UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
FACULDADE DE DIREITO
MESTRADO EM DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS

ANA PAULA ANTUNES VIEIRA NERY

FINANCIAMENTO E CUMPRIMENTO DA META 1 DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

GOIÂNIA-GO
2020

UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
FACULDADE DE DIREITO

TERMO DE CIÊNCIA E DE AUTORIZAÇÃO (TECA) PARA DISPONIBILIZAR VERSÕES ELETRÔNICAS DE TESES

E DISSERTAÇÕES NA BIBLIOTECA DIGITAL DA UFG

Na qualidade de titular dos direitos de autor, autorizo a Universidade Federal de Goiás (UFG) a disponibilizar, gratuitamente, por meio da Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD/UFG), regulamentada pela Resolução CEPEC nº 832/2007, sem ressarcimento dos direitos autorais, de acordo com a Lei 9.610/98, o documento conforme permissões assinaladas abaixo, para fins de leitura, impressão e/ou download, a título de divulgação da produção científica brasileira, a partir desta data.

O conteúdo das Teses e Dissertações disponibilizado na BDTD/UFG é de responsabilidade exclusiva do autor. Ao encaminhar o produto final, o autor(a) e o(a) orientador(a) firmam o compromisso de que o trabalho não contém nenhuma violação de quaisquer direitos autorais ou outro direito de terceiros.

1. Identificação do material bibliográfico

[x] Dissertação [ ] Tese

2. Nome completo do autor

Ana Paula Antunes Vieira Nery

3. Título do trabalho

Financiamento e cumprimento da Meta 1 do Plano Nacional de Educação

4. Informações de acesso ao documento (este campo deve ser preenchido pelo orientador)

Concorda com a liberação total do documento [ ] SIM [x] NÃO[1]

[1] Neste caso o documento será embargado por até um ano a partir da data de defesa. Após esse período, a possível disponibilização ocorrerá apenas mediante:
a) consulta ao(à) autor(a) e ao(à) orientador(a);
b) novo Termo de Ciência e de Autorização (TECA) assinado e inserido no arquivo da tese ou dissertação.
O documento não será disponibilizado durante o período de embargo.
Casos de embargo:
- Solicitação de registro de patente;
- Submissão de artigo em revista científica;
- Publicação como capítulo de livro;
- Publicação da dissertação/tese em livro.

Obs. Este termo deverá ser assinado no SEI pelo orientador e pelo autor.

Documento assinado eletronicamente por **ANA PAULA ANTUNES VIEIRA NERY**, **Discente**, em 06/11/2020, às 13:20, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.

Documento assinado eletronicamente por **Leonardo Buissa Freitas**, **Professor do Magistério Superior**, em 10/11/2020, às 15:29, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **1660549** e o código CRC **A6E0DA7F**.

Referência: Processo nº 23070.041636/2020-35 SEI nº 1660549

ANA PAULA ANTUNES VIEIRA NERY

FINANCIAMENTO E CUMPRIMENTO DA META 1 DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

Dissertação apresentada à Banca Examinadora da Universidade Federal de Goiás, como exigência parcial para a obtenção do título de Mestra em Direito e Políticas Públicas, sob a orientação do professor Doutor Leonardo Buissa Freitas.

GOIÂNIA-GO

2020

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do
Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UFG.

Antunes Vieira Nery, Ana Paula
Financiamento e cumprimento da Meta 1 do Plano Nacional de Educação [manuscrito] / Ana Paula Antunes Vieira Nery. - 2020.
CLXXXI, 181 f.

Orientador: Prof. Dr. Leonardo Buissa Freitas.
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Goiás, Faculdade de Direito (FD), Programa de Pós-Graduação em Direito e Políticas Públicas, Goiânia, 2020.
Bibliografia. Anexos. Apêndice.
Inclui siglas, gráfico, tabelas, lista de figuras, lista de tabelas.

1. Financiamento. 2. Plano Nacional de Educação. 3. educação infantil. 4. políticas públicas. 5. universalização. I. Buissa Freitas, Leonardo , orient. II. Título.

CDU 342

UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS

FACULDADE DE DIREITO

ATA DE DEFESA DE DISSERTAÇÃO

Ata nº **02/2020 Turma 2** da sessão de Defesa de Dissertação de **Ana Paula Antunes Vieira Nery**, que confere o título de Mestre(a) em **Direito e Políticas Públicas**, na área de concentração em **Direito da Administração e Políticas Públicas**.

Ao/s **cinco dias do mês de outubro de dois mil e vinte**, a partir da(s) **nove horas**, por meio de **videoconferência**, realizou-se a sessão pública de Defesa de Dissertação intitulada **"Financiamento e cumprimento da Meta 1 do Plano Nacional de Educação"**. Os trabalhos foram instalados pelo(a) Orientador(a), Professor(a) Doutor(a) **Leonardo Buíssa Freitas (PPGDP/UFG)** com a participação dos demais membros da Banca Examinadora: Professor(a) Doutor(a) **Élida Graziane Pinto (EASP/FGV)**, membro titular externo; Professor(a) Doutor(a) **Fabrício Macedo Motta (PPGDP/UFG)**, membro titular interno. Durante a arguição os membros da banca não fizeram sugestão de alteração do título do trabalho. A Banca Examinadora reuniu-se em sessão secreta a fim de concluir o julgamento da Dissertação, tendo sido(a) o(a) candidato(a) aprovado(a) pelos seus membros. Proclamados os resultados pelo(a) Professor(a) Doutor(a) **Leonardo Buíssa Freitas**, Presidente da Banca Examinadora, foram encerrados os trabalhos e, para constar, lavrou-se a presente ata que é assinada pelos Membros da Banca Examinadora, ao(s) **cinco dias do mês de outubro de dois mil e vinte**.

TÍTULO SUGERIDO PELA BANCA

Documento assinado eletronicamente por **Leonardo Buissa Freitas**, **Professor do Magistério Superior**, em 05/10/2020, às 16:08, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.

Documento assinado eletronicamente por **Élida Graziane Pinto**, **Usuário Externo**, em 05/10/2020, às 16:12, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.

Documento assinado eletronicamente por **Fabricio Macedo Motta**, **Professor do Magistério Superior**, em 05/10/2020, às 17:36, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **1559720** e o código CRC **1A8FD0CF**.

Referência: Processo nº 23070.041636/2020-35 SEI nº 1559720

À minha mãe, Zoélia Antunes Vieira, minha maior inspiração, exemplo de lutas e vitórias, de amor, dedicação e generosidade, ao meu pai, Solimar Antonio Gonçalves Vieira (*in memoriam*), que partiu cedo, deixando saudades e valores que me permitiram seguir a vida com equilíbrio.

A José Carlos Miranda Nery Junior, parceiro de vida que caminha comigo em todos os meus projetos.

À Julia Antunes Vieira Nery, Davi Antunes Vieira Nery e Alice Antunes Vieira Nery, que tornam minha vida rica de aprendizado, amor e alegrias.

À Silvana Antunes Vieira Nascimento e Liana Antunes Vieira Tormin, minhas irmãs e cúmplices, fontes inesgotáveis de apoio, abrigo e bom conselho; aos meus sobrinhos, cunhados, cunhadas, primas, tios, sogros e amigos, pelo apoio e pelas dádivas que me proporcionam.

AGRADECIMENTOS

À Deus e à minha família, suportes em os aspectos da minha vida, de onde extraio amor, paciência, abrigo nos momentos difíceis e também as melhores alegrias, onde encontro estímulo às novas realizações e com quem aprendo diariamente a trabalhar em equipe, respeitar, partilhar e administrar conflitos.

Ao Ministério Público do Estado de Goiás, que me proporciona aprendizado e autorrealização, além de ser a maior motivação para este estudo.

Ao Programa de Direito e Políticas Públicas da UFG, em especial ao meu orientador, Leonardo Buissa Freitas, sempre sábio, paciente e aberto ao diálogo acadêmico. Aos professores Fabricio Macedo Motta e Robert Bonifacio da Silva, que, por ocasião da qualificação, contribuíram com a escrita desta tese. Ao professor Saulo Pinto Coelho, coordenador do programa, ao professor Cleuler Barbosa das Neves pelos ensinamentos sobre estatística e pesquisa empírica e a todos os professores, principalmente aos que passaram pela minha vida.

.

“A mudança do mundo implica a dialetização entre a denúncia da situação desumanizante e o anúncio de sua superação: no fundo, o nosso sonho”.
(FREIRE, 1991, p. 43)

RESUMO

Este texto é resultado de uma pesquisa realizada em estudos de mestrado pelo Programa de Políticas Públicas da Universidade Federal de Goiás e aborda o financiamento e o cumprimento da Meta 1 do Plano Nacional de Educação, no estado de Goiás, nos anos de 2014 a 2018. O trabalho, atento à necessidade de priorização do acesso à educação na primeira infância, investiga o problema da falta de vagas para a educação infantil e as variáveis que interferem no contexto, com destaque para o federalismo fiscal cooperativo, a colaboração e a cooperação entre os entes federativos e a gestão nos municípios por meio das políticas públicas. Tem por objetivo apresentar possíveis alternativas voltadas à superação do déficit de vagas nas escolas públicas destinadas à educação infantil, fornecendo elementos para o aprimoramento das políticas públicas e para um respectivo controle mais eficaz da administração pública.

Palavras-chave: Federalismo fiscal cooperativo. Políticas públicas. Educação infantil.

ABSTRACT

This text is the result of a research carried out in master's studies by the Public Policy Program of the Federal University of Goiás and addresses the financing and fulfillment of Goal 1 of the National Education Plan, in the State of Goiás in the years 2014 to 2018. O work, aware of the need to prioritize access to early childhood education, investigates the problem of the lack of places for early childhood education and the variables that interfere in the context, with emphasis on cooperative fiscal federalism, collaboration and cooperation between federative entities and management in the municipalities through public policies. Its objective is to present possible alternatives aimed at overcoming the deficit of public places in public schools aimed at early childhood education, a source for the improvement of public policies and for a more effective control of the administration.

Key words: Cooperative fiscal federalism. Public policy. Child education.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Abmes	Associação Brasileira de Mantenedoras do Ensino Superior
Abraes	Associação Brasileira de Educação Social
Abrasf	Associação Brasileira das Secretarias de Finanças das Capitais
ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ADE	Arranjo de Desenvolvimento da Educação
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
Andes	Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior
Andifes	Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior
Anfope	Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação
Anaceu	Associação Nacional dos Centros Universitários
Anpae	Associação Nacional de Política e Administração da Educação
Anped	Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
Anup	Associação Nacional das Universidades Particulares
Apaes	Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais
Atricon	Associação dos Membros do Tribunais de Contas do Brasil
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento
CACS	Conselhos de Acompanhamento e Controle Social
CAE	Conselho de Alimentação Escolar
CAQ	Custo Aluno-Qualidade
CAQi	Custo Aluno-Qualidade inicial
Cedes	Centro de Estudos Educação e Sociedade
CF	Constituição Federal
CGU	Controladoria-Geral da União
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNM	Confederação Nacional dos Municípios
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público
CNPG	Conselho Nacional dos Procuradores de Justiça
CNPJ	Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas
CNTE	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
Coneds	Congressos Nacionais de Educação
Confaz	Conselho Nacional da Política Fazendária

Confenen	Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino
Consed	Conselho Nacional de Secretários de Educação
Contee	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino
Copeduc	Comissão Permanente de Educação
Crub	Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras
DCs	despesas correntes
DF	Distrito Federal
DPs	despesas primárias
Fasubra	Federação de Sindicatos de Trabalhadores Técnico-administrativos em Instituições de Ensino Superior Públicas do Brasil
Fenapaes	Federação Nacional das Apaes
Feneis	Federação Nacional de Educação e Integração dos Surdo
Fenep	Federação Nacional das Escolas Particulares
Fineduca	Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação
FNCE	Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FNE	Fórum Nacional de Educação
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
Fundeb	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
Fundef	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
GNDH	Grupo Nacional de Direitos Humanos
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IDM	Índice de Desempenho dos Municípios
IEGM	Índice de Efetividade da Gestão Municipal
IMB	Instituto Mauro Borges
Inep	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
Ipea	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPI	imposto sobre produtos industrializado

IR	imposto de renda
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação
Loas	Lei Orgânica da Assistência Social
Los	Leis Orgânicas
LOMs	Leis Orgânicas Municipais
MDE	manutenção e desenvolvimento do ensino público
MEC	Ministério da Educação e Cultura
Mieib	Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil
OMS	Organização Mundial de Saúde
PAR	Planos de Ações Articuladas
PDE	Programa de Desenvolvimento Educacional
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PIB	Produto Interno Bruto
PMEs	Planos Municipais de Educação
Pnad	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
Pnae	Programa Nacional de Alimentação Escolar
Pnate	Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar
PNB	Produto Nacional Bruto
PNE	Plano Nacional de Educação
PNLD	Programa Nacional do Livro Didático
PPAs	planos plurianuais
Pradime	Programa de apoio aos dirigentes
Proifes	Federação de Sindicatos de Professores e Professoras de Instituição Federais de Ensino Superior e de Ensino Básico Técnico e Tecnológico
Proinfância	Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil
RFB	Receita Federal do Brasil
RLI	receita líquida de impostos
SBPC	Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência
SEMEs	Secretarias Municipais de Educação
Sicom	Sistema Informatizado de Contas dos Municípios
Siope	Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação

SRI	Secretaria de Relações Institucionais
STF	Supremo Tribunal Federal
SUS	Sistema Único de Saúde
TCM-GO	Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás
TCU	Tribunal de Contas da União
Ubes	União Brasileira dos Estudantes Secundaristas
Uncme	União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação
Undime	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
UNE	União Nacional dos Estudantes
VMAA	valor anual mínimo por aluno

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Repasse de arrecadação.....94
Figura 2 – Distribuição de recursos de financiamento da educação básica.....97
Figura 3 – Impostos que compõem o Fundeb.....101
Figura 4 – Ranking com três posições escalonadas.....144

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Incremento do investimento da União em educação 107
Gráfico 2 – Formação e distribuição do Fundeb 125
Gráfico 3 – Mínimo constitucional médio aplicado em educação 127
Gráfico 4 – Percentual de crianças da educação infantil fora da escola por regiões e sua evolução 2004 e 2018 129
Gráfico 5 – Percentual da população de 4 e 5 anos que frequenta escola ou creche – Goiás – 2004 a 2025 130
Gráfico 6 – Total de matrículas em pré-escola 134
Gráfico 7 – Taxa de matrícula em pré-escola 136
Gráfico 8 – Matrículas em pré-escola 137
Gráfico 9 – Taxa de matrícula em pré-escola 137
Gráfico 10 – Valor aluno/ano – Geral dos 12 (doze) municípios 138
Gráfico 11 – Taxa de matrícula em pré-escola 139
Gráfico 12 – Taxa de matrícula em pré-escola 140
Gráfico 13 – Evolução do investimento por aluno/ano por município 141
Gráfico 14 – Taxa de matrículo aluno/ano 142

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Estimativa do Percentual do Investimento Público Direto em Educação em relação ao produto interno bruto (PIB), por nível de ensino – Brasil 2000-2017 111
Tabela 2 – Números absolutos Fundeb 124
Tabela 3 – Evolução na disponibilização de vagas para a educação infantil 140

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 17

2 O DIREITO À EDUCAÇÃO NO BRASIL 20

2.1 Retrospectiva histórica e atualidade 20

2.2 Educação pública como direito fundamental social e sua sindicabilidade 23

2.3 Federalismo educativo cooperativo na Constituição de 1988 30

2.4 Educação infantil e a Meta 1 do Plano Nacional de Educação 399

3 EFETIVAÇÃO DO DIREITO À EDUCAÇÃO 46

3.1 Políticas públicas e efetivação de direitos 46

3.2 Plano Nacional de Educação 2014 e seu papel indutor das políticas públicas de educação 554

3.3 Políticas públicas de educação nos Municípios 653

3.4 Controle das políticas públicas, transparência e *accountability* 708

4 FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO INFANTIL 83

4.1 Sistema tributário e financiamento da educação no Brasil 81

4.2 Federalismo fiscal cooperativo e a educação 930

4.3 Fundeb 999

4.4 Desafios e cenários do financiamento para implementação do PNE 108

5 ESTUDO EMPÍRICO 1187

5.1 Aspectos Metodológicos 1187

5.2 Receitas destinadas ao FUNDEB e sua repartição: panorama no Estado de Goiás 1221

5.3 Financiamento da educação infantil em municípios do estado de Goiás 1319

5.3.1 Variáveis 1329

5.3.2 Tratamento dos dados e técnicas estatísticas 133

5.3.2.1 Regressão linear simples 133

5.3.2.2 Análise gráfica 134

5.3.2.3 Ferramentas 134

5.3.3 Descrição dos resultados 134

5.3.3.1 Projeções 136

5.3.3.2 Valor aluno/ano 138

5.3.3.3 Situação de cada município 139
5.3.4 Valor do aluno/ano *141*
5.3.4.1 A relação entre o valor de aluno/ano e a taxa de matrícula 142
5.4 Políticas públicas municipais voltadas para a Meta 1 do PNE 143
5.3.5 Transparência das políticas e ações voltadas ao cumprimento da Meta 1 144
5.3.6 Planejamento e avaliação das políticas voltadas ao cumprimento da Meta 1 147
6 CONCLUSÃO 155
REFERÊNCIAS 162
APÊNDICE A 180

1 INTRODUÇÃO

A educação infantil tem recebido especial atenção nos últimos anos, em grande parte porque estudos indicam que essa etapa da educação formal merece mais importância, por acontecer na fase em que o cérebro mais se desenvolve. Estímulos adequados na primeira infância estão associados a resultados positivos nas etapas posteriores de escolarização.

Partindo dessa premissa, o Brasil busca, há alguns anos, proporcionar educação pública de qualidade para um número cada vez maior de crianças da educação infantil. Esse fenômeno ecoa nas metas do Plano Nacional de Educação (PNE) e nas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Básica. As desigualdades regionais e sociais, a má distribuição de renda e o baixo grau de satisfação com as políticas públicas são fatores responsáveis pela centralidade dos direitos sociais nas décadas de 1970 e 1980. Questões como educação básica, saúde e moradia foram percebidas como componentes indispensáveis do conceito de dignidade da pessoa humana.

O presente estudo, atento à necessidade de priorização da educação na primeira infância, tem por objetivo analisar as políticas públicas voltadas para a universalização das vagas para a educação infantil no estado de Goiás, investigando aspectos relacionados ao financiamento cooperativo da educação e ao cumprimento da Meta 1 do Plano Nacional de Educação no estado de Goiás.

De acordo com a aludida Meta 1 do PNE, a educação infantil na pré-escola, para crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade, deveria ter sido universalizada até 2016 e a oferta de vagas da educação infantil em creches deverá ser ampliada de forma a atender, até 2023, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos.

A educação infantil compreende a primeira etapa da educação básica, voltada a crianças de até cinco anos, e tem como foco o desenvolvimento físico, psicológico, intelectual e social. Crianças de zero a três anos podem frequentar creches ou instituições equivalentes e entre quatro e cinco anos o ensino é realizado em pré-escolas.

A Constituição Federal (CF) de 5 de outubro de 1988 determina que cabe aos municípios atuarem prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil, aos estados e ao Distrito Federal (DF), no ensino fundamental e médio e à União, no superior e colaborar e suplementar as ações dos demais entes. Ainda, em diversos dispositivos a norma fundamental cuida do direito à educação, tratando-o como prioridade a ser perseguida nas ações governamentais.

A mudança da estrutura normativa, da função jurídica e a política das constituições ocorrida a partir da segunda metade do século XX, chamada de neoconstitucionalismo,

aproximou direito e política, superando o paradigma da validade meramente formal das leis e relacionando-as com a Ciência da Administração, a Ciência Política, dentre outras, em busca de efetividade.

Nesse contexto, por meio das normas constitucionais, o direito legitima a política e a política garante eficácia às decisões jurídicas. Assim, a Constituição é, ao mesmo tempo, fundamento de validade do direito, critério de legitimidade e de direção para a política.

É necessário compreender o fenômeno jurídico no ambiente social mais amplo e analisar o direito por meio do enfrentamento das divergências entre os fatos juridicamente relevantes (individuais e únicos), os significantes normativos (fontes do direito) e os significados que essas fontes buscam expressar, a fim de que se possa construir conhecimento sobre o caso concreto.

Para tanto, este trabalho adota a vertente jurídico-sociológica e realiza uma pesquisa utilizando os métodos qualitativo e quantitativo. Caracteriza-se como exploratória e foi feita por meio de revisão da literatura sobre direitos fundamentais, direito constitucional, políticas públicas, federalismo cooperativo e financiamento da educação infantil. Na parte empírica, as pesquisas foram efetuadas em *sites* públicos do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), Instituto Mauro Borges (IMB), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), Ministério da Educação (MEC), Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás (TCM-GO) e nos portais públicos dos municípios utilizados como amostra de pesquisa.

As questões jurídicas que envolvem o problema são influenciadas por variáveis como a colaboração e a cooperação entre os entes federativos, o financiamento e a aplicação e gestão dos recursos públicos por meio das políticas públicas. Referidos aspectos foram analisados no trabalho para conhecer o objeto de pesquisa e apresentar possíveis alternativas de atuação voltadas à superação do déficit de vagas nas escolas públicas destinadas à educação infantil.

A fim de cobrirmos com êxito os objetivos destacados, organizamos o trabalho em quatro capítulos, que realizam uma revisão bibliográfica do estado da arte que circunda o tema.

O primeiro capítulo aborda questões relacionadas ao direito fundamental à educação no Brasil e sua constitucionalização, destacando o federalismo cooperativo e os contornos jurídicos que se conferem ao direito à educação infantil.

O capítulo seguinte enfoca políticas públicas e a efetividade do direito à educação infantil, abordando aspectos do processo de elaboração de uma política destinada à concretização de direitos, o Plano Nacional de Educação, as políticas públicas educacionais nos municípios, bem como a atividade de controle.

No terceiro capítulo, expomos as principais questões que envolvem o financiamento da educação infantil, o sistema tributário, o federalismo fiscal cooperativo e a repartição de receitas, com destaque para as políticas de financiamento pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Já no quarto capítulo, apresentamos um estudo empírico sobre receitas destinadas ao Fundeb e sua repartição no estado de Goiás, uma análise empírica do financiamento da educação infantil em municípios do estado de Goiás e outras variáveis, finalizando com dados sobre políticas públicas municipais voltadas para a Meta 1 do PNE.

