejamos³¹:

1. Concentração da Educação Básica no MEC, que coordenaria a implantação do Novo Sistema Federal de Educação Básica.
2. Transformação das atuais 5.601 carreiras de professores municipais e estaduais em uma carreira nacional de Estado. Consolidação de uma Carreira Nacional do Magistério unindo as carreiras dos professores das atuais escolas federais e abertura de concurso para ampliar o número dos professores dessa nova carreira, com a garantia de um salário que atraia os mais brilhantes jovens que saem da universidade com interesse e vocação para o magistério, selecionados com o máximo rigor e submetidos a constantes avaliações.
3. Ampliação das atuais 451 escolas federais usando esses novos professores, em escolas bem construídas, confortáveis e bonitas, com os mais modernos equipamentos pedagógicos e instalações para as atividades esportivas e culturais, todas funcionando em horário integral.
4. Colocação desses novos professores nas novas escolas, pagando aos atuais professores, não aprovados por concurso para a nova carreira, um incentivo salarial.
5. Definir um cronograma de cerca de 20 anos, ao longo do qual os atuais sistemas municipal e estadual serão paulatinamente substituídos pelo Novo

³¹ BUARQUE, CRISTÓVAM. **Educação integral de qualidade para todos os brasileiros. Federalizar?** Brasília, 2012. P. 06. Acessado em 01/09/2017 às 23h23min.

Sistema Federal. Essas seriam as ações fundamentais que permitiriam a substituição do atual Sistema Tradicional de Educação Básica por um Novo Sistema de Educação, que seja, federal para ter a mesma qualidade em todo o País.

Vincula-se a essa questão o Projeto de Lei criado pelo próprio Senador que propõe a federalização da educação básica pública, a medida permitirá que o investimento por aluno seja maior e que os professores sejam melhor remunerados, sendo que o projeto aguarda ainda aprovação em caráter definitivo³²:

O Projeto de Lei do Senado (PLS) 320/08, do senador Cristovam Buarque (PDT-DF), que autoriza o Poder Executivo a criar o Programa Federal de Educação Integral de Qualidade para Todos e a Carreira Nacional do Magistério da Educação de Base, foi aprovado em decisão final, nesta terça-feira (23), pela Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE). Se não houver recurso para votação pelo Plenário do Senado, a iniciativa segue direto para análise da Câmara dos Deputados.

Nesse mesmo sentido³³:

A possibilidade de transferir para a União atribuições educacionais dos estados, municípios e do Distrito Federal (DF) está prevista no Projeto de Lei Complementar (PLS 337/2016) apresentado pelo senador Cristovam Buarque (PPS-DF). A proposta regulamenta a cooperação federativa na educação e institui o chamado Padrão Nacional Mínimo de Qualidade da Educação Básica. A matéria foi apresentada no último dia 12 de setembro, encaminhada à Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE) do Senado, e aguarda indicação de relator. Atualmente, a execução das políticas para a educação pré-escolar e para o ensino fundamental é de competência dos municípios e do DF, seguindo os critérios da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB). Conforme o texto do projeto, essa competência poderia ser federalizada por meio de leis locais, desde que a União as aceitasse, tendo prioridade cidades e estados com serviços educacionais em "situação crítica de desempenho". Além de usar avaliações nacionais de estudantes como critério de verificação de desempenho, o projeto inaugura o Padrão Nacional Mínimo de Educação Básica, que leva em conta equipamentos escolares, condições de carreira dos professores e adoção de regime de aulas em horário integral. Ao justificar seu projeto, Cristovam argumenta que o país só poderá atingir uma qualidade mínima na educação básica se a União puder atuar diretamente na redução das desigualdades, como no caso das escolas federais de educação básica, referências de modernização de equipamentos e remuneração do corpo docente. Ele ressaltou que a proposta não fere o pacto federativo, pois somente poderá ser colocada em prática pelas administrações que optarem por repassar suas competências em favor da União.

³² DOS DEPUTADOS, Câmara. **Projeto de Lei n. 2. 286-A, de 2015**. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=F44C20DCE54AA629E960B17619CFF9EF.proposicoesWebExterno2?codteor=1545322&filename=Avulso+-PL+2286/2015>. Acessado em 02/09/2017 às 00h01min.

³³ NOTÍCIAS, Senado. SENADO FEDERAL. **Proposta permite federalizar escolas para melhorar ensino**. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/09/26/proposta-permite-federalizar-escolas-para-melhorar-o-ensino>>. Acessado em 02/09/2017 às 00h03min.