Por meio dessas investigações científicas, percebemos as tendências de associações e correlações com o objeto de análise e, a partir daí, construímos os alicerces para a elaboração de conclusões que realizam uma reflexão acerca dos resultados observados e das limitações existentes, que implicam na ausência de oferta adequada de vagas na educação infantil em municípios do estado de Goiás.

O tema, de uma forma geral, não é novidade, pois é comum a relação dos aspectos políticos e financeiros com a efetivação dos direitos fundamentais. No entanto, os contornos adicionados neste trabalho são relativamente novos na literatura especializada. Analisamos as repercussões do modelo de financiamento cooperativo da educação e de alguns aspectos das políticas públicas educacionais para extrair conclusões sobre fatores que interferem no alcance da universalização do ensino infantil, fornecendo subsídios ao aprimoramento da política pública, além de buscar embasar um controle mais justo e eficaz da gestão municipal.

A proteção dos direitos fundamentais depende de políticas públicas e o presente trabalho tem por escopo apresentar, a partir de uma amostra de pesquisa, o diagnóstico da oferta de vagas na educação infantil em municípios do estado de Goiás para que seja possível, a partir do conhecimento dos problemas, propor soluções que contribuam para uma melhor atuação do Ministério Público em prol do controle da probidade e, de forma mediata, para a melhoria das políticas públicas.

Com a análise empírica e estatística das questões estudadas, este projeto contribuirá, ainda, para a produção científica nacional, fornecendo um diagnóstico capaz de auxiliar na prevenção à corrupção e à falta de probidade no trato com os recursos públicos destinados à educação infantil, com possível replicabilidade em outros estados.

A trajetória da universalização, por vezes negligenciada e tratada de forma secundária, reflete o próprio processo de construção dos direitos de cidadania num país em que a escravidão foi, por quase quatro séculos, pilar de uma sociedade desigual e autoritária e de um Estado a serviço das elites. É necessário romper com essa tradição para avançar.

2 O DIREITO À EDUCAÇÃO NO BRASIL

2.1 Retrospectiva histórica e atualidade

As desigualdades regionais e sociais, a má distribuição de renda e o baixo grau de satisfação com as políticas públicas são fatores responsáveis pela centralidade dos direitos sociais nas décadas de 1970 e 1980. Questões como educação básica, saúde e moradia foram percebidas como componentes indispensáveis do conceito de dignidade da pessoa humana.[1]

Desde muito antes, todavia, o direito à educação se encontrava previsto nas Constituições brasileiras.

As constituições são instrumentos que estabelecem regras e diretrizes jurídicas, evidenciando a agenda e as prioridades do país ao longo do tempo. A forma de abordagem do tema educação nas constituições brasileiras demonstra menor ou maior grau de importância ao longo da história. Por tais razões, é importante uma breve análise da educação pública em diferentes momentos históricos.

Nas primeiras constituições (1824 e 1891) as referências são mínimas, ilustrando a pequena relevância do tema para a sociedade da época. Com o aumento da demanda por acesso à escola, a educação assume importância significativa nas constituições posteriores (1934, 1937, 1946, 1967 e 1988).

Entre as referências iniciais ao ensino superior e à gratuidade da instrução primária, na Carta de 1824, e a amplitude de temas da Constituição de 1988 há um percurso interessante.

A primeira Constituição Federal republicana foi a de 1891, que não previa nem a obrigatoriedade nem a gratuidade do ensino. Ainda assim, sua importância é significativa para a educação, pois, além da previsão do ensino laico e sua separação da igreja, surge o federalismo, já que são estabelecidas atribuições distintas para a União e o Distrito Federal em matéria de ensino.[2]

Leciona Bonavides que há, no constitucionalismo brasileiro, forte influência do modelo weimariano a partir da Constituição de 1934,[3] que produz uma mudança substancial de

---

1 GONÇALVES, Cláudia Maria da Costa. **Direitos Fundamentais sociais:** releitura de uma Constituição Dirigente. 5. ed. Curitiba: Juruá, 2019. p. 174.

2 BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 24 de fevereiro de 1891)**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm. Acesso em: 25 ago. 2020.

3 BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de julho de 1934)**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 25 ago. 2020.

orientação[4] e passa a consagrar "um pensamento diferente em matéria de direitos fundamentais da pessoa humana, a saber, faziam ressaltar o aspecto social, sem dúvida, grandemente descurado pelas Constituições precedentes".[5]

A Carta Magna de 1934 inaugura o constitucionalismo social em solo pátrio, dedicando 17 artigos à educação, dos quais 11 em capítulo específico sobre o tema (cap. II, arts. 148 a 158). Em linhas gerais, estabelece que cabe à União traçar as diretrizes da educação nacional (art. 5º, inc. XIX) e fixar o plano nacional de educação. A organização e manutenção de sistemas educativos permanece com os estados e o Distrito Federal (art. 151). É institucionalizado o ensino primário integral e gratuito e de frequência obrigatória e são definidas vinculações de receitas para a educação, cabendo à União e aos municípios aplicar "nunca menos de dez por cento e os Estados e o Distrito Federal nunca menos de vinte por cento, da renda resultante dos impostos na manutenção e no desenvolvimento do sistema educativo" (art. 156). Nos mesmos termos é estabelecida a reserva de parte do patrimônio da União, dos Estados e do Distrito Federal para a formação de fundos de educação (art. 157).

A Constituição de 1946 conserva o espírito federalista da de 1934 ao estabelecer a competência da União para "legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional" (art. 5º, inc. XV) e fala em educação como direito de todos, sem, todavia, vincular esse direito ao dever do Estado.[6]

A Constituição de 1967, concebida antes da supressão das liberdades políticas atingir o ápice, materializou a ideia de educação como instrumento de construção e manutenção da unidade nacional, e não como direito individual. Nesse sentido, o art. 168 determinava: "A educação é direito de todos e será dada no lar e na escola; assegurada a igualdade de oportunidade, deve se inspirar no princípio da unidade nacional e nos ideais de liberdade e de solidariedade humana".[7] Relativamente ao financiamento, houve retrocesso diante da falta de

---

[4] BONAVIDES, Paulo. A quinta geração de direitos fundamentais. **Revista Brasileira de Direitos Fundamentais & Justiça**, v. 2, n. 3, p. 82-93, 2008. Disponível em: https://doi.org/10.30899/dfj.v2i3.534. Acesso em: 29 ago. 2020.

[5] A Constituição alemã de 1919 (Constituição de Weimar) traz para o debate, além de uma estrutura política democrática pluralista, os direitos sociais, preconizando a instauração de uma democracia de massas, ou seja, de uma democracia que deveria ser entendida na forma e na substância, que importaria na emancipação política completa e na igualdade de direitos, incorporando os trabalhadores ao Estado pluralista (BERCOVICI, Gilberto. Política econômica e direito econômico. **Pensar**, Fortaleza, v. 16, n. 2, p. 571, jul./dez. 2011).

[6] BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946).** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm. Acesso em: 25 ago. 2020.

[7] BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 25 ago. 2020.

obrigação de gasto mínimo, somente reeditada já na década de oitenta, por Emenda Constitucional (EC n. 24/1983, art. 176, § 4º).[8]

Nos tempos de governo autoritário, predominava o argumento de que antes de exercer a democracia, seria necessário educar o povo para participar. Vigorava a lógica destrutiva da colonialidade, que acentuava o conceito de subalterno. O saber constituiu-se, historicamente, um dos pontos de sustentação da dominação, determinante das relações de poder. Saberes e conhecimentos diferenciados definiram, ao longo do tempo, os dominantes e os dominados.

A Constituição de 1988 avançou em sentido contrário, impondo uma grande quantidade de deveres do Estado para com a educação, inclusive estabelecendo que o "não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente" (art. 208, § 2º), bem como que cabe ao Estado "zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola" (art. 208, § 3º).[9]

Há, também, princípios norteadores do ensino no art. 206, a exemplo: "gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais", "valorização dos profissionais do ensino" e "garantia de padrão de qualidade" (art. 206, incs. II, III, IV, V e VII).

Para assegurar a prioridade à educação, o legislador constituinte estabeleceu, ainda, vinculação de recursos, fixando que a União aplicaria, "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" (art. 212). Ademais, assentava a prioridade na distribuição de recursos públicos para o ensino obrigatório, nos termos do plano nacional de educação (art. 212, § 3º).

A democratização do Brasil e o advento da Constituição Federal de 1988 tornaram claros os deveres do Estado de implementação dos direitos sociais, coletivos e individuais por meio de políticas públicas eficazes. Caberia ao Estado, a partir de então, fornecer ao cidadão condições materiais mínimas para uma vida condigna, assegurando um mínimo de inserção e igualdade na vida social e cultural.

---

[8] BRASIL. Câmara dos Deputados. **Emenda Constitucional n. 24, de 1983**. Estabelece a obrigatoriedade de aplicação anual, pela União, de nunca menos de treze por cento, e pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, de, no mínimo, vinte e cinco por cento da renda resultante dos impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1980-1987/emendaconstitucional-24-1-dezembro-1983-364949-publicacaooriginal-1-pl.html. Acesso em: 25 ago. 2020.

[9] BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 25 ago. 2020.

A Constituição de 1988, nesse contexto, institucionaliza a educação como direito público subjetivo (art. 208, § 1º) e como direito social, regulando a matéria educação em dez artigos específicos (arts. 205 a 214), além de quatro outros dispositivos (arts. 22, inc. XXIV, 23, inc. V, 30, inc. VI, e arts. 60 e 61 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT).

A educação é abordada de forma abrangente e em conformidade com o espírito da "Constituição Cidadã", deixando claro o objetivo de democratizar o acesso, expresso no princípio da "igualdade de condições para o acesso e permanência na escola" (art. 206, inc. I), a gestão democrática do ensino público (art. 206, inc. VI), o dever do Estado em prover creche e pré-escola às crianças de 0 a 6 anos de idade (art. 208, inc. IV), o ensino fundamental obrigatório e gratuito (art. 208, inc. I), e o atendimento educacional especializado aos portadores de deficiências (art. 208, inc. III).

De outro lado, a Constituição de 1988 tem como marca a descentralização administrativa e financeira, cabendo à União, aos estados e aos municípios a responsabilidade pelo ensino, em regime de colaboração (art. 211).

Fixou-se a competência privativa da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional (art. 22, inc. XXIV), compartilhada com os estados, o Distrito Federal e os municípios para proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência (art. 23, inc. V). Aos municípios foi atribuída responsabilidade em relação aos "programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental" (art. 30, inc. VI) e a atuação prioritária no ensino fundamental e pré-escolar (art. 211, § 2º), com a cooperação técnica e financeira da União e do respectivo estado.

Nessa perspectiva, cabe à União organizar e financiar "o sistema federal de ensino e o dos Territórios" e prestar "assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória" (art. 211, § 1º).

2.2 Educação pública como direito fundamental social e sua sindicabilidade

O direito à educação possui especial relevância, essencialidade e, portanto, caráter de fundamentalidade material.[10] É instrumento para o desenvolvimento do País e efetivação do

[10] De acordo com a concepção formal, são fundamentais os direitos que a Constituição Federal qualifica como tais. No caso da Constituição Federal brasileira o legislador optou, no artigo 5º, § 2º, por estabelecer um rol não taxativo, possibilitando a fundamentalização de direitos pelo critério material. Consagrou-se, no Título II

princípio da dignidade da pessoa humana, integrando o universo de direitos relacionados ao mínimo existencial, com proteção jurídica e normatividade diferenciados.

Com efeito, a educação encontra seu referencial maior no artigo XXVI da Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948,[11] da qual o Brasil é signatário, além de ter sido contemplada e valorizada como direito subjetivo do cidadão e dever do Estado em vários dispositivos da Constituição Federal de 1988.

O liame entre certos direitos fundamentais – como a educação e o princípio da dignidade da pessoa humana – confere aos direitos humanos efetividade e assegura sua proteção concreta, por meio da positivação jurídica.[12] Os fundamentos da república consagrados na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 1º (soberania, cidadania, dignidade da pessoa humana, valores sociais do trabalho, livre iniciativa e pluralismo político). São densificados pelos direitos fundamentais e possuem eficácia imediata.[13]

A inserção, no sistema brasileiro, da dignidade da pessoa humana como princípio e valor fundamental da sociedade e do Estado[14] vincula ações administrativas, legitimando o conceito de interesse público[15] com o fim de direcionar a atuação estatal e nortear as regras jurídicas para máxima eficácia.[16]

Assim, o direito à educação, essencial para o efetivo gozo dos direitos à vida, liberdade e igualdade e para o próprio princípio da dignidade da pessoa humana, gera deveres em relação

---

da Constituição Federal, que os direitos fundamentais abrangem cinco espécies, alocadas em diferentes capítulos: direitos individuais e coletivos (em sua maioria no art. 5º), direitos fundamentais (art. 6º ao 11), direitos de nacionalidade (arts. 12 e 13), direitos políticos (arts. 14 a 16) e partidos políticos (art. 17), sem prejuízo de outros direitos alocados de forma esparsa no texto constitucional. Tais direitos são por natureza imprescritíveis, inalienáveis, irrenunciáveis, indisponíveis, históricos, não taxativos e relativos.

11 ONU – Organização das Nações Unidas. **Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948**. Disponível em: https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=por. Acesso em: 25 ago. 2020.

12 COELHO, Saulo; PEDRA, Caio. Direitos humanos entre discurso e ideologias: a plurivocidade semântica dos direitos fundamentais, a necessidade de crítica democrática permanente e o risco permanente de reviravolta autoritária. *In:* MEZZAROBA, Orides et al. (orgs.). **Direitos fundamentais e Democracia**. v. I, 1. ed. Florianópolis: Funjab, 2013. p. 173-192.

13 ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 21.

14 Sobre o tema, Ingo Wolfgang Sarlet ensina que se adotou, portanto, um modelo de Estado social e democrático no qual o homem é titular de direitos fundamentais, consignados em regras que expressam juridicamente uma ordem de valores preponderantes,[14] forma de efetivação da dignidade da pessoa humana (SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade (da pessoa) humana e direitos fundamentais da Constituição Federal**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015. p. 95).

15 BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do Direito Administrativo:** direitos fundamentais, democracia e constitucionalização. Rio de Janeiro: Renovar, 2014. p. 9-79.

16 JUSTEN FILHO, Marçal. Conceito de interesse público e a "personalização" do Direito Administrativo. **Revista Trimestral de Direito Público**, v. 26. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 125.

ao Estado, muito embora sua inclusão no texto constitucional, em um extenso rol de direitos fundamentais sociais (art. 6º), não tenha sido suficiente para transformar a realidade brasileira.[17]

Como observa Marcelo Neves, os direitos sociais, econômicos, culturais e ambientais positivados na Constituição Federal brasileira foram estabelecidos de forma simbólica, sem a correspondente efetividade social com um déficit de concretização normativa (ineficácia para impor condutas), por seu predominante papel político-ideológico. O direito fundamental, para ser eficaz, deve ser oposto e agir contra a expansão e o predomínio do sistema econômico, e em favor da igualdade, generalidade da cidadania e redistribuição de bens.[18]

A determinação de existência de políticas públicas deve ser objetiva e sujeita a controle, inclusive jurisdicional,[19] posto que a norma constitucional, mais do que meramente escolher prioridade temática, possui densidade suficiente à sua concretização.

Bercovici[20] e outros doutrinadores constitucionalistas pontuam que a Constituição Federal de 1988 possui eficácia dirigente, expressão consagrada por José Joaquim Gomes Canotilho,[21] direcionando a ação dos governos,[22] já que as disposições constitucionais são dotadas de normatividade e os poderes públicos estão submetidos à Constituição, que determina pautas a serem priorizadas pelo Estado, que deve adequar o texto constitucional dirigente à realidade.[23]

Estabelece o art. 205 da Carta de 1988 que a educação é "direito de todos" e "dever do Estado e da família", demonstrando as dimensões subjetiva e objetiva dos direitos

---

17 Os direitos fundamentais, sua constitucionalização e o sistema democrático convergem no princípio maior da dignidade da pessoa humana, estabelecendo vinculação administrativa à juridicidade e legitimando o conceito de interesse público (BINENBOJM, op. cit., p. 24).

18 NEVES, Marcelo. Luhman, Habermas e o estado de direito. **Lua Nova,** São Paulo, n. 37, p. 93-106, 1996. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451996000100006. Acesso em: 24 set. 2019.

19 Nesse particular, ensina José dos Santos Carvalho Filho que "as Constituições de 1934 e 1937, nos arts. 68 e 97, respectivamente, previam expressamente a exclusão dos "atos de governo" da apreciação do Poder Judiciário. Entrementes, o mesmo não ocorre a partir da Constituição de 1946, quando passou a vigorar, desde então, o princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional a qualquer lesão de direito (art. 5º, inciso XXXV, CF) (CARVALHO FILHO, José dos Santos. Políticas públicas e pretensões judiciais determinativas. In: FORTINI, Cristiana; ESTEVES, Júlio César dos Santos; DIAS, Maria Tereza Fonseca (orgs.). **Políticas públicas:** possibilidades e limites. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 107-125).

20 BERCOVICI, Gilberto. A Constituição brasileira de 1988, as "Constituições Transformadoras" e o "Novo Constitucionalismo Latino-Americano". **Revista Brasileira de Estudos Constitucionais - RBEC**, ano 12, n. 26, maio/ago. 2013. Disponível em: https://www.forumconhecimento.com.br/periodico/151/20664/30421. Acesso em: 1º out. 2019.

21 CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Constituição Dirigente e vinculação do legislador.** Contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas. 2. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2001. p. 20.

22 NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. A Constituição de 1988: os inconvenientes da opção pelo detalhe. *In:* COPETTI NETO, Alfredo; LEITE, George Salomão; LEITE, Glauco Salomão. **Dilemas na Constituição.** Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 61-75.

23 VALLE, Vanice Lírio do. Constitucionalismo e transição. *In:* VALLE, Vanice Regina Lírio do (coord.). **Justiça e constitucionalismo em tempos de transição.** Belo Horizonte: Fórum, 2013. p. 88-119. Disponível em: https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1167/1186/12482. Acesso em: 22 out. 2019.

fundamentais. Assim, no dizer de Ana Paula de Barcellos,[24] o direito subjetivo ao ensino resulta do dever jurídico de previsões orçamentárias adequadas para um resultado necessário das políticas públicas.

Além de exigível e oponível na forma de direito subjetivo, portanto, o direito à educação revela caráter de direito objetivo, a partir dos deveres de proteção e de adoção de medidas positivas atribuídos ao Estado e à família.

O art. 205 finaliza o conceito de educação, indicando que ela "será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho".

Em relação à ordem histórica e cronológica em que passaram a ser consagrados nas Constituições mundiais, os direitos fundamentais foram classificados por Karel Vasak em gerações. O direito à educação, como os demais direitos sociais, se enquadra na categoria de segunda geração, integrada por direitos conhecidos, como direitos de igualdade, firmados no século XX na Constituição de Weimar de 1919 (ex. arts. 3º, § 2º, 6º, § 5º e outros) e na Constituição do México de 1917.

Sua importância foi reconhecida no contexto do Estado Social ou *Welfare State*, quando a sociedade pós-revolução industrial começou a exigir do Estado prestações positivas de direitos que assegurassem igualdade de acesso à saúde, educação, segurança, moradia e outros direitos sociais ou da coletividade.[25]

A quantidade expressiva do rol de diretos relacionados aos direitos de segunda geração, aliada às outras circunstâncias, são desafios que limitam a sua efetivação. À medida que as pretensões aumentam, a satisfação se torna mais difícil, segundo constatação de Bobbio, para quem os direitos sociais são mais difíceis de proteger do que os direitos de liberdade.[26]

É relevante destacar que, além de direito fundamental social, a educação integra o que a doutrina nomina de mínimo existencial,[27] terminologia consagrada na Alemanha (existenzminimum) e utilizada em larga escala pela doutrina brasileira, embora alguns

---

[24] BARCELLOS, Ana Paula de. Constitucionalização das políticas públicas em matéria de direitos fundamentais: o controle político-social e o controle jurídico no espaço democrático *In*: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti (orgs.). **Direitos fundamentais:** orçamento e reserva do possível. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. p. 115/129.

[25] ALEXY, 2011, p. 381.

[26] BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho; apresentação de Celso Lafer. 7. reimpr. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p. 32. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/297730/mod_resource/content/0/norberto-bobbio-a-era-dos-direitos.pdf. Acesso em: 3 fev. 2020.

[27] Ana Paula de Barcellos considera mínimo existencial um conjunto de "condições materiais básicas para a existência" e especifica que esse núcleo essencial é composto de quatro elementos: educação fundamental, saúde básica, assistência aos desamparados e acesso à justiça" (BARCELLOS, 2008, p. 117).

doutrinadores, como Cláudia Maria da Costa Gonçalves[28] e Potyara A. P. Pereira,[29] prefiram falar em mínimo social, expressão utilizada em outras áreas do conhecimento, como na Sociologia, por pensadores como John Rawls e Habermas, e em diplomas legais como a Lei Federal n. 8.742/93 (Lei Orgânica da Assistência Social – Loas).[30]

Em comum, as nomenclaturas adotadas enunciam a carga subjacente de um núcleo essencial de direitos fundamentais do homem.[31]

As condições consideradas mínimas para o ser humano geram um dever de assistência mínima cuja realização não pode ser opção do governante nem depender unicamente da vontade política. A garantia do mínimo existencial precisa ocorrer em sua dimensão máxima, o que acarreta, devido a limitações de recursos, no dizer de Ricardo Lobo Torres,[32] "a minimização dos direitos sociais em sua extensão, mas não em sua profundidade".

No mesmo diapasão, o direito ao mínimo existencial, também para Alexy,[33] possui caráter definitivo e estrutura de regra, sendo substancialmente mais forte que os princípios que com ele possam colidir.

O direito social à educação, como integrante do mínimo existencial, é um direito público subjetivo, que deve ser materializado por políticas públicas sociais básicas. Relaciona-se aos objetivos primordiais de nosso Estado, em especial porque busca erradicar a exclusão social imposta aos brasileiros em decorrência de um período histórico de opressão e exclusão educacional, exercido pelos dominantes dos fatores reais de poder. A falta de acesso universal à cultura, no dizer de Pierre Bourdieu, contribui para a integração real da classe dominante,

---

28 GONÇALVES, op. cit., p. 188.

29 PEREIRA, Potyara A. P. **Necessidades humanas:** subsídios à crítica dos mínimos sociais. São Paulo: Cortez, 2000.

30 Sobre o mínimo existencial, Ricardo Lobo Torres ensina: "o tema do conteúdo essencial dos direitos fundamentais foi estudado sobretudo na Alemanha. O art. 19, § 2º, da Constituição de Bonn, ao encerrar o catálogo dos direitos fundamentais (do art. 1º ao art. 18) declarou-os suscetíveis de restrições pelo legislador ordinário, salvo no seu 'conteúdo essencial' (Wesensgehalt)". Ainda para o renomado autor, o mínimo existencial coincide com o conteúdo essencial dos direitos fundamentais de todos os homens, independentemente de suas condições de riqueza. Como exemplos do mínimo existencial, menciona os direitos de eficácia negativa e direitos positivos como o ensino fundamental, os serviços de pronto-socorro, as campanhas de vacinação pública, etc. Subjetivamente, seria mínimo por tocar parcialmente quem está abaixo da linha de pobreza (TORRES, Ricardo Lobo. O mínimo existencial como conteúdo essencial dos direitos fundamentais. **Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico - RFDFE**, ano 7, n. 1, p. 149-173, mar./ago. 2012. Disponível em: https://www.forumconhecimento.com.br/periodico/143/167/2170. Acesso em: 2 out. 2019).

31 FARIAS, Luciano Chaves de. O mínimo existencial como elemento norteador do controle das políticas sociais. *In:* FARIAS, Luciano Chaves de. **Mínimo existencial**. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p.27. Disponível em: https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1346/1397/7404. Acesso em: 31 out. 2019.

32 TORRES, 2012.

33 ALEXY, Robert. **Teoría de los Derechos Fundamentales**. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002.

distinguindo-a de outras classes, e desmobiliza as classes dominadas, favorecendo a legitimação das hierarquias estabelecidas.[34]

Nesse contexto, o Estado possui o dever de ofertar serviço público de educação de forma universal (nem se fale na tormentosa questão da qualidade do ensino). Como a oferta adequada não se opera, há, sem sombra de dúvidas, uma dívida educacional pública. A conjunção dessas duas condições – a educação entendida como serviço público e a não universalização do serviço – coloca o Estado na condição de devedor e o cidadão na de credor de escolarização.[35]

A educação, na perspectiva de direito social, concorre com as demais áreas pela canalização de recursos. Com o fim de salvaguardá-la dessa concorrência, tem-se adotado, ao longo de boa parte da história do Brasil, a estratégia de vinculação constitucional de recursos, especialmente após o advento da República. Apesar disso, ainda não se conseguiu uma plena universalização da oferta da educação básica, especialmente a infantil, tampouco logrou-se alcançar um patamar de qualidade nos sistemas públicos de educação básica.

O assunto vinculação constitucional será mais bem abordado nos itens 1.3 e 1.4, que trazem contornos jurídicos do direito à educação, bem como no item 3.3, que cuidará do Fundo Nacional do Desenvolvimento Básico da Educação (Fundeb).

Todavia, nesse tópico referente à sindicabilidade do direito à educação, é importante pontuar que o não investimento dos mínimos exigidos em educação e saúde autoriza, inclusive, a intervenção federal nos estados e dos estados nos municípios (CF arts. 34, inc. VII, alínea ‘e’, e 35, inc. III).

Ainda, nos termos do artigo 208, § 2°, o não oferecimento de educação fundamental nos termos previstos na Constituição desencadeia a responsabilidade pessoal da autoridade competente e, no campo da incidência de penalidades, é possível cogitar a responsabilidade política, na figura do crime de responsabilidade, da autoridade que atenta contra o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais.

Por esse motivo, a discricionariedade ou a omissão administrativa do Poder Público em promover a Educação Infantil na sua rede oficial de ensino dá ensejo às ações judiciais cabíveis, e qualquer cidadão poderá demandar contra o Poder Público para exigir o acesso à educação por meio de mandado de segurança (art. 5º, inc. LXIX, da Constituição Federal),

---

[34] BOURDIEU P. **O poder simbólico.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000. p. 10. Disponível em: http://lpeqi.quimica.ufg.br/up/426/o/BOURDIEU__Pierre._O_poder_simb%C3%B3lico.pdf. Acesso em: 12 ago. 2019.

[35] FERRARO, Alceu Ravanello. Direito à Educação no Brasil e dívida educacional: e se o povo cobrasse? **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 34, n. 2, p. 273-289, maio/ago. 2008. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/ep/v34n2/05.pdf. Acesso em: 26 ago. 2020.

ou grupos de cidadãos por meio de mandado de segurança coletivo, desde que preenchidas as exigências contidas no art. 5º, inc. LXX, alínea 'b', da Constituição Federal, **ação cautelar** ou outra via adequada, haja vista que tal acesso é **direito público subjetivo** e, diante da possibilidade de se provocar o Judiciário em face do princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional de qualquer lesão ou ameaça de lesão a direito (art. 5º, inc. XXXV, da Constituição Federal).

O Ministério Público também é parte legítima para atuar em prol da educação, por meio de medidas extrajudiciais, a exemplo de recomendações e termos de ajustamento de conduta, como para demandar contra o Poder Público, exigindo o acesso à educação tanto por meio de mandado de segurança como diante do art. 129, inc. III, da Constituição Federal, do art. 25, inc. IV, alínea 'a' da Lei n. 8.625/1993 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público)[36] e do art. 5º da Lei n. 7.347/1985,[37] propor ação civil pública.

Entretanto, o maior argumento para o Poder Público inadimplente em seu dever é o de que toda ação estatal possui reflexos financeiros, razão porque os recursos públicos seriam insuficientes para o adequado desempenho das políticas públicas de caráter universal. Em verdade, ainda que indiretamente, direitos só são garantidos mediante a atuação do Estado na construção de um sistema. Isso significa, portanto, que todos os direitos têm custos e dependem de tributos para serem custeados.[38]

Inclusive, a dicotomia entre liberdades e prestações, entre direitos negativos e direitos positivos é questionada por Holmes e Sustein em *The Cost of Rights – Why Liberty Depends on Taxes*. Stephen Holmes e Cass R. Sustein sustentam que todos os direitos têm custos, ou seja, são positivos, o que incluiria até os chamados direitos de primeira geração também garantidos por meio de custos orçamentários.

Assim, este trabalho, para traçar um panorama sobre o déficit de vagas na educação infantil no estado de Goiás, contempla uma análise de questões atinentes ao financiamento do serviço público, com a finalidade de identificar desvios que, caso corrigidos, colaborem para a solução do problema.

---

[36] BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei n. 8.625, de 12 de fevereiro de 1993**. Institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8625.htm. Acesso em: 26 ago. 2020.

[37] BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985**. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm. Acesso em: 26 ago. 2020.

[38] HOLMES, Stephen; SUSTEIN, Cass R. **The Cost Of Rights –** Wy Liberty Depends on taxes. New York: Nornon &Company, 2000. p. 37 e p. 53-54.

2.3 Federalismo educativo cooperativo na Constituição de 1988

A ligação entre federalismo e cooperação está presente na etimologia da palavra "federal", derivada do latim *foederatio*, de *foedus*, que significa liga, tratado, aliança, ainda relacionado a *fides*, fé, confiança. De igual forma, a origem do estado federal se relaciona com aliança e cooperação, sendo a solidariedade uma característica intrínseca ao federalismo.

No Brasil, um país de grandes dimensões cuja administração demanda descentralização, desde 1891 fala-se sobre federalismo, que evoluiu de um modelo centrífugo, vigente em 1891, para um federalismo cooperativo, ou federalismo de equilíbrio, embrionário na Carta de 1946. Nela eram previstos órgãos federais incumbidos de promover o desenvolvimento de determinadas regiões, e que foi consagrado na Constituição de 1988.

A evolução do federalismo constitucional brasileiro não se acomoda a uma concepção única e exclusiva, repartindo-se, ao contrário, em espécies variáveis no tempo e no espaço: federalismo dual, federalismo centrífugo, federalismo centrípeto, federalismo de segregação, federalismo clássico, novo federalismo e federalismo cooperativo.

A partir dos anos 80, o início do período democrático no Brasil e o advento da Constituição Federal de 1988 trouxeram para a agenda política duas demandas essenciais: descentralizar o poder rumo aos estados e municípios, em contraposição ao modelo autoritário dos anos de 1964 a 1985, e promover mais justiça social por meio do combate às desigualdades sociais crônicas.[39]

Para tanto, no título "Da Organização do Estado", art. 1º, caput, a Carta de 1988 instituiu a forma federativa do Estado brasileiro, regulamentada, ainda, no art. 18 e em outros vários dispositivos da Constituição, como o artigo 60, parágrafo 4º, inc. I, que atribuiu ao federalismo a condição de "cláusula pétrea", protegida com rigidez constitucional máxima.[40]

No modelo brasileiro, foi instituído um federalismo fiscal cooperativo com distribuição vertical e horizontal de recursos entre União, estados, Distrito Federal e municípios, como se infere dos artigos 145 a 169 da Constituição Federal.

---

[39] SOARES, Márcia Miranda. Federalismo e desigualdades sociais no Brasil atual. *Revista Brasileira de Estudos Constitucionais - RBEC*, ano 12, n. 19, p. 143-175, jul./set. 2011. Disponível em: https://www.forumconhecimento.com.br/periodico/151/10679/20566. Acesso em: 16 out. 2019.

[40] Sobre o assunto, calha transcrever a lição de Marta Arretche: "O conceito clássico de Estado federativo, como foi construído pela geração de estudos dos anos 60 e 70, o define como uma forma particular de governo dividido **verticalmente** (entre distintos níveis de governo), de modo que diferentes governos têm autoridade sobre a mesma população e território" (ARRETCHE, Marta. Federalismo e democracia no Brasil: a visão da ciência política norte-americana. **São Paulo em Perspectiva**, v. 15, n. 4, p. 23-31, 2001a. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/spp/v15n4/10369.pdf. Acesso em: 16 out. 2019).

Estabeleceu-se que os entes federados devem atuar em cooperação, inclusive financeira, para realizarem políticas públicas. Essa partilha tem como objetivos, dentre outros, reduzir as desigualdades regionais, promovendo equilibrado desenvolvimento do país e bem-estar social.[41]

O federalismo, forma do Estado brasileiro, é protegido com rigidez constitucional máxima, na condição de "cláusula pétrea", conforme o art. 60, § 4º, I, da CF de 1988, e, além de um modelo de repartição espacial das unidades federadas, constitui forma de separação e limitação dos poderes do Estado destinada à concretização de direitos fundamentais.[42]

Nesse passo, a efetividade do pacto federativo é um dos fatores mais relevantes para o resultado das políticas públicas educacionais. O padrão de organização territorial do estado repercute diretamente na estrutura administrativa, condiciona e influencia a educação pública, sobretudo seu financiamento.[43]

Mencionamos, no item 2.3 deste trabalho acadêmico, que o sistema educacional brasileiro é um arranjo institucional orquestrado por diferentes organizações nos três níveis de governo, em razão do caráter marcantemente descentralizador das políticas educacionais. Por conseguinte, envolve todas as esferas das unidades, em uma complexa rede de repartição de atribuições, competência legislativa, encargos e receitas, característica do federalismo cooperativo.[44]

A Constituição Federal, em seu art. 6º e no art. 205, determina que a educação é direito de todos e dever do Estado, devendo ser assegurada por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas. Ademais, conferiu aos estados a missão de ofertarem o ensino médio e o ensino fundamental; aos municípios, prioritariamente, a educação infantil (creches e pré-escolas) e também o ensino fundamental; e à União, a responsabilidade de colaborar técnica e financeiramente com os demais entes, além de ofertar a educação superior.

O art. 11 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) esclarece e complementa o art. 212, ao permitir ao município o financiamento de ações voltadas a outras etapas de ensino somente quando estiverem atendidas, de forma plena, as atividades de sua área.

---

[41] TORRES, Heleno Taveira. Constituição financeira e o federalismo financeiro cooperativo equilibrado brasileiro. **Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico – RFDFE**, Belo Horizonte, ano 3, n. 5, p. 45, mar./ago. 2014. Disponível em: http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=181561. Acesso em: 4 mar. 2019).

[42] FREITAS, Leonardo Buissa. A tributação e a dignidade da pessoa humana. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 12, n. 47, p. 183-208, jan./mar. 2012.

[43] MACHADO, Marcelo da Silva. O (im)pacto federativo e financiamento da educação. **Fineduca – Revista de Financiamento da Educação**, Porto Alegre, v. 7, n. 8, p. 1-20, 2017.

[44] CONTI, José Mauricio. **Levando o direito financeiro a sério**. A luta continua. 2. ed. São Paulo: Blucher Open Access, 2016. p. 18. Disponível em https://openaccess.blucher.com.br/article-list/9788580393149-392/list#articles. Acesso em: 19 jun. 2019.

O perfil cooperativo na área da educação, assim, manifesta-se inicialmente na distribuição de funções (CF/1988, art. 211, § 1º, § 2º e § 3º), que evidencia a necessidade de coordenação e colaboração federativa e alinhamento de planos nas diferentes esferas, e depois na responsabilidade federativa solidária quanto ao financiamento suficiente da educação básica obrigatória, insculpido também no artigo 212, § 3º, da Constituição Federal.

A solidariedade é o princípio maior que informa o sistema. Mais do que separação e descentralização, o federalismo deve ser meio de colaboração entre os governos para realização dos objetivos comuns.[45]

O sistema federalista educacional é também fiscal, marcado pela distribuição vertical e horizontal de recursos, como se infere dos artigos 145 a 169 da Constituição Federal, e por uma partilha de recursos que tem como objetivos, dentre outros, reduzir as desigualdades regionais, favorecendo o equilibrado desenvolvimento do País e o bem-estar social.[46]

É essencial relembrar que a teoria dos direitos fundamentais está ancorada no financiamento, pois a realização social depende de gastos públicos. Já diziam Holmes e Sustein, em estudo de referência sobre o custo dos direitos, que a limitação de recursos é uma realidade,[47] não havendo como dissociar as políticas públicas da educação infantil e sua efetividade do respectivo financiamento que, no caso do federalismo brasileiro, é cooperativo.

A disponibilidade de recursos financeiros é diretriz racional de um Estado que se dirige a certos fins, posto que as políticas públicas somente se efetivam se existirem recursos financeiros. É essencial obter recursos para gastá-los e ter competência financeira para realizar direitos.[48]

O federalismo por cooperação se caracteriza pela ajuda mútua entre o ente central e os entes federados para objetivos comuns e essa colaboração precisa acontecer nos campos administrativo, político e, principalmente, financeiro.[49]

Nesse passo, parte da arrecadação da União é transferida para estados e municípios e parte da arrecadação dos estados é transferida aos municípios, com o objetivo de reduzir os impactos das diferenças de arrecadação entre referidas esferas federativas e também entre municípios diferentes de um mesmo estado.

---

45 BERCOVICI, 2013, p. 76.
46 TORRES, 2007, p. 45.
47 HOLMES; SUSTEIN, 2000, p. 34.
48 LOCHAGIN, Gabriel Loretto. **A execução do orçamento público:** flexibilidade e orçamento impositivo. **São** Paulo: Blucher, 2016. p. 23 (Série Direito Financeiro). Disponível em: http://openaccess.blucher.com.br/article-list/a-execucao-do-orcamento-publico-flexibilidade-e-orcamento-impositivo-314/list#articles. Acesso em: 3 mar. 2019.
49 DALLAVERDE, 2016, p. 45.

De acordo com a Constituição Federal de 88, conforme mencionado no item anterior, cada ente federado possui uma gama de tributos para instituir e cobrar, as chamadas competências tributárias. A descentralização fiscal demanda distribuição de competências tributárias para serem exercidas pelas unidades, segundo os fatos geradores dos tributos, eliminando conflitos ou concurso de competências tributárias.

No caso brasileiro, o princípio geral que norteia a repartição de competências entre as entidades componentes do Estado federal é o da predominância do interesse. Segundo tal princípio, à União cabem matérias e questões de predominante interesse geral, nacional, ao passo que aos Estados tocam as matérias e os assuntos de predominante interesse regional. Por sua vez, aos Municípios concernem os assuntos de interesse local.

Assim, os entes possuem competência legislativa na medida de sua representação: a União edita leis de categoria nacional, as leis federais, e os estados e municípios editam as de caráter estadual e municipal, consoante estabelecem os artigos 22, 24 e 30, incs. I e II, da Constituição Federal. A não atribuição de encargos exclusivos para a União, em favor de uma atuação supletiva e redistributiva de âmbito nacional, reforça o seu papel de coordenação, diversamente dos estados e municípios, que têm encargos específicos.

Dentro das diversas divisões de competências do federalismo, este pode ser classificado como cooperativo ou dual. O federalismo dual tem por característica principal uma separação muito bem definida e rígida entre o sistema central e as demais unidades, tal como nos Estados Unidos. No Brasil, o modelo, em teoria, adotado, é o federalismo cooperativo, que, contrapondo-se ao dual, não possui uma separação rígida entre as competências definidas e é fundado no equilíbrio entre competências e autonomia dos entes federados na Constituição Federal.

O adjetivo cooperativo não implica uma interação tranquila e amigável entre as esferas de governo, como poderia sugerir o nome. Quer dizer apenas que os diferentes governos devem funcionar e trabalhar juntos – não por opção, mas pela própria dinâmica estabelecida pelo desenho constitucional federativo.

O artigo 211 da Constituição Federal de 5 de outubro de 1988, ao dispor que os entes federativos organizarão, em regime de colaboração, seus sistemas de ensino, define múltiplas funções: própria, supletiva e redistributiva, cuidando desse equilíbrio. O critério estabelecido para a divisão diz respeito à atuação prioritária de cada ente, enquanto as funções supletiva e redistributiva expressam o regime de colaboração e o federalismo cooperativo em matéria educacional.

A educação é competência comum inscrita no art. 23, inc. V, da Constituição Federal, que estabelece que cabe à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios proporcionarem os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência, razão porque a efetivação desse direito público envolve a atuação de todos os entes federados mediante coordenação de atividades e cooperação federativa.

A Constituição Federal determina que cabe aos municípios atuarem prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil, aos estados e Distrito Federal no ensino fundamental e médio, e à União, no ensino superior, colaborando e suplementando as ações dos demais entes. Efetivar materialmente o direito à educação e legislar são competências que se relacionam.

O federalismo por cooperação se caracteriza, assim, pela ajuda mútua entre o ente central e os entes federados para objetivos comuns, notadamente relacionados aos direitos fundamentais e sociais dos cidadãos e ao desenvolvimento econômico do país, com colaboração nos campos administrativo, político e, principalmente, financeiro.[50]

Gilberto Bercovici[51] destaca que, apesar de a execução poder ser realizada por cada um dos entes, no caso da efetivação dos direitos fundamentais de interesse comum, como saúde e educação, deve sempre partir de uma decisão conjunta.

Enquanto a coordenação consiste no procedimento que busca um resultado comum, cujas bases são as competências concorrentes do artigo 24 da Constituição de 1988 (CF), a cooperação está relacionada à tomada de decisão, que deve ser executada de forma conjunta, não podendo a União e os entes federados atuarem isoladamente.[52]

Vislumbra-se, portanto, que o desenho normativo constitucional vigente ampliou a autonomia política e financeira dos estados e municípios, bem como os gastos sociais. Contudo, alguns dilemas em relação ao equilíbrio e à cooperação federativos se sobressaem, principalmente no aspecto fiscal, o que será minudenciado na seção seguinte deste estudo.

A bem da verdade, a descentralização fiscal ocorreu sem divisão clara acerca das competências ou responsabilidades sociais de cada ente nas políticas públicas. Não se estabeleceu definição mínima do campo de atuação dos três níveis territoriais de poder (União,

---

50 DALLAVERDE, Alexsandra Kátia. **As transferências voluntárias no modelo constitucional brasileiro**. São Paulo: Blucher Open Access, 2016. (Série Direito Financeiro). Disponível em: http://openaccess.blucher.com.br/article-list/as-transferencias-voluntarias-no-modelo-constitucional-brasileiro-320/list#articles. Acesso em: 3 abr. 2019.

51 BERCOVICI, 2013, p. 92.

52 ARAUJO, Gilda Cardoso. Federalismo e políticas educacionais no Brasil: equalização e atuação do empresariado como projetos em disputa para a regulamentação do regime de colaboração. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 34, n. 124, p. 789, set./dez. 2013. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-73302013000300008&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 20 abr. 2019.

estados e municípios). Em contrapartida, o federalismo, ao tempo que aumenta a autonomia subnacional, limita as políticas redistributivas.

Esclarece a cientista política Márcia Miranda Soares[53] que a considerável ampliação dos direitos sociais na Constituição foi acompanhada da descentralização de recursos fiscais e do caráter redistributivo, com destaque para o sistema de fundos, a exemplo do Fundo de Participação dos Estados (FPE), do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e, no caso da educação, do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb).

Estados e municípios dependem, outrossim, da transferência de recursos federais por intermédio de fundos e de outros mecanismos previstos na legislação, sendo o federalismo educativo marcado pela expressiva presença do governo federal em face dos demais entes, o que produz reflexos sobre os serviços de educação no Brasil.

A respeito, Élida Graziane[54] leciona que não há um sistema nacional de ensino, mas este se concretiza por meio da coordenação exercida pela União, condutora da política educativa e responsável por integrar as políticas públicas, ações e exigências comuns, com o fim de atingir os objetivos nacionais traçados no Plano Nacional de Educação.

Cabe à União o papel de realizar planos e editar normas destinadas à superação dos dilemas do federalismo brasileiro dentro do campo educacional. Nesse contexto se encontram a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), Lei Federal n. 9.394, promulgada em 20 de dezembro de 1996, que estabelece diretrizes para os diversos tipos de educação (pública e privada),[55] o Programa de Desenvolvimento Educacional (PDE), apresentado pelo governo federal em abril de 2007, relacionado a um modelo sistêmico de educação e de planejamento, e o Plano Nacional de Educação (PNE).