A proposta regulamenta a cooperação federativa na educação e institui o Padrão Nacional Mínimo de Qualidade da Educação Básica. Tal proposta da Federalização permitirá a melhora do ensino nos Municípios cujos serviços educacionais encontram em situações críticas de desempenho e isso só poderá acontecer se a União atuar na redução das desigualdades.

Este é, pois, o ponto de partida, conforme assinala Cristóvam Buarque noticiado em seu site oficial³⁴:

“Ver a aprovação desse projeto é um grande passo para a educação, acredito que a federalização gradual da Educação Básica, vai garantir melhores condições de salário e qualificação aos professores. O projeto prevê a criação de um piso salarial e concurso específico e exigirá, como contrapartida, que as cidades escolhidas, independentemente de estas serem estaduais ou municipais, ofereçam horário integral em suas escolas. O PFE será implantado por cidades, sob a coordenação, supervisão, fiscalização e avaliação de resultados pelo Ministério da Educação, com a colaboração do Estado ou do Município onde se situa a cidade escolhida ou do Distrito Federal”.

Deputado Sergio Vidigal Complementa tal assertiva³⁵:

“Durante a relatoria do projeto, o deputado Sergio Vidigal reconheceu que a União não pode mais ter papel apenas coadjuvante em relação à nossa educação básica. “O regime de colaboração que hoje temos é extremamente dependente do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica, o Fundeb. Hoje a União é responsável apenas pela complementação de 10% do valor total, o que não corresponde à sua imensamente superior capacidade arrecadatória em relação a Estados e Municípios”.

Senador Cristóvam Buarque conclui³⁶:

“Somos um país que não prioriza a educação. A aprovação desse projeto é o primeiro passo para reverter esse quadro, com o governo federal adotando suas crianças, pois as prefeituras não têm como manter as escolas e nem como pagar o piso salarial dos professores. O projeto cria ainda a carreira

³⁴ BUARQUE, Cristóvam. **Aprovado projeto de lei que autoriza o governo a federalizar educação básica.** <<http://www.cristovam.org.br/portal2017/2017/04/12/aprovado-o-projeto-que-autoriza-o-governo-a-federalizar-educacao-basica/>>. Acessado em 04/09/2017 às 09h42min.

³⁵ DISCUSSÃO, Em. SENADO FEDERAL. **Pacto Federativo.** Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/emdiscussao/edicoes/pacto-federativo>>. Acessado em 04/09/2017 às 09h42min.

³⁶ BUARQUE, Cristóvam. **Aprovado projeto de lei que autoriza o governo a federalizar educação básica.** <<http://www.cristovam.org.br/portal2017/2017/04/12/aprovado-o-projeto-que-autoriza-o-governo-a-federalizar-educacao-basica/>>. Acessado em 04/09/2017 às 09h50min.

nacional do magistério que permitiria o salto necessário nas exigências de formação, na qualificação e na remuneração dos professores. A modernização dos equipamentos pedagógicos e das edificações com qualidade para a implantação de um ambiente que facilite a educação de suas crianças e adultos”.

É nítido, pois, o caráter construtivista da proposta da emenda Constitucional no tocante ao papel do Estado diante da necessidade de consolidação de uma sociedade mais justa, baseado na luta contra a desigualdade. É através da educação que efetivaremos nossos direitos e deveres, bem como exerceremos nossa cidadania, pois ela é essencial na vida do ser humano e é através dela que grandes conquistas são realizadas na sociedade.

Sua concretização só será plenamente possível quando diminuirmos as excessivas desigualdades regionais e forem ampliados, tanto o interesse da população pela escola, como sua capacidade de avaliar o ensino oferecido e de controlar os orçamentos municipais.

O papel da União, no que diz respeito à escolarização básica obrigatória, deve residir, como é hoje, no cumprimento de sua função redistributiva. Uma das prioridades da política educacional deve consistir na institucionalização, em nível federal, de mecanismos eficientes, transparentes e socialmente justos de compensação das desigualdades locais e regionais, ao abrigo de políticas imediatistas ou meramente clientísticas. O sistema se ressentia da falta de uma divisão mais clara de responsabilidades entre as duas instâncias.

Nesse diapasão, se faz oportuno destacar um trecho da revista “Em discussão”³⁷:

“A colaboração dos entes federados é essencial na organização dos sistemas de educação. A União é responsável, prioritariamente, pelo ensino superior e pela educação profissional. Cabe ao governo federal também definir as regras para atuação dos estados e dos municípios nesse setor, além de oferecer a assistência técnica e financeira aos governos estaduais e municipais, de modo a garantir igualdade de oportunidades para todos por meio da educação”.