Destarte, a Constituição, ao atribuir à União, no art. 22, inc. XXIV, competência privativa para legislar sobre "diretrizes e bases da educação", conferiu o poder-dever de regular a prestação dos serviços educacionais, seus métodos e organização, com políticas nacionais orientadoras e planejadoras, deixando os demais entes com menor espaço de atuação legislativa.

No que diz respeito à efetivação do direito fundamental à educação e sua respectiva proteção estatal, a repartição de competências denotou, concomitantemente, um esforço material comum a todos os entes de proporcionar os devidos meios de acesso à educação (art.

---

53 SOARES, 2011.

54 PINTO, Élida Graziane. *Financiamento dos direitos à saúde e à educação*. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 45. Disponível em: https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1335. Acesso em: 15 out. 2019.

55 BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996a**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 27 ago. 2020.

23, inc. V), assim como previu o dever-poder de legislar sobre a matéria de forma concorrente entre a União e os estados (art. 24, inc. IX) e a competência material de os municípios manterem, com a cooperação técnica e financeira dos âmbitos federal e estadual, os programas de educação infantil e ensino fundamental (art. 30, inc. VI).

A repartição de competências culmina, no art. 212 com o fato de cada ente federativo dever aportar um patamar mínimo de gasto na manutenção e desenvolvimento do ensino público (MDE). Em complemento, para evitar abusos ou desvios interpretativos que pudessem tolher o alcance do montante que cada ente deve aplicar em educação, a LDB definiu, em seu art. 70, elenco taxativo do que poderia ser considerado, ou não, como gasto na manutenção e no desenvolvimento do ensino, para fins de cumprir o art. 212 da Constituição.

A proteção constitucional à oferta pública, universal e gratuita das atividades de ensino, por sua vez, foi sedimentada desde a redação original e até hoje vigente do art. 212, em cujo caput se lê: "a União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, 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".

Vê-se que a Constituição de 1988, nesse passo, se manteve coerente com uma série histórica de normas constitucionais definidoras de percentual mínimo de gasto público em educação, cuja origem remonta à Constituição da República de 1934, que inovou no seu cunho social e democrático, mudando a concepção de como o Estado deveria assegurar o direito à educação e conferindo força normativa à Constituição para orientar positivamente a ação do administrador.[56]

Com efeito, as políticas públicas prestacionais que integram o mínimo existencial (como saúde, educação, assistência social etc.) devem ser empreendidas progressivamente para satisfação dos cidadãos, já que, em caráter primordial, deve-se garantir a subsistência. Essa progressividade relaciona-se com a ideia de vedação de retrocesso social, uma garantia de que os direitos sociais, econômicos e culturais – uma vez que tenham sido assegurados constitucionalmente – não podem ser simplesmente suprimidos ou constrangidos pelo legislador.[57]

Ressalte-se que o federalismo cooperativo em matéria educacional, previsto no art. 211 da Constituição, municipalizou o ensino fundamental com os objetivos de otimizar recursos,

---

[56] Nesse sentido Élida Graziane aduz: "Outro não foi o propósito das normas que inseriram na Constituição de 1988 patamares mínimos de gasto público em determinados direitos fundamentais, como os de saúde e educação, senão o de orientar a ação positiva do Estado brasileiro (em qualquer dos três níveis da federação)". (PINTO, 2015, p. 48).

[57] CANOTILHO, 2001, p. 483.

eliminando atividades-meio, e de fomentar maior efetividade das políticas, transferindo para beneficiários a responsabilidade pelo estabelecimento das prioridades, bem como pelo acompanhamento e fiscalização da aplicação dos recursos e prestação dos serviços.

De outro lado, a outorga de atribuições de grande magnitude a municípios em diferentes níveis de desenvolvimento social e econômico ignorou a previsível incapacidade financeira, técnica e administrativa de muitos deles, para o elenco de missões que lhes foram conferidas.[58]

Referida repartição de encargos, ademais, não foi acompanhada de equalização dos tributos, permanecendo o caráter marcadamente concentrador em relação ao sistema de arrecadação. Conforme aduz Marta Arretche, "[...] os cincos principais impostos são responsáveis por mais de 70% da arrecadação total, sendo quatro deles arrecadados pela União".[59]

Tal modelo de repartição de receitas, além de descortinar uma contradição interna do texto constitucional – que descentraliza competências, mas centraliza financiamento – produz resultados nefastos, dentre eles o baixo compromisso com o equilíbrio fiscal.

De outra ótica, no plano das competências comuns para a execução de serviços públicos, como é o caso da educação, a superposição de áreas de atuação favorece omissão das entidades dotadas de menos visibilidade. Não é incomum uma "apropriação informal" de ações concretas desenvolvidas, beneficiando-se o município vizinho de iniciativas conduzidas pela capital, e a dependência dos municípios de fronteira em relação às megalópoles, que distorce o planejamento e leva a gestão pública ao insucesso. Grandes cidades, portanto, ficam sobrecarregadas por força da inação ou ação deficiente de outras entidades federadas.[60]

As competências compartilhadas são, destarte, desafiadoras e se tornam um problema a partir do momento em que não há mecanismos que instituam deveres mais claros por parte de cada entidade federada e, mais ainda, quando não há resposta institucional à eventual omissão no cumprimento desses deveres.[61]

---

58 É de Souza a afirmação de que "[...] existe um consenso de que as heterogeneidades econômicas entre as regiões constituem-se no principal problema do federalismo brasileiro, e os dados mostram que a concentração econômica regional aumentou nos anos 1990, após leve declínio registrado durante o regime militar" (SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil Pós-1988. **Revista de Sociologia e Política**, n. 24, p. 106, jun. 2005. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n24/a08n24.pdf. Acesso em: 21 maio 2007).

59 ARRETCHE, 2001a.

60 VALLE, Vanice Lírio do. Desafio de um novo Federalismo: o reencontro pelos municípios de um espaço para a vontade de coordenação. Revista Brasileira de Direito Municipal – RBDM, Belo Horizonte, ano 16, n. 55, p. 225, jan./mar. 2015. Disponível em: http://dspace/xmlui/bitstream/item/19727/PDIexibepdf.pdf?sequence=3. Acesso em: 1º nov. 2019.

61 Nesse sentido, valiosa é a lição da professora Vanice Valle: "A tênue linha divisória entre o federalismo de cooperação – constitucionalmente desejado – e aquele de competição, em que o benefício de uma entidade federada se dá à custa do prejuízo de outra, que a realidade veio a desenvolver como resultado nefasto de um

Em relação à execução das políticas educacionais, a União, como coordenadora, centraliza suas ações no Ministério da Educação e Cultura (MEC), órgão federal responsável por colocar em curso as políticas educacionais, articulando os diferentes níveis e sistemas, que tem como braço financeiro o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), autarquia vinculada ao MEC que atua no financiamento das ações suplementares voltadas, principalmente, para o ensino público obrigatório ofertado por estados e municípios.

Ainda com os avanços trazidos pela Constituição Federal de 1988, a educação apresenta inúmeras falhas e sofre críticas tanto no que diz respeito às diretrizes e aos métodos fixados pelo legislativo como no plano de execução da política já definida em lei. Ambas convergem, no entanto, para que a educação seja concebida como um valor e um direito a merecer especial proteção estatal.

No campo das políticas públicas de educação, com frequência são propostas alterações em torno de uma redistribuição de recursos tributários e de possibilidades distintas de combinações entre entes federados e competências.

A União recebeu competências para impostos no art. 153, os estados, no art. 155, e os municípios, no art. 156, ficando o Distrito Federal com os estaduais e municipais, por força do art. 147. Os mesmos entes federados podem instituir, ainda, contribuições de melhoria e taxas, por força do art. 145, inc. II e III.

Extrai-se ainda, do Capítulo 1, Título IV da Constituição Federal, que cuida do Sistema Tributário Nacional, especialmente da Seção VI, que regula a Repartição das Receitas Tributárias (arts. 157 a 162), que a receita oriunda dos tributos deve ser partilhada pelas esferas de governo, já que, no Brasil, o governo federal centraliza a maior parte das competências de arrecadação.[62]

A partilha de recursos, embora provoque imprecisão financeira, já que a arrecadação de cada tributo assume comportamento completamente diferente nos diversos entes federados, é

---

desenho institucional incompleto de estratégias de descentralização, sempre se terá presente. Disso se extrai a conclusão de que operar exclusivamente na seara da definição de tarefas – eliminando por apropriação em favor de uma entidade federada (como se possível fosse) aquelas que hoje se apresentam como de competência comum – pode significar, tão somente, deslocar esse mencionado limite entre colaboração e competição de uma área temática para outra" (VALLE, Vanice Lírio do. Desafio de um novo federalismo: o reencontro pelos municípios de um espaço para a vontade de coordenação. *Revista Brasileira de Direito Municipal - RBDM*, ano 17, n. 56, p. página inicial-página final, abr./ jun. 2015. Disponível em: https://www.forumconhecimento.com.br/periodico/149/21172/41510. Acesso em: 30 ago. 2020, p. 225).

62 Para Gabriel Loretto Lochaguin, são distribuídas, no plano constitucional, competências financeiras. Aos entes da Federação, dotados de competência tributária, foram atribuídas receitas próprias, assim como encargos. Nos limites dessas competências constitucionais se encontram as decisões financeiras, tradicionalmente pelo orçamento público, instrumento por meio do qual se procura adequar gastos e serviços de responsabilidade de cada ente federativo para prestá-los de forma eficiente (LOCHAGUIN, 2016).

necessária. Conferir recursos aos entes exclusivamente com fundamento na arrecadação, diante do quadro de repartição constitucional de competências tributárias, seria totalmente inadequado aos propósitos de desenvolvimento nacional.

Em verdade, como já mencionado, embora a União arrecade aproximadamente 70% dos tributos, os estados perto de 25% e os municípios em torno de 5%, o ente nacional possui a menor parcela de responsabilidade com a educação, o que, dentre outros fatores, justifica a necessidade de outros aportes para investimentos na área.

Assim, há previsão de complementações de receitas por parte da União, e também de transferências de recursos entre os governos, que pode inclusive ocorrer de município para município. A União tem o papel de promover a equalização e redistribuição desses recursos, mantendo a Federação equilibrada

2.4 Educação infantil e a Meta 1 do Plano Nacional de Educação

O processo de reconhecimento da educação infantil como direito público fundamental foi lento e tardio, sofreu profundas mudanças nos últimos 30 anos e envolveu o embate de concepções entre movimentos de lutas capitaneados pela comunidade, associações, pesquisadores, governo e organizações internacionais.

A instrução primária, com duração de 2 a 5 anos, foi estruturada a partir de 1920 mediante as reformas estaduais. A despeito, mesmo com o reconhecimento pelo Estado da educação como um direito social, na década de 1930, foi somente em 1988 que o ensino obrigatório para a primeira infância foi categorizado pela Constituição como um direito público subjetivo.

Nesse contexto, a expansão da oferta pública e privada foi seguida de intenso processo de regulamentação no âmbito dos sistemas de ensino, no qual se observam tensões, obstáculos e, também, importantes avanços, cujo marco legal mais relevante foi a Constituição Federal, promulgada em 1988.

A Constituição de 88 inovou ao integrar a educação infantil à política nacional de educação, estabelecendo a obrigatoriedade de atendimento em creche e pré-escola para as crianças de zero a seis anos de idade (art. 208, inc. IV), trazendo importante avanço na proteção jurídica à primeira infância, já que a legislação anterior vinculava as crianças de até 7 anos de idade à política de assistência social.

Dispôs ainda, em seu art. 30, inc. VI, que cabe ao Município manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental.

Até a década de 1970, a educação na primeira infância não era garantida por legislação específica. Esse quadro começou a mudar a partir da década de 1980, quando várias pesquisas apontaram que os primeiros seis anos de vida da criança constituem a fase mais importante de formação da personalidade, desenvolvimento de habilidades e competências essenciais ao desenvolvimento do ser humano.[63]

A partir das descobertas neurocientíficas e em razão de iniciativas em prol da educação da primeira infância ocorridas em países da Europa e nos Estados Unidos, pesquisadores, organizações não governamentais, comunidade acadêmica, população e outros setores da sociedade passaram a se mobilizar para que o direito da criança a uma educação de qualidade fosse reconhecido.

Na mesma esteira da Constituição Federal e em razão dela, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB – Lei Federal n. 9.394/96) esclarece, em seu art. 4º, inc. II, que o dever do Estado com a educação escolar pública será efetivado, dentre outras coisas, mediante a garantia de educação infantil gratuita às crianças de até 6 (seis) anos de idade.

Relevante destacar que o art. 29 da LDB também consagra a natureza obrigatória da educação infantil, responsabilidade do Estado e da família, ao dispor que a primeira etapa da educação básica tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança de até seis anos de idade, em seus aspectos físicos, psicológicos, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade.

A LDB, por meio do art. 21, ao tempo em que regulamenta o sistema educacional público e privado do Brasil, estabelece que a educação escolar é dividida em dois níveis: básica e superior, sendo a primeira integrada por três etapas: educação infantil, ensino fundamental e ensino médio.

A educação infantil corresponde à etapa da educação básica destinada ao processo inicial de socialização e aprendizado das crianças (até 5 anos de idade), nos termos da Constituição e da LDB, constituindo-se a porta de acesso dessas crianças ao direito constitucional à educação por meio de creches e pré-escolas.

---

[63] CONSENZA, Ramon M.; GUERRA, Leonor B. **Neurociência e Educação:** como o cérebro aprende. Porto Alegre: Artmed, 2011.

O Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei Federal n. 8.069/1990),[64] por sua vez, impõe, no art. 4º, ser "[…] dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes […] à educação". E complementa, no art. 54, inc. IV, que cabe ao Estado assegurar "atendimento em creches e pré-escolas às crianças de zero a seis anos de idade".

No exercício de sua competência privativa, a União editou também a Lei Federal n. 13.005/2014, que estabeleceu o Plano Nacional de Educação (PNE)[65] para o período de 2014 a 2024, a fim de regulamentar as obrigações de fazer dos arts. 206, 208, 212 e 214 da Constituição Federal.

O PNE é um instrumento do sistema nacional de educação destinado a assegurar a articulação entre os entes federados, tendo como perspectivas: democratização, universalização, qualidade, inclusão, igualdade, diversidade e a valorização dos profissionais da educação.

Concorre, assim, para que as políticas públicas de educação sejam de Estado, com menor discricionariedade ao governante, porque essenciais, e não podem ter quebra de continuidade, devendo ser orientadas por ideais que transcendem governos para investimentos a longo prazo. O objetivo é diferenciá-las das políticas públicas de governo que têm mais margem de discricionariedade governamental e variam conforme a alternância de poder.[66]

Nessa perspectiva, o Plano Nacional de Educação, que possui 20 metas, desdobradas em 254 estratégias, destinadas à garantia de acesso e qualidade à Educação Básica e Superior, tem especial relevância, articulando e induzindo políticas educacionais no Brasil, uma vez que, além da questão do financiamento e do complexo equilíbrio entre oferta de serviços e necessidades sociais, busca solucionar problemas gerenciais e na estrutura técnico-pedagógica dos demais entes federados.

A Meta 1 do PNE estabelece o dever de universalizar, até 2016,[67] a educação infantil na pré-escola para as crianças de quatro a cinco anos de idade e ampliar a oferta de educação

---

64 BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 27 ago. 2020.

65 BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em: 11 out. 2018.

66 AIRTH, Fernando. Políticas públicas de Estado e de governo: instrumentos de consolidação do Estado Democrático de Direito e de promoção e proteção dos direitos humanos. *In:* BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas públicas, reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 233.

67 Não obstante os comandos do PNE, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), e citada no relatório da Oxfam Brasil, divulgou que 75% (setenta e cinco por cento) das crianças menores de quatro anos de idade não estão em creches ou escolas, em

infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% das crianças de até três anos até o final da vigência do plano. Essa etapa do ensino foi eleita por este estudo como amostra para análise da efetividade do direito à educação, com enfoque na universalização das vagas para a pré-escola.

A pré-escola oferece um ambiente que estimula a comunicação verbal e a socialização, incluindo atividades que favorecem o desenvolvimento de habilidades mentais, físicas e comportamentais, que resultam na melhora da concentração, do raciocínio e da observância de regras. Ainda, conforme já mencionado, o saber é um dos pontos de sustentação da dominação em todos os territórios das atividades humanas.

Assim, ampliar o acesso à pré-escola é essencial para a formação da cidadania e para disponibilizar mecanismos para uma vida adulta plena, já que comprovada a importância dessa fase para a formação dos indivíduos.

A diretriz contida na Meta 1 do PNE deixa explícito o comprometimento da União com a universalização da educação básica, em conformidade com o disposto no artigo 214, inciso I, da Constituição Federal, e com o art. 60 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

Anteriormente ao Plano Nacional de Educação de 2014, as ações universalizantes foram trazidas à agenda pela Emenda Constitucional (EC) n. 59, de 11 de novembro de 2009,[68] que ampliou a obrigatoriedade do ensino para a faixa etária dos 4 aos 17 anos, e pela Emenda Constitucional n. 53, de 2006,[69] que incluiu a educação infantil no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), assegurando recursos para a ampliação do atendimento nessa etapa.

Não obstante as previsões constitucionais, o déficit de vagas na educação infantil e nas creches antes do Plano Nacional de Educação era enorme. Apenas para ilustrar, de acordo

---

descompasso à meta 1 do Plano Nacional de Educação (OXFAM BRASIL. **Relatório A distância que nos une**. p. 60. Disponível em: https://www.oxfam.org.br/um-retrato-das-desigualdades-brasileiras/a-distancia-que-nos-une/. Acesso em: 12 nov. 2018).

68 BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Emenda Constitucional n. 59, de 11 de novembro de 2009**. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm. Acesso em: 27 ago. 2020.

69 BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Emenda Constitucional n. 53, de 19 de dezembro de 2006a**. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm. Acesso em: 27 ago. 2020.

com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios de 1999 (Pnad),[70] 9,2% das crianças de 0 a 3 anos e 52,1% das de 4 a 6 anos de idade frequentavam instituições de Educação Infantil.

Entre as principais estratégias da Meta 1 situa-se a definição de formas de expansão da educação infantil nas respectivas redes de ensino dos entes federativos, considerando as peculiaridades locais, em regime de colaboração entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios.

A estratégia abrange a manutenção e a ampliação da rede, em regime de colaboração, por meio de programas como o programa nacional de construção e reestruturação de escolas e de aquisição de equipamentos, com vistas à expansão e à melhoria da rede física de escolas públicas de educação infantil.

Para auxiliar os governos municipais, o Inep publica o Censo da Educação Básica, que engloba os dados da educação infantil,[71] e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que oferece orientações sobre como ter acesso aos programas e projetos para a educação infantil.[72] Ademais, há Resoluções da Câmara de Educação Básica e do Pleno do Conselho Nacional de Educação (CNE) sobre educação infantil.[73]

O Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) divulgou, no ano de 2020, o *Relatório do 3º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação*,[74] consignando que, embora tenham sido registrados expressivos avanços no campo da universalização do ensino infantil, as metas estão em estágio insatisfatório de cumprimento. A única norma integral e efetivamente executada até então foi a realização das avaliações bienais.

Indica ainda o Relatório, publicado em 2020 pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, que embora o aumento do percentual de cobertura na pré-escola se beneficie das tendências demográficas, com redução do número absoluto de crianças na população, há um considerável déficit da disponibilização de vagas.

---

70 IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios**. v. 21. Rio de Janeiro: IBGE, 1999. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/59/pnad_1999_v21_br.pdf. Acesso em: 28 fev. 2020.

71 INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Educacenso.** Disponível em: http://portal.inep.gov.br/basica-censo. Acesso em 9 jun. 2020.

72 Disponível em: www.fnde.gov.br. Acesso em: 9 jun. 2020.

73 BRASIL. Ministério da Educação. **CNE – Atos Normativos.** Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12812&Itemid=866. Acesso em: 9 jun. 2020.

74 INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Relatório do 3º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação – 2018**. Brasília, DF: Inep, 2020. Disponivel em: http://portal.inep.gov.br/informacao-da-publicacao/-/asset_publisher/6JYIsGMAMkW1/document/id/1476034. Acesso em: 4 nov. 2019.

A atual ausência de atingimento da aludida Meta 1 do PNE elucida, assim, falhas nos serviços públicos educacionais. Dentre os entraves é importante destacar a inadequada repartição de atribuições nas políticas públicas educacionais e a falta de colaboração efetiva das outras unidades federativas para o cumprimento de objetivos e metas definidos.

É possível afirmar que um dos problemas é a ampliação dos deveres dos municípios sem correspondente alteração nas normas de financiamento e/ou divisão de encargos alusivos à educação infantil.

Destaca-se também que o conjunto de diretrizes e metas do PNE não possuem a devida organicidade, várias metas são reiteradas, por vezes superpostas, e não apresentam a devida articulação interna com as demais, especialmente no que se refere a financiamento e gestão.

Outro problema é que o PNE aprovado contou com significativas restrições à gestão da educação e, apesar de apresentar metas de amplo alcance, indicando grandes desafios para a melhoria da educação nacional, é marcado pela ausência de mecanismos concretos de financiamento, pela não regulamentação do regime de colaboração e pela falta de marcos para gestão e financiamento da educação nacional**.**

Contudo, o PNE, como o epicentro do processo político, colabora para uma política educacional de Estado, na qualidade de proposição, embora na prática não tenha sido capaz de nortear diretrizes de planejamento, gestão e efetivação das políticas educacionais de forma integrada e articulada entre os entes federativos.

Embora o Plano Nacional de Educação seja responsável por consideráveis avanços direcionados ao atendimento de suas metas, há de se pontuar que seu bojo não contém qualquer diagnóstico, contextualização das metas estipuladas, tampouco estatísticas sobre a situação em que se encontravam a União e os demais entes federados, razão porque parte da doutrina diz que não constituiria um verdadeiro plano.[75]

Em um cenário ideal, o Plano Nacional de Educação deveria conter uma análise situacional, com diagnóstico e avaliação de ações e programas, necessidades de investimentos, macrodiretrizes e estratégias.

Uma avaliação adequada da política pública de oferta de vagas na educação infantil nos municípios perpassa necessariamente pelo estudo do financiamento cooperativo da educação, analisando-se o papel dos entes federativos e a eficácia das políticas públicas educacionais à luz desse sistema para que se possa viabilizar o cumprimento da Meta 1 do PNE. A

---

[75] OLIVEIRA, Weder de. Plano Nacional de Educação: a necessidade de estratégias emergentes. **Interesse Público – IP**, Belo Horizonte, ano 18, n. 95, p. 33-61, jan./fev. 2016.

complexidade do modelo federativo brasileiro e as lacunas na regulamentação da cooperação tornam a execução do Plano Nacional de Educação bastante desafiadora.

Retomando o assunto proteção jurídica à educação infantil, destaca-se, ainda, a Lei federal n. 13.257, de 8 de março de 2016,[76] que instituiu o Marco Legal da Primeira Infância, em prol da educação infantil e do federalismo cooperativo na área educacional.

A legislação brasileira, como se vê, confere importância à educação infantil, reconhecendo sua significação social, com a finalidade de garantir suporte adequado à organização cerebral das crianças desde a tenra idade. Atenta, ainda, aos resultados de pesquisas científicas que comprovam que os cuidados com a primeira infância e a oferta de estímulos pedagógicos adequados são essenciais para benefícios durante toda a vida do indivíduo e formação da personalidade.[77]

Todavia, para que as políticas públicas de universalização da educação infantil avancem, é essencial o apoio do Estado e da União com financiamento, apoio técnico, diretrizes gerais, formação de professores, expansão da rede física (no que se refere ao financiamento para reestruturação e aparelhagem da rede), dentre outros.[78]

A presente pesquisa pretende investigar se o modelo de financiamento cooperativo funciona e permite uma adequada oferta de vagas no ensino infantil, nos moldes legais, bem como quais os eventuais problemas existentes no financiamento da educação infantil e nas políticas públicas municipais que impedem o alcance dos objetivos e metas determinados pela Constituição Federal e pelo PNE.

A complexidade do modelo federativo brasileiro e as lacunas na regulamentação da cooperação tornam a execução do Plano Nacional de Educação bastante desafiadora.

---

[76] BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei n. 13.257, de 8 de março de 2016**. Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância e altera a Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), o Decreto-Lei n. 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei n. 5.452, de 1º de maio de 1943, a Lei n. 11.770, de 9 de setembro de 2008, e a Lei n. 12.662, de 5 de junho de 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13257.htm. Acesso em: 27 ago. 2020.

[77] YOUNG, Mary Eming et al. (org.). **Do desenvolvimento da primeira infância ao desenvolvimento humano:** investindo no futuro de nossas crianças. Tradução de Magda Lopes. São Paulo: Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, 2010. Disponível em: https://issuu.com/fmcsv/docs/do_desenvolvimento_da_primeira_inf_ncia_ao_desenvo. Acesso em: 5 fev. 2020.

[78] BRASIL. Ministério da Educação. **Planejamento a próxima década:** conhecendo as 20 Metas do Plano Nacional de Educação. Brasília: MEC, 2014. Disponível em: http://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne_conhecendo_20_metas.pdf. Acesso em: 9 jun. 2020.

3 EFETIVAÇÃO DO DIREITO À EDUCAÇÃO

3.1 Políticas públicas e efetivação de direitos

As políticas públicas são uma resposta do Estado visando o cumprimento eficaz dos preceitos da Constituição Federal que estabelecem direitos para os cidadãos, notadamente os sociais. Assim, desenvolver políticas públicas é um dever estatal que se concretiza por meio de ações e programas que precisam ser sistematizados de maneira funcional e sequencial, sempre com o objetivo de efetivarem direitos e reduzirem a desigualdade social.

Nesse item do presente ensaio serão abordados os aspectos relevantes para a construção de uma política pública em sua forma ideal para que, depois, se possa analisar a situação atual das políticas públicas voltadas ao cumprimento da Meta 1 do PNE nos municípios objeto do estudo empírico.

A complexidade do processo de elaboração de uma política demonstra a necessidade de aprofundamento do tema para uma atuação estatal mais eficiente. O conhecimento acerca do processo de elaboração das políticas públicas e o estudo das soluções para os problemas sociais é extremamente importante, pois torna possível encontrar alternativas e traçar políticas públicas juridicamente viáveis, eficientes e coerentes com os preceitos instituídos pela Constituição da República.

Não há dúvidas de que a elaboração das políticas públicas passa por inúmeros debates e conflitos de interesses fundamentais no processo democrático, mas não se deve perder de mente que, independentemente da posição política vigente, ela deve estar voltada à satisfação do interesse público. Assim, o planejamento e a execução das políticas públicas devem estar sintonizados com a máxima eficiência das prestações e otimização dos recursos gastos.

A gestão administrativa precisa observar os princípios e regras que a regem (como pressuposto de validade de seus atos) e garantir os direitos de seus administrados (cidadãos), além de lançar mão de meios aptos para atingir finalidades públicas, seu norte maior.

Para tanto, é necessário o estudo dos aspectos descritivos, operacionais, qualitativos e de contexto relacionados à formulação de políticas públicas e seus processos, e não apenas dos resultados práticos, a fim de localizar elementos objetivos importantes ao aprimoramento do processo e à consequente disponibilização de direitos.

Maria Paula Dallari Bucci define políticas públicas como programas de ação governamental que visam coordenar os meios para realizar objetivos socialmente relevantes e

politicamente determinados.[79] Prossegue afirmando que as políticas públicas são interdisciplinares por definição já que representam a racionalização da atividade política no interior do aparelho estatal. Além de envolverem aspectos jurídicos, tratam de gestão pública e matérias correlatas.

Conforme a autora, as políticas públicas não são categoria definida e instituída pelo Direito, mas arranjos típicos da atividade político-administrativa que a Ciência do Direito deve compreender e analisar, para propor modelos jurídicos destinados à construção, estruturação e dinâmica das atividades políticas.[80]

Tais atividades, associadas aos modos de intervenção do Estado, possuem relação com os conceitos de regulação e de governança e muitas vezes são desenvolvidas em ambiente fragmentado e desorganizado. As reflexões jurídicas auxiliam na busca pela racionalidade da ação governamental, possibilitando aprimoramento. Em contrapartida, o estudo das políticas públicas colabora para a nova relação do pesquisador com o objeto do direito, menos restrita à mera aplicação do direito e mais voltada aos processos de produção das decisões governamentais.

Há, portanto, estreita relação entre as políticas públicas e as disposições constitucionais, todavia, aquelas não estão previstas no rol dos direitos de base constitucional que se destinam a implementar.

Maria Paula Dallari Bucci destaca que nem mesmo as medidas concretas de implementação do direito podem ser qualificadas automaticamente de políticas públicas e destaca que: "salvo duas exceções, SUS e FUNDEB, entendo que a Constituição não contém políticas públicas, mas direitos cuja efetivação se dá por meio de políticas públicas. Assim, política pública não é sinônimo de direito nem pode ser reduzida a disposições jurídicas".[81]

Antes de prosseguir sobre a formulação das políticas públicas, calha destacar que o legislador originário, no texto constitucional de 1988 estabelece demandas sociais prioritárias, ditando pautas de atuação e temas que devem ser acatados pelo gestor, com especial relevo a direitos fundamentais.

---

[79] Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas para alcançar objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Como tipo ideal, a política pública deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o alcance dos resultados.

[80] BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. *In:* BUCCI, Maria Paula Dallari. **Políticas públicas:** reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 20-34.

[81] BUCCI, 2006, p.24.

Ainda, em relação à Constituição Federal e políticas públicas, a Emenda Constitucional n.108/2020, que dispõe sobre o Fundeb, tornando-o definitivo, incluiu no parágrafo único do art. 193 da Constituição Federal que ao Estado compete a função de planejamento das políticas sociais, assegurada, na forma da lei, a participação da sociedade nos processos de formulação, de monitoramento, de controle e de avaliação dessas políticas.

Trata-se de inovação bastante significativa, que agrega ao texto constitucional expressões referentes ao modelo do ciclo das políticas públicas.

Alguns modelos explicativos foram desenvolvidos para se compreender como e por que o governo faz ou deixa de fazer alguma ação que repercutirá na vida dos cidadãos, já que a política se desenvolve por meio de um processo deliberativo, formado por vários estágios dinâmicos. Dentre eles destaca-se o modelo de formulação e análise denominando ciclo de políticas públicas, que tem por finalidade fornecer subsídios para melhor organizar, desenvolver e implantar uma política pública.

Kingdon,[82] em sua obra *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, descreve o ciclo de políticas públicas como um conjunto de processos autônomos que compreende o estabelecimento de uma agenda, a especificação das alternativas para as escolhas, uma decisão final entre as alternativas disponíveis e, finalmente, a implementação.

No mesmo sentido, os doutrinadores Xun Wu et al.[83] preconizam que o ciclo das políticas públicas *(policy cicle*) é um processo que envolve as fases definição da agenda, formulação de políticas, tomada de decisão, implementação e avaliação.

A importância do estudo das políticas por meio de ciclos também é contemplada na literatura pátria, e aqui citamos João Pedro Shmidt,[84] para quem os processos político-administrativos voltados para a realização das políticas públicas possuem momentos principais que compõem o chamado ciclo político, integrado por cinco fases: percepção e definição de problemas; inserção na agenda política; formulação; implementação e avaliação.

Há críticas à sistematização do ciclo das políticas em fases determinadas, sob o argumento principal de que essa divisão não retrataria a dinâmica de uma política pública, cujas fases e fronteiras não são estanques ou nítidas. Nesse sentido, Caroline Rocha Franco[85] alerta

---

82 KINGDON, Jonh. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. Boston: Little Brown, 1984. p. 213.

83 WU, Xun et al. **Guia de políticas públicas:** gerenciando processos. Tradução de Ricardo Avelar de Sousa. Brasília: Enap, 2014.

84 SCHMIDT, João Pedro. Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos. *In:* REIS, Jorge Renado; LEAL, Rogério Gesta (orgs.). **Direitos sociais e políticas públicas:** desafios contemporâneos. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2008. p. 2315.

85 FRANCO, Caroline da Rocha. O modelo de *multiple streams* na formulação de políticas públicas e seus reflexos no direito administrativo. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 13, n. 54, p. 169-184, out./dez. 2013.

para a necessidade de não se considerar as fases rígidas etapas sequenciais, pois é possível que as sequências se alternem e as fases se misturem.

Todavia, ainda que conte com fragilidades reconhecidas, a divisão do ciclo de políticas públicas em etapas é uma ferramenta analítica cuja abordagem contribui para tornar clara e didática a discussão sobre o tema. A fragmentação reduz a complexidade e facilita o planejamento do processo, composto por estágios de características específicas, ainda que não lineares.[86]

Assim, estudar políticas, inclusive as educacionais, à luz do ciclo das políticas públicas, é útil e permite exame crítico da trajetória de programas e políticas educacionais desde sua formulação inicial até a sua implementação prática e efeitos, sistematizando uma maneira de pensar as políticas e saber como são feitas.

O ciclo das políticas públicas se inicia com a formação da agenda, que ocorre a partir da escolha de um conjunto de problemas encarados como relevantes. Uma sociedade possui inúmeros problemas, mas obviamente apenas alguns deles são absorvidos pelo governo no desenvolvimento de uma política pública.

A construção de agendas (agenda setting) é importantíssima pois para uma questão social vir a ser considerada um problema público, e como tal inserido na agenda formal de governo, é necessário o convencimento dos agentes envolvidos nos processos decisórios de que a situação deve ser priorizada e possui alternativas de intervenção pública. Tal processo está diretamente associado à capacidade do tema em mobilizar a opinião pública, incorrendo em bônus ou ônus políticos a ação ou a omissão do Estado. Por sua vez, a permanência do tema na agenda pública depende da renovação periódica de sua importância política.

Conforme Secchi,[87] há três tipos de agendas merecedoras de uma intervenção pública: (a) agenda política (ou sistêmica); (b) agenda formal (ou institucional); (c) agenda da mídia, conforme se origina, respectivamente, da comunidade política, do governo ou da mídia, já que os meios de comunicação, em muitos casos, influenciam fortemente as agendas.

A inserção de temas prioritários no texto constitucional promove a fixação, a partir do problema, de uma agenda de ação voltada para os poderes que a Constituição Federal organiza. Essa fixação de pautas primárias de atuação, sob as cláusulas de proteção dos preceitos de *status*

---

[86] RAEDER. Savio. Ciclo de políticas: uma abordagem integradora dos modelos para análise de políticas públicas. **Perspectivas em Políticas Públicas**, Belo Horizonte, v. VII, n. 13, p. 121-146, jan./jun. 2014.

[87] SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas:** conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

hierárquico diferenciado, se denomina heterovinculação[88] e é imposta ao poder político organizado, no que toca a seu dever de formulação de políticas públicas.

Sobre as heterovinculações, Vanice Lírio do Valle explica que a Constituição exerce esse papel de fixação de pautas de prioridade no que toca às políticas públicas educacionais – descrevendo-as como instrumentos à ação estatal finalisticamente orientados. Destaca que, além da cláusula de enunciação de direitos (art. 6º, *caput*, e art. 205, CF), dos princípios aplicáveis a essa área de atuação (art. 206, CF) e da reserva mínima de recursos a financiarem o sistema (art. 212, CF), o texto constitucional densifica o espectro de obrigações reconhecidas ao Estado, enunciando um conjunto de ações que, devidamente garantidas, efetivam o cumprimento desse mesmo dever (art. 208, CF).[89]

Todavia, a inclusão de problemas na agenda dos governos não é automática a partir da previsão nos textos legais e se inicia com o acatamento do assunto pelo governo (por vezes quando o debate público captura a atenção dos elaboradores de política), que, em seguida, busca apoio político dos atores para a aprovação da política e posterior implementação.

Nesse particular, convém lembrar que o objetivo de universalizar a educação constava nos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias desde o ano de 1988,[90] mas somente entrou na agenda política após inserção do tema no Plano Nacional de Educação, publicado no ano de 2014.

Como observa Isabela Cardoso de Matos Pinto,[91] as escolhas das políticas são permeadas por várias influências e possuem como atores duas categorias de participantes ativos – governamentais (Executivo, Legislativo e servidores públicos) e não governamentais (especialistas, grupos de interesse, mídia, opinião pública) –, os quais agem nos processos que conferem proeminência aos itens da agenda e às alternativas.

---

88 BUCCI, Maria Paula Dallari. Controle judicial de políticas públicas: possibilidades e limites. **Fórum Administrativo – FA**, ano 18, n. 103, p. 7-16, set. 2009. Disponível em: https://www.forumconhecimento.com.br/periodico/124/10548/18351. Acesso em: 7 out. 2019.

89 VALLE, Vanice Lírio do. Constitucionalização das políticas públicas e seus reflexos no controle. **Fórum Administrativo – FA**, ano 18, n. 85, p. 7-21, mar. 2008. Disponível em: https://www.forumconhecimento.com.br/periodico/124/10502/17180. Acesso em: 7 out. 2019.

90 Na época, a redação do art. 60 era a seguinte: "Art. 60. Nos dez primeiros anos da promulgação da Constituição, o poder público desenvolverá esforços, com a mobilização de todos os setores organizados da sociedade e com a aplicação de, pelo menos, cinquenta por cento dos recursos a que se refere o art. 212 da Constituição, para eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental."

91 PINTO, Isabela Cardoso de Matos. Mudanças nas políticas públicas: a perspectiva do ciclo de política. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v. 12, n. 1, p. 27-36, jan./jun. 2008. Disponível em: http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/3832. Acesso em: 8 jun. 2020.

Em complemento, João Pedro Schimdt[92] menciona que influenciam a construção da agenda governamental os agentes visíveis (políticos, mídia, partidos) ou invisíveis (pesquisadores, consultores, funcionários).

A prévia identificação dos atores que influenciam na agenda governamental e no deslinde de uma política pública é importante instrumento de adequação do processo de formulação da *policy*,[93] visto que possibilita uma escorreita análise do papel de cada partícipe, ampliando a margem de efetividade do desígnio estatal subjacente à política.

A formulação de políticas públicas ocorre com a finalidade de resolver problemas, razão porque os administradores públicos geralmente são as figuras proeminentes e visíveis envolvidas. Cabe aos integrantes da administração central (alto nível de governo, políticos eleitos e ocupantes de cargos de nomeação ou confiança) estabelecerem as prioridades e determinarem os itens da agenda.

Nessa categoria de atores, diante do desenho da Constituição Federal, o Poder Executivo, liderado pelo Presidente da República, assessorado na maior parte das vezes pelo Ministério da Educação, possui significativo rol de possibilidades para direcionar as políticas públicas, dentre as quais se destacam a medida provisória, o poder de veto, a exclusividade de propor matérias em áreas específicas e de solicitar unilateralmente urgência para matérias de sua autoria, além da negociação de cargos da administração federal.

Exemplo recente do direcionamento de políticas públicas na forma acima mencionada é o Programa Universidades e Institutos Empreendedores e Inovadores – Future-se, lançado pelo MEC em 17 de julho do ano de 2019, que passou a tramitar como Projeto de PL n. 3.076/2020 em 3 de junho de 2020.

O Poder Legislativo, por sua vez, cumpre marcante papel de adesão aos rumos das políticas educacionais instituídas pelo Executivo, seja por meio da edição de novas leis, inclusive as de efeito concreto como as orçamentárias ou pela realização de estudos e revisões de legislação, papel menos explícito, mas igualmente vital no processo. Destaca-se, no ciclo da política educacional no âmbito do Legislativo, o poder de agenda da Comissão de Educação, que é permanente.

As comissões permanentes são órgãos técnicos criados pelo Regimento Interno da Casa e constituídos de deputados (as), com a finalidade de discutirem e votarem as propostas de leis apresentadas à Câmara. Elas se manifestam emitindo opinião técnica sobre determinadas

---

92 SCHMIDT, op. cit., p. 2.317.

93 A doutrina distingue os termos *politic*, a arte de alcançar o poder e garantir a permanência no exercício do mesmo; e *policy*, a arte de usar o poder a serviço de um projeto.

proposições ou projetos, por meio de pareceres, antes de irem ao Plenário. Com relação a outras proposições elas decidem, aprovando-as ou rejeitando-as, sem a necessidade de passagem pelo Plenário da Casa.

Por outro lado, ainda em relação aos diversos atores das políticas, destacam-se os burocratas, servidores públicos de carreira, e os agentes políticos, a exemplo do Ministério Público, do Poder Judiciário e dos Tribunais de Contas, os quais não têm tanta influência na determinação de agenda, mas interferem seguramente na elaboração de alternativas de solução, manifestando seu poder no momento da implementação de políticas e ainda na possibilidade de veto de políticas públicas não amparadas em critérios legais e técnicos justificados.

Nesse sentido, em relação ao direito à educação, podem ser citadas as várias diretrizes de políticas ditadas pelos Conselhos Nacional,[94] Estadual e Municipal de Educação.

Órgãos de controle externo, como o Ministério Público, por sua vez, emitem recomendações preventivas e de controle direcionadas aos Poderes Executivo e Legislativo locais,[95] além de levarem demandas ao Poder Judiciário, que por diversas vezes interfere, determinando como ou quando devem ser prestadas as políticas públicas, como no caso clássico da judicialização da falta de vagas em creches e escolas.[96]

Os Tribunais de Contas também possuem papel relevante, realizando orientações técnicas, julgamento de contas e emitindo instruções normativas, especialmente em relação ao financiamento e às despesas com educação, o que acaba por balizar a implementação de políticas.

Referidos agentes públicos muitas vezes identificam questões emergentes por meio de sua atuação profissional e dos contatos com os cidadãos destinatários das políticas, tomam conhecimento dos problemas, inclusive antes que se tornem públicos, e desempenham importante papel como formuladores de políticas.

---

94 Podem ser citadas as diretrizes voltadas para as escolas durante a pandemia: BRASIL. Ministério da Educação. **CNE aprova diretrizes para escolas durante a pandemia.** Educação e Coronavírus, 28 de abril de 2020. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/busca-geral/12-noticias/acoes-programas-e-projetos-637152388/89051-cne-aprova-diretrizes-para-escolas-durante-a-pandemia. Acesso em: 8 jun. 2020.

95 Recomendação n. 44 da Comissão de Direitos Fundamentais do Conselho Nacional do Ministério Público, que dispõe sobre a atuação do Ministério Público no controle do dever de gasto mínimo em educação, publicada em setembro de 2016 (CNMP – Conselho Nacional do Ministério Público. **Comissão de Defesa dos Direitos Fundamentais**. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Comissoes/DireitosFundamentais/Arquivos/Projeto_GT8_sugest%C3%A3o_CDDF_reuni%C3%A3o.pdf. Acesso em: 8 jun. 2020).

96 OLIVEIRA, Vanessa Elias de. Judiciário e políticas públicas: o caso das vagas em creches na cidade de São Paulo. **Educação & Sociedade,** Campinas, v. 39, n. 144, p. 652-670, jul.-set. 2018. Disponível em: https://www.scielo.br/pdf/es/v39n144/1678-4626-es-es0101-73302018176112.pdf. Acesso em: 28 ago. 2020.

Um segundo grupo em ordem de importância envolve acadêmicos, pesquisadores e consultores, que muitas vezes formulam propostas, afetando mais a elaboração e a seleção de alternativas do que o conteúdo das agendas.

A pesquisa acadêmica sistematiza estudos de caso e analisa o funcionamento de políticas públicas, exercendo papel relevante no contexto das políticas públicas com propostas que afetam a seleção de alternativas e a otimização das agendas.

A mídia é coadjuvante do processo, mas pode ajudar a mudar rumos de uma questão, já que é um canal para ampliar conflitos. Nesse grupo também se inserem os partidos políticos, que impactam pelo contexto de suas plataformas e por sua liderança no âmbito do Legislativo.[97]

Atores não governamentais, por sua vez, agem mais como "atores que bloqueiam" do que como "atores que promovem" itens da agenda. Sindicatos, associações, empresários, dentre outros atores, participam legitimamente na construção de políticas públicas, tentando influenciar a *policy* em consonância com os legítimos interesses dos grupos em que atuam para destacar suas alternativas ou bloquear iniciativas, mobilizando a atenção do governo e impactando na agenda mediante condutas abarcadas sob o conceito do *lobby*.[98]

A opinião pública, por sua vez, age mais como restrição do que estabelecendo o que é desejável.