³⁷ BUARQUE, Cristóvam. **Aprovado projeto de lei que autoriza o governo a federalizar educação básica.** <<http://www.cristovam.org.br/porta12017/2017/04/12/aprovado-o-projeto-que-autoriza-o-governo-a-federalizar-educacao-basica/>>. Acessado em 04/09/2017 às 09h50min.

Não há dúvida de que a melhor forma de assegurar estabilidade e progresso ao País são os entes dividirem responsabilidades e recursos.

A educação é um processo que depende da consciência política e estratégia constante e continuado de todos os governantes e gestores para a educação que desejamos e essa realidade conclama para que a União exerça seu papel na função de equalizar as oportunidades educacionais no intuito de alcançar de qualidade do ensino com assistência financeira aos municípios, voltada a amenizar as desigualdades educacionais do País, conforme previsão constitucional.

Diante disso, garantir educação básica a população em idade escolar àqueles que por algum motivo foram excluídos, requer uma mudança no cenário do sistema nacional de educação que considere a diversidade de condições socioeconômicas existentes no País, seja de cunho econômico, político, social e cultural, almejando superar e reduzir as desigualdades regionais, o que faz com que exija um maior esforço do governo federal para prover os serviços públicos sociais.

CONCLUSÃO

Apesar de todo o processo de evolução e transformação da Educação básica infantil e fundamental no cenário brasileiro, que fora apoiado na dependência de fatores político-sociais, faz-se necessário repensar em novas práticas que venham a priorizar melhorias na qualidade deste nível de ensino.

Muitos são os desafios propostos pelo dinamismo do processo de educar. Alguns documentos regulamentam as políticas públicas referentes à primeira etapa da educação básica, a Constituição Federal, Estatuto da Criança e do Adolescente, as Leis de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, todos eles com o objetivo de promover mudanças significativas para a educação.

Porém, sabemos que é um desafio essa transformação, é um processo que depende de muitos fatores.

Para que haja uma melhoria na educação infantil e fundamental é de suma importância que priorizem na melhoria da qualidade da educação, esse trabalho deve ser em conjunto, e essa responsabilidade seja da União.

Faz-se necessário repensar em novas práticas que venham a priorizar melhorias na qualidade do ensino básico infantil e fundamental.

É notável que os municípios tentam seguir a exigência do texto constitucional, ofertar de forma gratuita a toda população na faixa de 04 (quatro) a 17 (dezessete) anos, uma vez que o ordenamento jurídico vigente é norteado pelo princípio da dignidade humana que primam pela garantia do desenvolvimento do ser humano enquanto ser social com a finalidade de assegurar uma existência digna, um mínimo existencial, uma maior igualdade material. Trata-se de direito subjetivo definitivo vinculante. Porém essa eficiência não corresponde à qualidade dos serviços públicos, ficando evidente que para a melhoria na qualidade de ensino se faz necessário à vinculação de recursos federais para a educação básica – infantil e fundamental, possibilitando a universalização do acesso a educação, possibilitando um sistema educacional democrático, pois somente assim diminuirá as desigualdades sociais e o nível de desenvolvimento econômico evoluirá.

A educação carrega consigo a esperança de uma nova sociedade, justa e igualitária da transformação da política, da consolidação das instituições, dos ideais de liberdade e igualdade, é a partir dela que alcançará as soluções para um futuro melhor,

onde haverá menos miséria e pobreza, uma vez que a educação é um dos instrumentos fundamentais para o desenvolvimento de uma nação.

Contudo, para que haja a garantia do acesso à escola e melhoria no processo de ensino, bem como o crescimento econômico, com uma sociedade mais igualitária, com menos desigualdade, com direito a educação de qualidade e para que seja efetivado o direito social a educação, é necessário garantir o financiamento das diversas etapas e modalidades da educação básica, bem como uma melhor remuneração e redistribuição de renda por parte da União. A alocação adequada dos recursos públicos possibilita a universalidade do acesso à educação e com isso a estabilidade e progresso ao País, a redução das desigualdades sociais, melhoria da qualidade de vida da população, o desenvolvimento econômico, visando assim, a justiça social.

REFERÊNCIAS

AFONSO DA SILVA, José. **Curso de direito Constitucional Positivo**. São Paulo, Malheiros editores, 39ª ed. 2015.

ALEXY, Robert. **Teoria de los Derechos Fundamentales**. Madri, Centro de Estudios Constitucionales, 1997.

Artigos. **Teoria da reserva do Possível**. <<https://jus.com.br/artigos/24062/teoria-da-reserva-do-possivel>>.