Findo o panorama sobre os atores envolvidos na formulação das políticas, destaca-se a etapa de inclusão do problema na agenda. Apenas a partir da delimitação do problema e de suas causas é possível analisar as variáveis que sobre ele atuam e as opções e estratégias de solução. Formuladores de políticas geralmente enfrentam janelas de oportunidade de curta duração para encontrar soluções viáveis dos problemas.

Uma janela aberta para políticas públicas (*policy window*) é uma oportunidade para que os interessados em determinada causa ofereçam soluções ou chamem a atenção para problemas que julgam especiais.[99] A mudança da agenda política e o surgimento de políticas públicas novas ocorrem principalmente em ocasiões de janelas de oportunidade e com convergência dos múltiplos fluxos (problemas, soluções e dinâmica da política).

Conforme já mencionado, a legislação brasileira (constitucional e infraconstitucional) apresenta um desenho protetivo que traz a universalização da educação infantil à centralidade dos debates das políticas públicas voltadas para a efetivação de direitos fundamentais.

---

97 PINTO, 2008, p. 32.

98 ARAÚJO, Fabiano de Figueiredo. Os atores de política pública e a regulamentação do lobby no Brasil. **Fórum Administrativo – FA**, ano 18, n. 179, p. 41-50, jan. 2016. Disponível em: https://www.forumconhecimento.com.br/periodico/124/21195/42666. Acesso em: 13 out. 2019.

99 KINGDON, op. cit., p. 213.

O legislador impõe, em muitos momentos, além das prioridades de atuação, como deverá ser a formulação e execução de políticas públicas, a exemplo do que faz no financiamento da educação básica via Fundeb e de quando estabelece a observância ao dever de probidade, ao interesse público e à finalidade pública. Todavia, para que o deslinde da política seja potencializado, o elaborador das políticas deve estar atento às janelas de oportunidade.

Em relação à universalização da educação, é possível destacar que, atualmente, o Brasil possui uma janela de oportunidade: a transição demográfica. Condições mais propícias para o melhor atendimento das necessidades da infância e de suas famílias, incluindo a educação infantil, são vislumbradas com a redução ano a ano da participação de crianças, adolescentes e jovens no total da população brasileira, devido à intensa queda da fecundidade no país nas últimas décadas, apontada por estudos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, que atesta que, na primeira infância (zero a seis anos), a redução já ocorre não só em termos percentuais, mas também em números absolutos.

Esse quadro favorece o aumento da taxa de cobertura na maioria das etapas da Educação Básica e, principalmente, na educação infantil. A tendência de declínio da população em idade escolar, associada a melhorias no fluxo educacional (por reduções na taxa de repetência), se traduz em declínio no número de matrículas e representa uma oportunidade ímpar para a promoção de uma educação infantil universal.

Na sequência do ciclo das políticas públicas, definida a agenda, são identificados os objetivos esperados e as metas para realiza-los, com repartição de atribuições e responsabilidades aos gestores públicos, por meio de planos ou programas que, a seu turno, originam projetos e se desdobram em ações.

Elencadas as ações e os objetivos, é chegado o momento da tomada de decisão, que pode ser considerado o ápice do processo de criação de políticas. Nessa fase, ocorrem muitas vezes conflitos, negociações e acordos entre os agentes com capacidade de decisão (*decision-makers*) e os grupos sociais interessados (*stakeholders*).

A etapa complexa seguinte será a implementação, que materializa a formulação, concretizando ações e atividades, diretrizes, programas e projetos ao encargo do aparelho burocrático. A articulação e a integração adequadas entre formulação e implementação podem indicar êxito ou fracasso da política, sendo necessário coordenar órgãos, partilhar informações, recursos ou implementar tarefas e programas conjuntamente.

A avaliação de políticas públicas é a fase final do ciclo e ferramenta essencial destinada à investigação da sua eficácia ou das deficiências dos programas e procedimentos.

Essa etapa fornece subsídios preciosos para ajustes de rotas direcionados ao exame do alcance dos objetivos das políticas, a eficácia dos meios utilizados, bem como o que pode ser feito para melhorar. Desse modo, pode ocorrer em diferentes momentos: antes (*ex ante*), durante (*in itinere* ou monitoramento) ou depois (*ex post*) da implementação da política.

Avaliar é fundamental para determinar como uma política pública se saiu na prática e para estimar o provável desempenho dela no futuro, já que produz conhecimentos sobre como intervenções geram resultados, servindo de base para inovações. No entanto, cuida-se de ferramenta pouco explorada tanto devido ao medo dos gestores públicos de serem prejudicados por avaliações negativas de seu trabalho como devido à falta de conhecimento sobre aspectos técnicos da avaliação.

Eis a lição de Xun Wu et al., em seu *Guia de Políticas Públicas*, sobre o assunto:

> Mais especificamente, a avaliação contribui para o processo de criação de políticas públicas, pois: • sintetiza o que se sabe sobre um problema e a solução proposta de política pública ou programa; • desmitifica a sabedoria convencional ou mitos populares relacionados com o problema ou suas soluções; • desenvolve novas informações sobre a eficácia do programa ou da política pública; e • explica aos atores da política pública as implicações das novas informações obtidas por intermédio da avaliação.[100]

A avaliação das políticas públicas é fundamental para tornar o gasto público mais eficiente, podendo embasar decisões quanto à alocação de recursos e continuidade de um programa a partir da análise do caso concreto.

3.2 Plano Nacional de Educação 2014 e seu papel indutor das políticas públicas de educação

Conforme já mencionado neste trabalho, a educação ocupa diversos dispositivos da Constituição brasileira, a exemplo dos artigos 6º, 205, 206, 208, 210, 214, o que reforça o reconhecimento do seu caráter de prioridade para o legislador constituinte e exige, por parte do Estado, políticas públicas para oferta universal no país.

A Constituição de 1988 estabelece, assim, inúmeras diretrizes político-governamentais para a educação em suas normas vinculantes das ações de governo. Paralelamente, ainda podemos destacar dispositivos relacionados à matéria, a exemplo dos fundamentos da República Federativa do Brasil, como a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana

[100] WU et al., op. cit., p. 118.

(art. 1º) e os objetivos de construção de uma sociedade livre, justa e solidária, garantia do desenvolvimento nacional, erradicação da pobreza e da marginalização e redução das desigualdades sociais e regionais.

Também pertinente é o direito fundamental à boa administração pública, no dizer de Juarez de Freitas, "norma implícita (feixe de princípios e regras) de direta e imediata eficácia em nosso sistema constitucional". Ela pode ser definida como o direito à administração pública eficiente e eficaz, proporcional, cumpridora de seus deveres, com transparência, motivação, imparcialidade e respeito à moralidade, à participação social e à plena responsabilidade por suas condutas omissivas e comissivas.[101]

Atenta à necessidade de diretrizes nacionais para balizarem a boa administração pública e otimizarem políticas públicas educacionais no País, desafiadoras diante dos arranjos federativos e da densidade demográfica brasileira, a Constituição Federal estabelece vários parâmetros nos artigos 23, 214 e, em especial, o § 4º do art. 211, a saber: "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."

Com esse papel, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, organiza e regulamenta a estrutura e o funcionamento do sistema educacional – público e privado – em todo o país, com base nos princípios e direitos da Constituição Federal.

A LDB foi editada no exercício de competência exclusiva da União (art. 22 da CF) e, assim, estados, Distrito Federal e municípios precisam observar os ditames, conforme estabelecido em seu artigo 8º, cabendo à União a coordenação da política nacional de educação e aos sistemas de ensino a liberdade de organização.

Dessa forma, as políticas educacionais no País precisam considerar a Constituição Federal e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, que estabelece, dentre outras coisas, a garantia do direito de acesso à educação a qualquer brasileiro, ao ressaltar, em seu artigo 3º, que o ensino deverá considerar os princípios de "igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; liberdade de aprender […]; pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas; respeito à liberdade e apreço à tolerância; valorização do profissional da educação escolar e garantia de padrão de qualidade".

Dispõe também a LDB sobre a organização da educação nacional, determinando responsabilidades e obrigações a cada esfera federativa, acerca dos níveis e modalidades de

---

[101] FREITAS, Juarez. **O direito fundamental à boa administração pública**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 9.

ensino e profissionais da educação, além de regulamentar, dentre vários assuntos importantes, matérias relacionadas ao financiamento da educação e à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, que serão pormenorizadas na próxima seção.

No federalismo cooperativo, conforme já mencionado, a coordenação das ações é necessária para atingir os objetivos comuns, sendo essencial um modelo de planejamento central, com papel uniformizador e aspectos que ultrapassem interesses específicos de unidades em prol de tópicos comuns de abrangência nacional.

Ainda, a reforma gerencial do Estado, moldada pela globalização e abertura dos mercados para a competição capitalista, obrigou os países a serem mais competitivos, e a contarem com um Estado que além de mais legítimo, porque democrático, fosse mais eficiente porque gerencial[102], constituído pela lei, pelas políticas públicas, e pela administração pública.

A administração pública, organização soberana, tem por objeto o aparelho do Estado, e se aproxima da teoria política e do direito, apropriando-se de alguns conceitos de gestão utilizados para administração de empresas. Administrar o aparelho do estado e geri-lo de forma eficiente é especialmente importante quando o Estado assume a execução de políticas públicas sociais voltadas à satisfação de direitos fundamentais.

Uma sociedade só se desenvolve adequadamente se contar com uma administração capaz que, além de seus governantes, conte com a competência de seus oficiais públicos para planejarem as ações necessárias.

Esse é o papel principal também de instrumentos como o Plano Nacional de Educação (PNE), igualmente competência da União. Cuida-se de ferramenta que tem por objetivos planejar e articular as ações de todas as esferas do governo em função de resultados comuns, a fim de otimizar as políticas públicas e evitar problemas causados pela falta de cooperação adequada entre União, estados e municípios, e, ainda, pela descontinuidade de programas e políticas públicas.

O Plano Nacional de Educação, na essência, precisa determinar princípios, diretrizes, estratégias de ação e metas, a fim de guiar as políticas públicas educacionais e combater os problemas do sistema de educação brasileiro nas esferas de governo. O atual PNE (Lei n. 13.005/2014) é resultado das ações da sociedade brasileira para efetivação das disposições legais contidas no artigo 214 da Constituição Federal, de 1988, que determina:

---

[102]BRESSER PEREIRA. Luis Carlos. Reforma gerencial do Estado, teoria política e ensino da administração pública. **Revista Gestão e Políticas Públicas**. Disponível em: http://www.bresserpereira.org.br/papers/2011/391-Ensino_administra%C3%A7%C3%A3o_p%C3%BAblica.pdf. Acesso em 26/10/20.

> A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino, em seus diversos níveis, e à integração das ações do poder público que conduzam à:
> I – erradicação do analfabetismo;
> II – universalização do atendimento escolar;
> III – melhoria da qualidade do ensino;
> IV – formação para o trabalho;
> V – promoção humanística.

A função precípua, destarte, é indicar diretrizes e metas para os dez anos seguintes, em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos, aprovada pela Conferência Mundial sobre Educação para Todos, realizada em Jomtien, na Tailândia, de 5 a 9 de março de 1990.

Essas diretrizes são relativas a todas as esferas administrativas e, por isso, estados e municípios também foram obrigados a elaborarem seu plano estadual ou municipal de educação, seguindo os princípios do plano nacional e adaptando-o à sua realidade

A decisão do legislador constituinte de 1988 de inovar, tornando o Plano Nacional de Educação uma lei, demonstrou a preocupação em conferir ao plano maior potencial para atingir a eficácia de uma mera carta de intenções, como era o primeiro PNE, elaborado pelo Conselho Federal de Educação, em 1962. A força de lei possibilita que seu cumprimento seja reivindicado judicialmente, embora não tenha força para determinar o sucesso das políticas educacionais, como se verá neste trabalho.

O PNE concebido no governo de Fernando Henrique Cardoso, por meio do Ministério da Educação, traduziu as políticas governamentais em curso, com destaque para lógicas de gestão e as prioridades de adoção de políticas focalizadas, com ênfase no ensino fundamental e na construção de um sistema de avaliação da educação, o que representou grande avanço.

Já o atual Plano Nacional de Educação, aprovado pela Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014, por sua vez, possui como destaques a tentativa de superar problemas em relação ao financiamento e à colaboração entre os entes públicos e contribuir para a equidade entre União, estados e municípios em relação a receitas, despesas e encargos, um grande dilema do federalismo.[103]

Nesse sentido, o artigo 7º trata do regime de colaboração voltado para o alcance das metas educacionais até 2024 e estabelece, em seu inciso VII, que o arranjo pode ser posto em prática por meio do Arranjo de Desenvolvimento da Educação (ADE), uma forma de

---

[103] Ricardo Lobo Torres adverte que a discriminação constitucional de receitas não corresponde à discriminação de despesas, que possa levar à justa partilha de responsabilidade administrativa, a permitir o equilíbrio fiscal e financeiro (TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. 14. ed. atual. São Paulo: Renovar, 2007. p. 104).

colaboração territorial basicamente horizontal, instituída entre entes federados, visando assegurar o direito à educação de qualidade e ao desenvolvimento territorial e geopolítico. Constitui forma de trabalho em rede entre um grupo de municípios com proximidade geográfica e características sociais e culturais semelhantes, para trocar experiências e solucionar dificuldades comuns na área da educação.[104]

Ainda em relação à questão do financiamento, convém destacar as Metas 20.A e 20.B do PNE, que determinam, ao ente público, a obrigação de ampliar o investimento público em educação de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% do produto interno bruto (PIB) até o 5º ano de vigência da Lei e ampliar o investimento em educação pública para atingir, no mínimo, 10% do PIB ao final do decênio.

Interessante relembrar, conforme pontuado no item 3.1 deste trabalho, que o processo de formulação de uma política pública pode ser sequenciado de acordo com o chamado ciclo político, integrado por cinco fases: percepção e definição de problemas; inserção na agenda política; formulação; implementação e avaliação.

Assim, o atual PNE originou-se de um processo prévio de percepção e definição de problemas por parte de grupos de interesse que atuaram em disputas e acordos para inserção, na agenda política, das matérias de que tratam. O resultado, portanto, é produto de múltiplas influências e sua formulação envolveu negociações dentro do estado, que ainda ocorrem durante o processo de implementação das políticas que foram por ele determinadas.

Os principais atores envolvidos na discussão do atual PNE se distinguiram muito dos atuantes durante a elaboração do primeiro PNE,[105] quando as discussões envolveram o governo federal, os parlamentares e os "interlocutores prioritários" – União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) e Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE).

---

[104] Ensinam Juliana Argolo e Vânia Motta que há um contraste entre o regime de colaboração no formato de ADE, assentado nos conceitos de territorialidade, associativismo intermunicipal voluntário, redes, protagonismo local, visão estratégica e parcerias público-privadas e o art. 23 da Constituição Federal. O ADE tende a reduzir a responsabilização compartilhada dos entes federados com o desenvolvimento da educação básica, ao aprofundar o processo de municipalização do ensino fundamental sem alterar, qualitativamente, a política de financiamento por parte da União e dos Estados (ARGOLO, Juliana; MOTTA, Vânia. Arranjos de desenvolvimento da educação: regime de colaboração de 'novo' tipo como estratégia do capital para ressignificar a educação pública como direito. **Universidade e Sociedade** (Andes), p. 46, ago. 2015. Disponível em: http://portal.andes.org.br/imprensa/publicacoes/imp-pub-719215657.pdf. Acesso em: 5 abr. 2019).

[105] BRASIL. **Plano Nacional de Educação 2014-2024**: Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados: Edições Câmara, 2014. 86 p. (Série legislação; n. 125). Disponível em: http://www.proec.ufpr.br/download/extensao/2016/creditacao/PNE%202014-2024.pdf. Acesso em: 9 jun. 2020.

Os principais atores governamentais do setor educacional que participaram da construção do PNE 2014-2024 foram: a) Poder Executivo no plano federal: Presidência da República, Casa Civil, Secretaria de Relações Institucionais (SRI), Ministério da Educação (MEC), Ministério da Fazenda; b) Congresso Nacional: Câmara dos Deputados e Senado Federal, Conselhos e fóruns de educação institucionais: CNE, Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação (FNCE), União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (Uncme), Fórum Nacional de Educação (FNE).

Em relação aos movimentos sociais destacaram-se:

a) entidades representativas dos segmentos da comunidade educacional: CNTE, União Nacional dos Estudantes (UNE), União Brasileira dos Estudantes Secundaristas (Ubes), Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior (Andes), Federação de Sindicatos de Trabalhadores Técnico-administrativos em Instituições de Ensino Superior Públicas do Brasil (Fasubra), Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes), Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (Crub), Federação de Sindicatos de Professores e Professoras de Instituição Federais de Ensino Superior e de Ensino Básico Técnico e Tecnológico (Proifes), Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino (Contee);
b) entidades científicas: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (Anped), Associação Nacional de Política e Administração da Educação (Anpae), Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação (Anfope), Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), Centro de Estudos Educação e Sociedade (Cedes), Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (Fineduca);
c) redes de movimentos: Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil (Mieib), Campanha Nacional pelo Direito à Educação, Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (Apaes)/Federação Nacional das Apaes (Fenapaes), Fórum Nacional de Educação Inclusiva, Federação Nacional de Educação e Integração dos Surdo (Feneis), Todos pela Educação.

Em relação à sociedade civil (gestores), tem-se:

a) Entidades representativas de gestores dos entes federados na esfera educacional: Consed, Undime;

b) Entidades representativas de gestores dos entes federados em outros setores: Confederação Nacional dos Municípios (CNM), Conselho Nacional da Política Fazendária (Confaz), Associação Brasileira das Secretarias de Finanças das Capitais (Abrasf).

Há ainda, entidades da sociedade civil vinculadas ao setor privado na área educacional:

a) segmento privado empresarial da educação: Associação Nacional das Universidades Particulares (Anup), Associação Nacional dos Centros Universitários (Anaceu), Associação Brasileira de Mantenedoras do Ensino Superior (Abmes), Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (Confenen), Federação Nacional das Escolas Particulares (Fenep), Sistema S, Grupo Positivo;
b) interesses privados na área da educação relacionados a grupos de educação de capital aberto: Associação Brasileira de Educação Social (Abraes).

Em relação ao Poder Legislativo, deputados e senadores envolvidos na tramitação, em sua maioria, vieram de trajetória ligada à educação. Assim, além de dialogarem com o Executivo, movimentos e atores da sociedade civil apresentavam suas próprias proposições. Daí a dimensão do processo legislativo com mais de três mil emendas só na Câmara, se consideradas as dirigidas ao projeto original e ao primeiro substitutivo da comissão especial.

O processo que precedeu a promulgação da Lei n. 13.005/2014, atual PNE, se assemelhou mais ao processo de discussão do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) do que ao processo de elaboração do PNE anterior, uma vez que contou com o movimento social reestruturado, a partir dos Congressos Nacionais de Educação (Coneds), organizados pelas entidades da comunidade educacional.

A Campanha Nacional pelo Direito à Educação, rede de mobilização e *advocacy*, fundada em 1999, também teve intensa participação de movimentos como "Fundeb pra Valer"e "Fraldas Pintadas",[106] os quais articularam fortemente a inclusão das creches e pré-escolas no Sistema Nacional de Educação.

Vale destacar que reconhecer a qualidade de sujeitos de direitos às crianças é produto, em grande medida, das demandas dos movimentos de mulheres, pela criação e ampliação de vagas em creches e pré-escolas, o que influencia o tratamento prioritário que a educação infantil

[106] MARTINS, Paulo de Sena. **Fundeb:** federalismo e regime de colaboração. Campinas: Autores Associados, 2011.

tem recebido. Esta, conforme mencionado na seção anterior, é a primeira etapa da educação básica e tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social. Ademais, é direito público subjetivo assegurado constitucionalmente, além de direito humano consagrado por tratados e normas de direito internacional, cuja proteção legal efetiva-se de acordo com as políticas públicas disponibilizadas para sua satisfação.[107]

Destarte, a elaboração, a aprovação e a implementação do PNE foi marcada por processos tensos, de tentativas de construção de consensos, e seu produto resulta de disputas entre sociedade política e sociedade civil. Disputas que giram em torno dos interesses públicos e privados, bem como da responsabilização do Estado para com a educação, pela via dos mecanismos de descentralização *versus* centralização.

As etapas de definição de problemas na agenda política; formulação e planejamento foram contempladas pelo PNE, que apresenta um conjunto de metas e estratégias para todos os níveis, modalidades e etapas educacionais, desde a Educação Infantil até a Pós-Graduação, além de estabelecer diretrizes para a profissão docente, a gestão democrática e o financiamento do ensino.

A implementação das políticas educacionais criadas pelo PNE iniciou-se, por sua vez, com a elaboração ou adequação dos planos municipais e estaduais, que foram produzidos em consonância com o plano nacional, identificando e distribuindo responsabilidades aos executores das políticas, elaborando diagnósticos, construindo metas em consonância com o PNE, definindo indicadores e construindo as estratégias.

Destacou-se, ainda, a preocupação do Plano Nacional com a etapa de avaliação das políticas. De acordo com o artigo 5º da Lei n. 13.005/2014, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) é responsável pelo acompanhamento das metas do PNE, por meio da publicação de estudos para aferir o cumprimento a cada dois anos.

Os relatórios periódicos trazem resultados atualizados dos indicadores das metas, bem como análises sobre as tendências em cada indicador. O *Relatório do 1º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE: Biênio 2014-2016* foi publicado em 2016, o *Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE*, em 2018, e o *Relatório do 3° Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE*, em 2020. Os próximos serão divulgados em 2022 e 2024.

---

[107] LIBERATI, Wilson Donizeti. Políticas públicas no Estado Constitucional. *In*: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti. **Direitos Fundamentais:** orçamento e reserva do possível. São Paulo: Editora Atlas, 2013. p. 98-171.

Integram o PNE diretrizes, 20 metas e 254 estratégias a serem cumpridas ao longo de dez anos, que buscam garantir o direito à educação básica de qualidade, a universalização do ensino obrigatório, a redução das desigualdades, a valorização da diversidade, a valorização dos profissionais da educação e o aumento das oportunidades educacionais.

A materialização das metas se efetiva pela intersecção entre regulamentação, regulação e ação política, marcadas por disputas que traduzem os embates entre as unidades federativas.[108]

O processo de planejamento, tendo em vista a organização federativa do Estado brasileiro, se completa com a elaboração e o alinhamento dos planos de educação dos estados e municípios. Da mesma forma, necessário alinhar os planos plurianuais (PPAs) e demais peças do ciclo orçamentário com o PNE, de forma a garantir que assegurem a consignação de dotações orçamentárias compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias.

Para implementação adequada das políticas, há, ainda, uma importante agenda a ser enfrentada: a lei complementar regulamentando o art. 23, parágrafo único, da Constituição Federal, para definir normas de cooperação entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios no setor educacional.

Assim, o atual PNE trouxe dispositivos que representam vitórias da sociedade brasileira, como a diretriz de investimento de 10% do PIB e a de implementação do Custo Aluno-Qualidade (CAQ), e a previsão de que os municípios assegurem os 10% dos recursos de manutenção e desenvolvimento do ensino não vinculados ao Fundeb para aplicação prioritária na Educação Infantil (item 1.3, Meta 21).

Além disso, o PNE enfatiza a ação supletiva da União e dos estados (CF, art. 30, VI, e 211, § 1º) junto aos municípios que apresentem mais necessidades técnicas e financeiras (item 1.3, Meta 25), bem como a colaboração entre os setores da educação, saúde e assistência social na manutenção, expansão, administração, controle e avaliação das creches (item 1.3, Meta 11). Em pesquisa realizada nos *sites* públicos, todavia, não foi possível localizar iniciativa de apoio técnico à gestão da educação infantil, apenas tendo sido localizada a cartilha denominada Programa de Apoio aos Dirigentes (Pradime),[109] do ano de 2006.

---

[108] DOURADO, Luiz Fernandes. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões estruturais e conjunturais de uma política. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 677-705, jul.-set. 2010. Disponível em http://www.scielo.br/pdf/es/v31n112/03. Acesso em: 3 mar. 2020.

[109] BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Pradime:** Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais. Brasília, DF: Ministério da Educação, 2006. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Pradime/cader_tex_1.pdf. Acesso em: 20 ago. 2020.

Um terceiro bloco importante de metas trata da valorização dos profissionais da educação, considerada estratégica para que as metas anteriores sejam atingidas (Metas 15, 16, 17 e 18), todas voltadas para a capacitação dos profissionais de sala de aula.

O PNE propõe um Programa Nacional de Formação dos Profissionais de Educação Infantil, com a colaboração da União, dos estados e municípios, bem como das universidades e institutos superiores de educação e organizações não governamentais para habilitar, em cinco anos, em nível médio normal, todos os professores e dirigentes e, em dez anos, em nível superior, 70% dos professores e todos os dirigentes (item 1.3, Meta 5).

Essa lacuna do PNE, que não dispôs de instrumentos efetivos para implantar a maioria de suas metas, e a falta de olhar do município para a necessidade de profissionalizar a gestão administrativa da educação têm claros reflexos, descortinados nas dificuldades apresentadas por todos os municípios estudados no decorrer deste trabalho.

A coleta de dados por meio de questionários, divulgados na Seção 5 deste trabalho, foi um grande desafio, posto que a maioria dos municípios respondeu ao questionário somente após meses e, ademais, as respostas obtidas demonstraram, em sua grande maioria, desconhecimento completo do que consiste planejamento e avaliação de uma política pública.

Os problemas em relação à falta de efetividade das metas e estratégias de financiamento consignadas no PNE, por sua vez, serão objeto da Seção 4, que trata dos aspectos financeiros relacionados à efetivação de políticas públicas de universalização da educação infantil.

O Plano Nacional de Educação (PNE) completou em 2019, cinco anos e, infelizmente, apenas duas de suas 20 metas foram atingidas integralmente – a de titulação de professores do Ensino Superior (Meta 14) e a de avaliações periódicas pelo Inep, com a ressalva de que essas avaliações têm suprimido a análise acerca da Meta 20 do PNE.

O Tribunal de Contas da União (TCU) realizou, sob a relatoria do ministro Walton Alencar Rodrigues, acompanhamento do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024. O TCU retratou a situação de cada uma das metas do plano, mas concentrou suas análises em três delas: as metas 4 (educação especial), 18 (plano de carreira) e 19 (gestão democrática)[110].

A previsão da Corte de Contas quanto ao alcance das 20 metas do Plano Nacional de Educação é preocupante. São 12 metas com risco muito alto ou alto de descumprimento ou cumprimento parcial.

Dessa forma, embora referido plano seja uma das leis mais importantes para as políticas públicas da educação, é essencial envidar mais esforços para que as iniciativas saiam do papel,

[110]Acórdão 2.018/2019 – Plenário, Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-acompanha-metas-do-plano-nacional-de-educacao-2014-2024.htm

o que atesta a carência de instrumentos executivos voltados à consecução das metas por ele estabelecidas. Torná-las realidade, ainda que com atraso, exige um plano de ações combinadas entre as três esferas de governo e a organização dos próximos passos.

3.3 Políticas públicas de educação nos Municípios

Conforme já mencionado, a partir dos contornos do federalismo de cooperação trazidos pela Constituição Federal de 1988, a organização das políticas públicas sociais essenciais passou a envolver as três instâncias administrativas: União, estados e municípios.

Como os entes federativos são autônomos, as relações verticais na Federação brasileira – do governo federal com estados e municípios e dos governos estaduais com seus respectivos municípios – são caracterizadas pela independência. Os governos municipais são, assim, dotados de autonomia política e fiscal e podem executar uma agenda própria, independente do Executivo federal.[111]

Todavia, o regime de colaboração, a integração e a articulação entre as diferentes esferas administrativas são indispensáveis para a efetividade de um sistema de administração pública de atendimento aos mais necessitados, considerando-se as dimensões geográficas desse imenso País e sua alta densidade demográfica.

As políticas educacionais foram redimensionadas a partir da reforma do Estado brasileiro e focadas em descentralização e autonomia, dentro do padrão de gestão gerencial advindo da década de 1990, embora a descentralização político-administrativa do sistema de ensino no Brasil tenha se iniciado antes da República, no período Imperial.

Desse modo, a atuação administrativa dos municípios, associada à perspectiva desenvolvimentista, busca trazer à educação uma base sociocultural de costumes, valores e práticas locais, tornando a escola meio de integração.[112]

Ainda, a falta de capilaridade da União Federal faz com que planos nacionais tenham caráter genérico e abstrato, exigindo dos governos locais providências concretas, amparadas em um plano próprio que considere as peculiaridades na gestão de políticas sociais municipais.

---

[111] ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 17-26, jun. 2004. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392004000200003&lng=en&nrm=iso. Acesso em 10 ago. 2020.

[112] MAGALHÃES, Justino. Municípios e história da educação. **Cadernos de História da Educação**, v. 18, n. 1, p. 9-20, 29 mar. 2019.

A competência dos municípios para a instituição de seus próprios sistemas de ensino decorre da Constituição Federal e da LDB (Lei n. 9.394/1996) e a atribuição de maior autonomia é acompanhada de desafios em relação ao regime de colaboração junto aos estados e à União, à elaboração dos Planos Municipais de Educação (PMEs), à instituição e ao funcionamento de seus Conselhos de Educação e de Acompanhamento e Controle Social.

Conforme já mencionado neste estudo, a Constituição dispõe, em seu art. 30, inc. VI, que cabe ao município manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental, conferindo ao ente municipal destacada importância no federalismo brasileiro, com responsabilidades e deveres próprios, em um modelo de relações que expressa, por um lado, a interdependência entre as esferas de governo e, por outro, a autonomia para decisões e normativas locais.

A Constituição, assim, elege as demandas sociais prioritárias e, apesar de não indicar expressamente o que os atores da burocracia estatal devem fazer, estipula um contorno cujo cumprimento assegura a realização de pautas por meio dos serviços públicos, destinados ao alcance das finalidades constitucionais exteriorizadas por políticas públicas.[113]

Em relação à educação, por exemplo, tema principal deste trabalho, há a imposição de um modelo institucional para a realização de direitos. Estabelece-se, entre outras coisas, que o direito à educação se consolida a partir de um sistema que conta com recursos públicos para seu financiamento, que deve haver educação pública gratuita e o papel de cada ente federativo na efetivação do direito. Todavia, a materialização desses direitos fica a cargo dos formuladores de políticas (*policy-makers*), que devem solucionar as demandas de acordo com a melhor alternativa disponível.

O planejamento e a elaboração de planos, por sua vez, são tão importantes para a gestão pública que a Constituição Federal de 1988 (art. 165) consagrou que as ações de governo devem ser definidas com planejamento prévio. Além disso, a Constituição prevê a elaboração de planos setoriais, como o Plano Nacional de Educação (PNE), aprovado pela Lei n. 10.172, de 9 de janeiro de 2001.[114]

Em que pese a importância da atribuição de mais autonomia aos municípios, são muitos os desafios concernentes à participação solidária dos estados e da União. A educação municipal

---

[113] MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Os serviços de interesse econômico geral e as recentes transformações nos serviços públicos. *In:* ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de et al. (Coords.). **Direito público em evolução:** estudos em homenagem à Professora Odete Medauar. Belo Horizonte: Fórum, 2013. p. 531-547.

[114] BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei n. 10.172, de 9 janeiro de 2001. Institui o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10 jan. 2001.

é um desafio a ser enfrentado na formulação de suas Leis Orgânicas (Los); elaboração dos Planos Municipais de Educação (PMEs); constituição de seus Conselhos de Educação e também de Acompanhamento e Controle Social.

Instituir uma política pública, assim, demanda uma cadeia de procedimentos e objetivos pré-definidos, destinados à materialização de diretrizes. Em virtude disso, os desafios de estruturação da política pública educacional passam por várias vertentes, destacando-se a legislativa e a administrativa.

Em relação à dimensão legislativa, muitas das normas jurídicas para a educação apresentam alto grau de generalidade, assumindo mais características de princípios do que propriamente de regras. As normas apontam a direção, mas não determinam a decisão possível, de modo que, no contexto de cada município, possibilidades e alternativas podem ser sinalizados pela legislação complementar.

De acordo com o atual arcabouço legislativo, as políticas públicas municipais voltadas para a educação infantil precisam atender basicamente a três categorias de necessidades: acesso (com a construção de estabelecimentos para suprirem falta de vagas, por convênios ou por meio de bolsas para suprir falta de vagas), aparelhamento (criação e funcionamento de conselhos como o Conselho Municipal de Educação e o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente) e a formulação de políticas educacionais, preferencialmente com a participação da comunidade (como o Plano Municipal de Educação).

Quanto à formulação de políticas no município, espera-se que a participação social por meio dos conselhos de acompanhamento e controle da política educacional seja instrumento para que a produção legislativa represente a solução para reclamos e embates sociais.

Todavia, a gestão local nem sempre exercita sua autonomia para a realização da agenda de política educacional visando a garantia do direito à educação, pautando-se por regulamentações nacionais que não contemplam, evidentemente, especificidades locais.

No aspecto administrativo, o planejamento eficiente da política pública de universalização da educação infantil exigiria das Secretarias Municipais de Educação (SEMEs) e dos Conselhos Municipais de Educação (CMEs) empenho na avaliação diagnóstica, nos estudos projetivos, na definição de estratégias e instrumentos próprios para o monitoramento de metas, articulação de políticas de promoção do acesso à educação básica.

É salutar que as administrações municipais avaliem os prédios (acerca de sua localização, higiene, conforto e segurança), levantem a demanda atendida, dentre outras providências. Ademais, a política educacional demanda a necessidade de permanente monitoramento dos indicadores educacionais relativos às matrículas e ao perfil dos docentes,

dos mecanismos de gestão, a participação no controle da execução dos serviços, principalmente os advindos dos programas federais para a educação municipal.

Além da qualidade dos professores da educação básica, também é assaz importante a qualificação dos gestores de escolas e do corpo técnico da Secretaria de Educação do Município. Não é de hoje que pesquisas apontam que as formas de atuação dos gestores escolares estão relacionadas às condições de um funcionamento mais efetivo das escolas e que a formação inicial dos docentes tem implicações amplas para as escolas, na medida em que também esses profissionais poderão ser convocados a exercer a função de coordenadores pedagógicos, supervisores educacionais, gestores ou outras atividades nas redes de ensino.

Um quadro de profissionais da educação motivados e comprometidos com resultados da escola é indispensável para o sucesso de uma política educacional conforme referenciada na Constituição Brasileira. Pouco resultado se obtém se não houver uma gestão adequada dos saberes, recursos, planos e ações administrativas organizacionais.

O poder local apresenta forte potencial de intervenção positiva dos principais interessados nos destinos da vida pública, mas, por outro lado, é associado a atraso político e práticas conservadoras por excelência, que inibem o avanço e a eficiência das políticas públicas.

Com base em manifestações de responsáveis pela gestão da educação infantil em Secretarias Municipais de Educação dos Municípios analisados no presente estudo, coletadas por meio de questionários, ficaram evidenciadas as fragilidades das políticas públicas de universalização direcionadas à educação infantil, constatando-se indefinições quanto às ações e diretrizes, precariedades quanto à organização administrativa e de gestão, bem como desconhecimento de planos para ampliação da oferta de vagas.

Nesse contexto, a institucionalização de uma política de avaliação pode ser promissora para orientar e apoiar iniciativas de aprimoramento, cumprindo funções diagnóstica e formativa, subsidiando a formulação de planos de ação, sua implementação e monitoramento.

Em relação à efetivação e regulamentação das políticas públicas de educação nos municípios, merecem destaque as Leis Orgânicas Municipais, os Planos Municipais de Educação e os conselhos de fiscalização.

A atribuição de mais autonomia aos municípios resulta na necessidade de se contemplar a educação nas Leis Orgânicas Municipais (LOMs), que podem ser consideradas “Constituições Municipais”. Examinando como se apresenta a educação nas Leis Orgânicas dos 12 municípios objeto da presente pesquisa, situados no estado de Goiás, é possível concluir que, em relação ao financiamento da educação, algumas LOMs definiram com mais precisão do que outras o conceito de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE). No entanto, os textos guardam

muitas semelhanças entre si e é importante lembrar, em relação à matéria, a necessidade de observância aos artigos 70 e 71 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

Apesar de não haver exigência legal de Planos Municipais de Educação (PMEs), todos os municípios do estado de Goiás estudados neste trabalho possuem os aludidos planos, instrumentos de grande importância para a implantação e a gestão dos sistemas municipais de ensino.

Os PMEs devem integrar o conjunto de estratégias político-educacionais dos municípios, conferindo transparência à política educacional; sua execução deve ser avaliada por meio de diagnósticos, o que, contudo, não tem sido efetivado na grande maioria dos casos examinados.

Ainda, a eficácia de um PME dependeria de mais participação dos agentes de educação no município, sob a coordenação do Conselho Municipal de Educação, a partir do conhecimento das reais necessidades locais, já que, acima de tudo, deve ser um plano factível e executável pela secretaria.

Os Conselhos Municipais de Educação (CMEs) têm papel estratégico na interação com a Secretaria Municipal de Educação com vistas à atuação, por exemplo, na elaboração e execução do PME, representando a sociedade na definição dos rumos da educação por meio do exercício da democracia direta. A fixação de prioridades e metas em conjunto com as representações dos vários segmentos sociais permite ao Executivo identificar e suprir, com mais precisão e eficácia, as necessidades existentes.

Além do CME, possuem destacada importância no contexto, o Conselho de Alimentação Escolar (CAE) e o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb (CACS Fundeb), dois colegiados que têm por função acompanhar e controlar a aplicação de recursos direcionados à educação junto à administração local.

Saliente-se também a importância da rede de proteção à infância e juventude, composta pelo Conselho Tutelar, Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) e o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), como atores que precisam se envolver na política pública de educação municipal. Cabe à rede de proteção, conjunto de entidades, profissionais e instituições, garantir apoio e resguardar os direitos de crianças e adolescentes.

Assim, é necessário aperfeiçoar os mecanismos institucionalizados de participação dos conselhos e alargar essa participação, de maneira a fortalecer o poder local e melhorar a gestão educacional.

O contexto da política municipal, muito próxima do cidadão, contribui para que, no grupo político majoritário, se imponha um regime de obediência incondicional aos gestores de plantão e romper com essa lógica é um dos importantes papéis dos conselhos.

A eficiência e a eficácia de uma política pública dependem de efetivo acompanhamento e controle, interno (pelo próprio Poder Executivo), externo (Ministério Público, Tribunais de Contas e Poder Legislativo) e social, além de mecanismos apropriados de avaliação dos serviços e aplicação dos recursos públicos em educação.

Dessa forma, dilemas federalistas como a cooperação recíproca, diferentes competências e regime colaborativo provocaram um movimento ambíguo: ao mesmo tempo em que permitiram mais autonomia aos municípios e mais possibilidade de controle popular, exigem novas estratégias e rearranjos para que não se tire a responsabilidade do poder central, sobrecarregando a comunidade.

3.4 Controle das políticas públicas, transparência e *accountability*

As numerosas e complexas missões do Estado exigem que os governos e administrações realizem ações, definam diretrizes, estratégias e prioridades a serem perseguidas pelos órgãos públicos em resposta às demandas políticas, sociais e econômicas, conforme critérios legais e de legitimação. Tais ações são materializadas pelas políticas públicas, as quais norteiam a atividade financeira do Estado, direcionada ao atendimento das demandas sociais alçadas à agenda prioritária governamental.[115]

O sucesso de um programa ou política pública depende diretamente da ação cooperada de vários atores, governamentais ou não, conforme esclarece a cientista política Marta Teresa da Silva Arretche, para quem, na gestão de programas públicos, o hiato entre os objetivos e o desenho de tais programas, conforme concebidos pelos formuladores, é um desafio a ser superado por meio da cooperação dos interessados no processo.[116]

O aperfeiçoamento da atuação estatal direcionada para finalidades públicas ocorre por meio do controle, que se realiza tanto internamente, quando exercido pelo próprio ente que planejou a política, como por agentes externos ao governo.

---

[115] JANUZZI, Paulo de Martino. Eficiência econômica, eficácia procedural ou efetividade social: Três valores em disputa na Avaliação de Políticas e Programas Sociais. **Desenvolvimento em Debate**, v. 4, n. 1, p. 117-142, 2016. Disponível em: http://desenvolvimentoemdebate.ie.ufrj.br/pdf/dd_v_4_1_Paulo-Jannuzzi.pdf. Acesso em: 23 maio 2018.

[116] ARRETCHE, Marta. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. *In:* BARREIRA, Maria; CARVALHO, Maria (orgs.). Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais. São Paulo: IEE/PUC, 2001. p. 50.

O controle pode ocorrer nas modalidades bloqueio (imposição de restrições de atuação), pactuação (acordos de adequação) e indução (estímulos e apoio para realização) e assegura que não ocorra o desvirtuamento dos propósitos que motivaram o planejamento governamental.

Seu exercício se opera tanto por meio de Controladorias e Procuradorias Jurídicas como externamente, pela sociedade, mediante mecanismos de participação popular, a exemplo dos conselhos comunitários, e pela atuação do Ministério Público, dos Tribunais de Contas ou do Poder Judiciário, no caso de judicialização da política pública.

O controle tem essencial importância na regulação político-administrativa da gestão pública e contribui para o aperfeiçoamento da administração com determinações, recomendações, avaliações e orientações direcionadas a programas, órgãos e entidades da Administração Pública.

Por sua vez, a participação ampla da sociedade é referenciada em vários dispositivos da Constituição de 1988, que prevê o controle das políticas pelo cidadão e a interação entre a sociedade civil e o Poder Público no planejamento, no monitoramento e na avaliação das políticas públicas, democratizando ações antes privativas do Poder Público.

O processo democrático necessita da participação dos cidadãos para o bem comum. Nesse contexto, Habermas[117] enfatiza a importância do exercício do controle social e deliberativo. A garantia da liberdade, segundo o filósofo, não visa apenas proteger o cidadão de coações externas (concepção liberal), ela implica na necessidade de participação, cidadania e comunicação política, liberdades positivas que tornam os beneficiários politicamente responsáveis.

A Constituição Federal vigente traz, então, ferramentas que possibilitam aos cidadãos atuarem politicamente por meio da democracia participativa e deliberativa e essa participação na esfera administrativa caracteriza a mudança da administração burocrática para a gerencial, marcada por conceitos inerentes à gestão como planejamento, transparência e prestação de contas.[118]

Marcelo Neves[119] destaca que a realização do Estado de direito exige a concretização de procedimentos democráticos constitucionalmente garantidos, que viabilizem integração

---

[117] HABERMAS, Jürgen. Três modelos normativos de democracia. Tradução de Gabriel Cohen e Álvaro de Vita. **Lua Nova Revista de Cultura e Política**, n. 36, p. 3941, 1995.

[118] BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Da Administração Pública burocrática à gerencial**. **Enap – Revista do Serviço Público**, ano 47, v. 120, n. 1, p. 38, jan.-abr. 1996. Disponível em: http://www.bresserpereira.org.br/papers/1996/95.AdmPublicaBurocraticaAGerencial.pdfBR. Acesso em: 20 abr. 2019.

[119] NEVES, 1996, p. 104.

igualitária dos indivíduos e grupos à sociedade, implicando a construção da cidadania e a estruturação de uma esfera pública de legalidade.

A Constituição Federal também atribui o controle financeiro, orçamentário e de políticas públicas no Brasil a vários órgãos governamentais, aos quais compete analisar se as tarefas da gestão pública estão em conformidade com as normas vigentes.

Fernando Facury Scarff esclarece que "controlar e responsabilizar, no sentido financeiro, são duas funções correlatas à tarefa de vigiar e punir – expostas no âmbito de tutela das liberdades por Foucault –, que devem ser aplicadas de forma isonômica em uma sociedade, sem que possam existir pessoas ou situações privilegiadas de nenhuma espécie ou natureza".[120]

Um controle eficaz e capaz de assegurar resultados mínimos às ações estatais funda-se na vinculação do Estado às metas constitucionais e às escolhas públicas democráticas e republicanas. Seu exercício eficiente depende do desenvolvimento de pelo menos três temas: (i) identificação dos parâmetros de controle; (ii) garantia de acesso à informação; (iii) elaboração dos instrumentos de controle.[121]

Ana Paula de Barcellos[122] aponta que é possível imaginar ao menos três tipos diferentes de parâmetros materiais. Em primeiro lugar, parâmetros puramente objetivos, relacionados com a quantidade de recursos. A Constituição de 1988 fornece esse tipo de critério em variados dispositivos, a exemplo do art. 212, que dispõe para União, estados e municípios o percentual de aplicação de valores mínimos da receita resultante de impostos em manutenção e desenvolvimento do ensino, balizamento simples e objetivo.