Associação Brasileira de Educação. **Brasil fica em penúltimo lugar em ranking global de qualidade de educação**. <<http://www.abe1924.org.br/56-home/257-brasil-fica-em-penultimo-lugar-em-ranking-global-de-qualidade-de-educacao>>. Acessado em 23/08/2017.

BALEEIRO, Aliomar e DERZI, Misabel Abreu Machado. **Direito Tributário Brasileiro**. Ed. Forense.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. RCS Editora, 9ª ed, 2002.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito Constitucional**. São Paulo, Malheiros editores, 31ª ed. 2016.

BUARQUE, Cristóvam. **Aprovado projeto de lei que autoriza o governo a federalizar educação básica**. Disponível em: <<http://www.cristovam.org.br/portal2017/2017/04/12/aprovado-o-projeto-que-autoriza-o-governo-a-federalizar-educacao-basica/>>. Acessado em 04/09/2017.

BUARQUE, Cristóvam. **Educação integral de qualidade para todos os brasileiros. Federalizar?** Brasília, 2012. P. 06. Acessado em 01/08/2017 às 19h52min.

BRASIL. Ministério da Educação. **Avaliações de Aprendizagem**. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/politica-de-educacao-inclusiva/190-secretarias-112877938/setec-1749372213/18843-avaliacoes-da-aprendizagem>>. Acesso em: 16/05/2017.

BRASIL. Ministério da Educação. **MEC e Fazenda divulgam custo mínimo anual por aluno em R\$ 2.739**. Disponível em <http://portal.mec.gov.br/busca-geral/211-noticias/218175739/43271-mec-e-fazenda-divulgam-custo-minimo-anual-por-aluno-em-r-2-739>.

BRANDÃO, Cláudio. **Direitos humanos e fundamentais em Perspectiva**. São Paulo, Atlas, 2014.

BRASIL. Ministério da Educação. **IDEB - Resultados e Metas**. Disponível em: <<http://ideb.inep.gov.br/resultado/resultado/resultadoBrasil.seam?cid=9485459>>. Acesso em: 16/05/2017.

CANOTILHO, J.J.GOMES. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. Coimbra, Edições Almedina, 7ª Ed. 2010.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.

DISCUSSÃO, Em. SENADO FEDERAL. **Pacto Federativo**. <<http://www12.senado.leg.br/emdiscussao/edicoes/pacto-federativo>>. Acessado em 11/09/2017.

DOS DEPUTADOS, Câmara. **Projeto de Lei n. 2. 286-A, de 2015**<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=F44C20DCE54AA629E960B17619CFF9EF.proposicoesWebExterno2?codteor=1545322&filename=Avulso+-PL+2286/2015>. Acessado em 02/09/2017.

HARADA, Kiyoshi. **Direito Financeiro e Tributário**. 26ª ed. Ed. Atlas, 2017.

IPEA n. 159, Comunicados do. **Duas décadas de desigualdade e pobreza no Brasil medidas pela Pnad/IBGE 2013**. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/comunicado/131001_comunicado159.pdf>. Acessado em 14/07/2017.

J.J. CANOTILHO. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7ª ed. Coimbra-Portugal: Almedina.

MARTINS, Ives Gandra da Silva e NASCIMENTO, Carlos Valder do. **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal**. 7ª Ed. Ed. Saraiva, 2014.

NOTÍCIAS, Senado. SENADO FEDERAL. **Proposta permite federalizar escolas para melhorar ensino**. <<http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/09/26/proposta-permite-federalizar-escolas-para-melhorar-o-ensino>>. Acessado em 02/09/2017.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro**. 6ª Ed. Ed. Revista dos Tribunais, 2014.

Artigos. **Teoria da reserva do possível.** Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/24062/teoria-da-reserva-do-possivel>. Acessado em 27/09/2017.

PASCOAL, Valdecir. **Direito Financeiro e Controle Externo.** Ed. Elsevier, 2006.

RAMOS Fo., Carlos Alberto de Moraes. **Curso de Direito Financeiro.** Ed. Saraiva, 2012.

ROSA Jr., Luiz Emydgio da. **Manual de Direito Financeiro e Direito Tributário.** 20ª ed. Ed. Renovar.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Notícias STF.** Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=337949>>. Acessado em 07/08/2017.

TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de Direito Tributário e Direito Financeiro.** 19ª Ed. Ed. Renovar, 2013.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Disponível em. <http://portal.tcu.gov.br/ouvidoria/duvidas-frequentes/fpe-e-fpm.htm>>. Acessado em 17/09/2017 às 17h15min.

VADE MECUM SARAIVA. 24ª edição. São Paulo: Saraiva, 2017.