Um segundo parâmetro de controle a partir do texto constitucional diz respeito ao resultado esperado da atuação estatal e às políticas públicas essenciais que devem ser ofertadas pelo Estado para promoção dos direitos fundamentais. A construção desses parâmetros envolve um trabalho hermenêutico, que consiste em extrair das disposições constitucionais efeitos específicos.

Por exemplo, é possível afirmar que o Estado brasileiro está obrigado a oferecer educação infantil e fundamental a toda a população sem qualquer custo para o estudante (CF,

---

120 SCAFF, Fernando Facury. Quem controla o controlador? Notas sobre alteração na LINDB**. Revista Eletrônica da Procuradoria do Tribunal de Contas do Estado do Pará**, Belo Horizonte, ano 1, n. 1, p. 75-93, jan./dez. 2018.

121 BARCELOS, Ana Paula de. Neoconstitucionalismo, Direitos fundamentais e controle das políticas públicas. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 240, p. 83-105, abr. 2005. Disponível em: http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/43620/44697. Acesso em: 14 jun. 2020.

122 Idem.

art. 208). De acordo com esse parâmetro, os recursos públicos disponíveis devem ser investidos em políticas capazes de produzir esse resultado até que ele seja efetivamente atingido.[123]

Destarte, a Constituição Federal estabelece fins e metas que deverão ser cumpridos pelo Poder Público, mas não dispõe sobre como ou de que forma esses fins serão atingidos, escolha conferida à deliberação política. As formas de controle, todavia, estão previstas constitucionalmente e se relacionam intimamente com o direito. É importante que as políticas sejam sempre avaliadas à luz de sua efetividade social e conforme os valores a ela imanentes.

Os recursos disponíveis devem ser obrigatoriamente aplicados em políticas públicas vinculadas à finalidade constitucional e outros gastos, não prioritários, devem esperar. A construção desses parâmetros envolve um trabalho hermenêutico que consiste em extrair das disposições constitucionais efeitos específicos.

Os princípios da máxima eficácia dos direitos fundamentais e da vedação de retrocesso na consecução dos direitos fundamentais vinculam os poderes públicos ao dever de progressividade na materialização desses direitos por meio de políticas públicas, ainda que fatores políticos, econômicos e jurídicos tornem complexa a efetividade da norma constitucional.[124]

Para tanto, a priorização alocativa é necessária e deve ocorrer por meio dos orçamentos públicos definidos em lei. Os planos nacionais, portanto, são de indiscutível importância para as políticas públicas e, consequentemente, para a efetivação de direitos fundamentais. A exemplo do Plano Nacional de Saúde e do Plano Nacional de Saneamento Básico, o Plano Nacional de Educação é um documento que contém ações ou iniciativas a serem adimplidas, dentre as quais destacamos a meta de universalização do atendimento escolar.[125]

O controle das políticas públicas deve ser efetivado por meio de balizamentos jurídicos e um deles, por certo, são as metas eleitas como prioridade pela Constituição Federal, como reflexo da sua função dirigente. Diante de uma comprovada escassez de recursos, o Estado tem o dever de implementar uma política de definição de prioridades.

---

123 "Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:
I – ensino fundamental, obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria."

124 PINTO, 2015, p. 41.

125 A Meta 1 do Plano Nacional de Educação se encontra estabelecida da seguinte forma: "1.A – Universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 a 5 anos de idade. 1.B – Ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% das crianças de até 3 anos até o final da vigência deste PNE."

Quanto maior a escassez de recursos, maior há de ser o compromisso da sua aplicação legítima em orçamentos públicos conectados à Constituição e aos direitos fundamentais para eficácia dos direitos relacionados ao piso vital mínimo.

A título de exemplo da importância de se aplicar recursos suficientes para o resultado necessário das políticas públicas, em se falando da efetivação de direitos fundamentais, diante das regras de congelamento de gastos públicos advindas do novo regime fiscal (Emenda Constitucional n. 95/2016),[126] caso não haja uma alocação mais eficiente de recursos públicos voltados ao financiamento de políticas associadas ao mínimo existencial não será possível aprimorar os serviços públicos relacionados à saúde e à educação.

Gustavo Binenbojm[127] aduz que a liberdade de escolha das medidas administrativas somente se legitima a partir da fundamentação de atos e políticas públicas adotados, dentro dos parâmetros traçados pela Constituição Federal e pela lei. A vinculação direta da administração à lei torna todos os atos administrativos e políticas públicas sujeitos ao controle, inclusive na modalidade jurisdicional.

A ausência de resultados mínimos para consecução dos direitos sociais pode e deve ser controlada em sede de tutela coletiva quando observada a baixa vinculação dos gestores às peças orçamentárias e às exigências legais, com base na teoria de Dworkin,[128] que dispõe sobre o direito como integridade.

Ao dever governamental de atenção ao mínimo existencial não pode ser contraposta a tese da reserva do possível[129] ou a insuficiência de recursos orçamentários quando a escassez de recursos é fruto das escolhas do administrador.[130]

---

126 BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Emenda Constitucional n. 95, de 15 de dezembro de 2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm. Acesso em: 28 ago. 2020.

127 BINENBOJM, 2014, p. 39.

128 DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos à sério**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2010. p. 46-80.

129 Sobre o conceito da expressão vale conferir a lição de Ricardo Lobo Torres: "expressão "reserva do possível" (*Vorbehalt des Möglichen*) foi cunhada pelo Tribunal Constitucional da Alemanha (*Bundesverfassung*). A reserva do possível não é um princípio jurídico, nem um limite dos limites, mas um conceito heurístico aplicável aos direitos sociais, que na Alemanha não se consideram direitos fundamentais. Equivale a "reserva democrática", no sentido de que as prestações sociais se legitimam pelo princípio democrático da maioria e pela sua concessão discricionária pelo legislador. A "reserva do possível" não é aplicável ao mínimo existencial, que se vincula à reserva orçamentária e às garantias institucionais da liberdade, podendo ser controlado pelo Judiciário nos casos de omissão administrativa ou legislativa. Reserva do possível no Brasil passou a ser reserva fática, ou seja, possibilidade de adjudicação de direitos prestacionais se houver disponibilidade financeira, que pode compreender a existência de dotação orçamentária ou de dinheiro sonante na caixa do Tesouro! Como o dinheiro público é inesgotável, segue-se que sempre há possibilidade fática de garantia de direitos!" (TORRES, 2012, p. 154).

130 Cf. BARCELLOS, Ana Paula de. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais:** o princípio da dignidade da pessoa humana. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. p. 262: "A rigor, sob o título geral de reserva do possível convivem ao menos duas espécies diversas de fenômenos. O primeiro deles lida com a inexistência fática de

Portanto, no controle de políticas públicas, nenhum desafio é tão atual quanto o da qualidade do gasto público, que precisa estar conectado às prioridades constitucionais e ao mínimo existencial para efetividade aos direitos humanos fundamentais. Nas palavras de Élida Graziane Pinto, "aprender a gastar bem é mais importante, em médio e longo prazo, do que punir quem gasta mal, muito embora as tarefas sejam reciprocamente relacionadas e interdependentes".[131]

Um terceiro parâmetro de controle, mais complexo, envolve o controle dos meios escolhidos pelo Poder Público para realizar as metas constitucionais. Essa modalidade de parâmetro poderá ser utilizada em conjunto com as anteriores, que envolvem, como se viu, não o processo para alcançar as metas constitucionais, mas a definição das próprias metas.

Salvo diante de situações extremas, o intérprete jurídico dificilmente terá condições de avaliar, sozinho, se a política pública adotada pela autoridade é minimamente eficiente. Nesse ponto, será indispensável a comunicação do Direito com outros ramos do conhecimento, que poderão fornecer essa espécie de informação ao jurista com consistência científica.

Não se trata de julgar entre eficiências maiores ou menores, nem de substituir a avaliação política da autoridade eleita, mas de eliminar as hipóteses de ineficiência comprovada. Nesse passo, se houver consenso técnico-científico de que o meio escolhido pelo Poder Público é ineficiente, ele será também juridicamente inválido, pois não será legítimo para realizar o fim constitucional.

Ressalte-se, ainda, a necessidade de embasamentos técnicos para controlar as escolhas políticas de um governo[132]. O Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF), em julgamento realizado no dia 21 de maio de 2020,[133] ao manter a vigência da Medida Provisória n. 966, de 13 de maio de 2020,[134] cujo teor dispõe sobre a responsabilização de agentes públicos por ação e omissão em atos relacionados com a pandemia da COVID-19, restringiu a responsabilização de tais agentes a hipóteses de dolo ou erro grosseiro.

---

recursos, algo próximo da exaustão orçamentária, e pode ser identificado como uma reserva do possível fática... O segundo fenômeno, identifica uma reserva do possível jurídica já que não descreve propriamente um estado de exaustão de recurso, e sim a ausência de autorização orçamentária para determinado gasto em particular".

131 PINTO, Élida Graziane. 15 anos da LRF: ainda em busca do controle dos resultados das políticas públicas e da qualidade dos gastos públicos. **Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico**, n. 8, set.fev/2016. pp. 69-78.

132 MOTTA, Fabrício. Qual será o futuro do controle externo da administração pública. **Revista Consultor Jurídico,** jun/2020. Disponível em https://www.conjur.com.br/2020-jun-04/interesse-publico-qual-futuro-controle-administracao-publica. Acesso em 26/10/20.

133 ADIs 6.421, 6.422, 6.424, 6.425, 6.427, 6.428 e 6.431.

134 BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Medida Provisória n. 966, de 13 de maio de 2020**. Dispõe sobre a responsabilização de agentes públicos por ação e omissão em atos relacionados com a pandemia da covid-19. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/mpv/mpv966.htm. Acesso em: 28 ago. 2020.

Acompanhando o voto do relator, ministro Luís Roberto Barroso, o Plenário do STF delimitou o que configura erro grosseiro, juntamente com os ministros Luiz Edson Fachin, Rosa Weber, Luiz Fux, Ricardo Lewandowski, Gilmar Mendes e Dias Toffoli.

Ficou definido, nos termos propostos pelo relator, que a "autoridade a quem compete decidir deve exigir que as opiniões técnicas em que baseará sua decisão tratem expressamente de normas e critérios científicos e técnicos aplicáveis à matéria, tal como estabelecidos por organizações e entidades, internacional e nacionalmente reconhecidas".

Em seu voto, o ministro Luiz Fux foi incisivo ao afirmar que o erro grosseiro é o "negacionismo científico" e afirmou que a Medida Provisória do governo federal não é "uma válvula de escape para gestores mal intencionados e também não abrange corrupção, lavagem e nem atos de improbidade administrativa".

De clareza notável, nesse mesmo sentido, é a Lei n. 13.655/2018,[135] que alterou a Lei de Introdução ao Direito Brasileiro (LINDB), introduzindo regras hermenêuticas para as "esferas administrativa, controladora e judicial", além de disposições acerca da responsabilidade patrimonial do servidor público, balizando a interpretação do direito tendo em vista a segurança jurídica.[136]

A LINDB inovou ao romper com parâmetros de autorreferência para o controle, indicando que o viés da análise do controlador não deve ser a escolha em si (que envolve critérios de conveniência e oportunidade), mas a racionalidade da decisão, que pode ser avaliada tendo em vista critérios como grau de transparência e democratização da decisão, evitabilidade do erro, diligência na instrução do processo administrativo, proximidade do agente com o erro, grau de equívoco do resultado e grau de aderência do administrador.

A lição de Fernando Facury Scaff é cristalina nesse sentido: "Nas sociedades atuais, quem controla o poder não é apenas outro poder, mas o direito, tendo por base a Constituição [...]." Seguindo a regra de que é o direito que controla o poder, tais normas se caracterizam

---

[135] BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei n. 13.655, de 25 de abril de 2018. Inclui no Decreto-Lei n. 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13655.htm. Acesso em: 28 ago. 2020.

[136] Segundo Scaff: "A alteração efetuada na LINDB ampliou a segurança jurídica no direito público brasileiro, reforçando o respeito pelo princípio da legalidade e reduzindo a incerteza em sua aplicação. Trata, fundamentalmente, da hermenêutica jurídica a ser aplicada às normas de direito público, que alcança as esferas administrativa, controladora e judicial, além de regular a responsabilidade dos servidores públicos que agem com dolo ou cometem erros grosseiros. É uma imposição jurídica para controlar, através do direito, não só os aplicadores diretos das normas, no âmbito administrativo, mas também quem controla sua aplicação, seja nos Tribunais de Contas, seja no Poder Judiciário. É, assim, a afirmação de uma forma de controle dos controladores" (SCAFF, 2018, p.4).

como uma forma de controlar não só quem aplica o direito, mas também quem têm a função de controlar o controle exercido sobre quem aplica o direito.[137]

Quanto ao objeto do controle das políticas públicas, é relevante mencionar que a análise de critérios como eficiência econômica (qualidade do gasto público), eficácia procedimental (conformidade processual) e efetividade social[138] (aprimoramento em busca de mais impacto social) assumem especial relevo.

Vários parâmetros para esse controle, por sua vez, são fornecidos pela legislação. No caso da educação, há obrigações constitucionais e legais de meio e de resultado, previstas no art. 214 da Constituição Federal e no Plano Nacional de Educação. Um exemplo é a Meta 10, que determina que as leis orçamentárias devem assegurar a prioridade ao direito à educação. Há, ainda, a Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 4º, I, "e", e o art. 79 do Decreto Lei n. 200/1967,[139] que estabelecem o dever de controle de custos e avaliação de resultados.

Com os parâmetros construídos, o controle efetivo depende do acesso a informações acerca (i) dos recursos públicos disponíveis, (ii) da previsão orçamentária e (iii) da execução orçamentária.

Odete Medauar,[140] em obra notável do Direito Administrativo contemporâneo, pontua que, especialmente a partir dos anos 1970, foi alterada a tradição do secreto, então predominante na atividade administrativa, inclusive em países caracterizados como democráticos, tornando-se a publicidade, a transparência e a prestação de contas requisitos da boa administração.

Os órgãos públicos e seus gestores devem realizar as políticas públicas de forma mais transparente possível, prestando contas à população e a outros órgãos de suas ações, gastos e políticas, aumentando a responsividade dos gestores públicos e o poder de controle da sociedade.

Em relação à transparência, estabelece o art. 10 do Plano Nacional de Educação que o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios serão formulados de maneira a assegurar a consignação de dotações orçamentárias compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias deste PNE e com os

---

137 SCAFF, 2018, p. 6.

138 Paulo Januzzi destaca que, dentre eles, o valor máximo a ser considerado para avaliação das políticas e sua efetividade deve ser sempre a efetividade social, afinal, é para isso que as políticas são formuladas. Ainda, a justiça social é um valor previsto na Constituição Federal (JANUZZI, 2016).

139 BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto-Lei n. 200, 25 de fevereiro de 1967a**. Dispõe sôbre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0200.htm. Acesso em: 28 ago. 2020.

140 MEDAUAR, Odete. **O Direito Administrativo em evolução**. Fórum Administrativo - FA, ano 19, n. 49, p. 237, mar. 2005. Disponível em: https://www.forumconhecimento.com.br/periodico/124/10394/14381. Acesso em: 26 ago. 2020.

respectivos planos de educação, a fim de viabilizar sua plena execução. Além de uma exigência de transparência, a regra se traduz em necessidade de planejamento setorial vinculante voltado ao cumprimento das diretrizes e metas do PNE.

O debate sobre eficiência e controle abarca o *accountability*. A expressão *accountability*[141] pode ser traduzida como "dar transparência", "conferir visibilidade", "imputar responsabilidades", e remete à necessidade de que os gestores confiram ampla divulgação de suas iniciativas e atos administrativos, assumindo responsabilidade por suas ações. É ainda caracterizada, por diversos autores, como um mecanismo de controle que visa a aferir a legitimidade das ações do gestor público mediante prestação de contas e responsabilização.

A transparência, como instrumento de controle da gestão pública e da democracia, revela duas dimensões: (a) pretende reduzir a corrupção no ambiente público; (b) permite o controle da atuação administrativa, não necessariamente com o propósito de viabilizar as melhores decisões, mas de promover controle social como um fim em si mesmo, como exercício de cidadania.[142]

Embora a publicidade seja princípio consagrado pelo Direito Constitucional brasileiro, imprescindível para a validação dos atos administrativos, quanto mais informações o gestor divulga, mais ele se aproxima do ideal de *accountabbility*, fundamental para a eficiência e a boa governança no setor público.[143]

A transformação do Estado legislativo para o Estado constitucional consubstanciou a passagem do *government by law* para o *government by policies*, conferindo destaque às políticas públicas e ao papel dos governos na efetivação de direitos. As atribuições da Administração Pública passaram a incluir a internacionalização de assuntos antes considerados domésticos, a exigência de mais transparência e informação das ações governamentais.[144]

No caso dos municípios do estado de Goiás, objeto do presente estudo empírico, os *sites* de cada ente registram as receitas, as despesas e as movimentações financeiras do Executivo. Os relatórios de execução orçamentária, contudo, nem sempre existem e, em geral, são pouco informativos. As despesas estão associadas a rubricas bastante amplas, como "encargos especiais", ou a órgãos públicos. É complicado identificar o que foi investido na atividade-fim

---

141 ROSA, Antonio Quintino. Visão estratégica: governança e planejamento. **Revista Brasileira de Estudos da Função Pública – RBEFP**, Belo Horizonte, ano 7, n. 21, p. 9-50, set/dez. 2018.

142 SCHIRATO, Renata Nadalin Meireles. Transparência administrativa, participação, eficiência e controle social: direito administrativo em evolução? *In:* ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de et al. (coord.). **Direito público em evolução:** estudos em homenagem à Professora Odete Medauar. Belo Horizonte: Fórum, 2013. p. 117-137.

143 THE WORLD BANK. **Governance and the law –** World Development Report. Washington, DC: The World Bank, 2017. p. 148-150. Disponível em: http://www.worldbank.org/en/publication/wdr2017. Acesso em: 22 maio 2019.

144 VALLE, 2008.

do órgão, como saúde e educação, e o que foi gasto com outras despesas, como publicidade do órgão, remuneração de servidores etc.

Outro ponto fraco a ser destacado no presente estudo é a ausência do Sistema de Informações Educacionais nos termos exigidos pela LDB em seu art. 9º, parágrafo primeiro, no qual haveria coleta, análise e disseminação das informações sobre a educação, pela União, em colaboração com estados e municípios.

Em matéria de educação, existem vários bancos de dados públicos estaduais e federais, que disponibilizam informações de forma acessível, possibilitando o controle da política pública. No entanto, o mesmo não ocorre no âmbito dos municípios, que disponibilizam pouquíssimas informações em seus *sites* e demoram sobremaneira na resposta a questionamentos em relação a dados que deveriam estar públicos, dificultando, e por vezes impedindo, um controle eficaz.

Dentre os bancos públicos podem ser destacados como boas práticas: a) o *site* do Tribunal de Contas dos Municípios,[145] que disponibiliza, de forma acessível e sistematizada, dados para acompanhamento dos índices referentes à educação e possui, inclusive, um portal específico para monitorar índices relacionados às metas do Plano Nacional de Educação;[146] b) o *site* do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE),[147] que divulga relatórios dos municípios acerca das receitas e despesas com educação em aba específica do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope);[148] c) o *site* do Ministério da Educação e Cultura (MEC), que divulga Relatórios de Avaliação e Monitoramento dos Planos municipais de Educação;[149] d) o *site* do Instituto Mauro Borges (IMB),[150] que publica relatórios de acompanhamento da execução do Plano Estadual de Educação.

---

[145] TCMGO – Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás. **Servidor Relatórios Portal do Cidadão**. Disponível em: https://www.tcmgo.tc.br/Reports/report/Sicom/Acompanhamento_Indices/Educacao/IndiceEducacao. Acesso em: 15 jun. 2020.

[146] TCMGO – Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás. **Portal de Acompanhamento Plano Nacional de Educação – PNE.** Disponível em: https://www.tcmgo.tc.br/pne/. Acesso em: 15 jun. 2020.

[147] FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Relatórios municipais**. Disponível em: https://www.fnde.gov.br/index.php/fnde_sistemas/siope/relatorios/relatorios-municipais. Acesso em: 15 jun. 2020.

[148] O Siope, sistema gerenciado pelo FNDE, coleta dados de receita e despesa dos municípios e estados brasileiros, com os objetivos de "subsidiar a elaboração de políticas educacionais em todos os níveis de governo" e "produzir indicadores de eficiência e eficácia da despesa pública em educação". O nível de desagregação de etapas e modalidades da rede municipal de ensino é em educação infantil, ensino fundamental, educação de jovens e adultos e educação especial.

[149] PNE em movimento. **Relatórios de Avaliação e Monitoramento dos Planos Municipais de Educação.** Disponível em: http://simec.mec.gov.br/pde/relatorioMonitoramento.php. Acesso em: 1º jun. 2020.

[150] IMB – Instituto Mauro Borges de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos. **2º Relatório de Monitoramento do Plano Estadual de Educação – Goiás.** Goiânia, 2019. Disponível em: https://www.imb.go.gov.br/files/docs/publicacoes/monitoramento-do-plano-estadual-de-educacao/2-relatorio-de-monitoramento-do-pee-goias.pdf. Acesso em: 15 jun. 2020.

Em relação aos agentes públicos controladores das políticas estatais, cumpre destacar: a) o Poder Legislativo, diretamente quando da análise das prestações de contas governamentais, por meio do Tribunal de Contas, b) Ministério Público, que detém funções de indução e controle das políticas públicas, e c) Poder Judiciário,[151] que exerce função de controle, mas não de fiscalização, pois é incumbido de julgar as condutas praticadas em desconformidade com o ordenamento jurídico, aferindo a constitucionalidade e a legalidade.

Parcela importante da doutrina, a exemplo de Ricardo Lobo Torres,[152] vê a possibilidade de acesso ao Poder Judiciário como forma de satisfação de prestações ligadas ao mínimo existencial, sempre que reconhecido seu caráter de fundamentalidade.[153]

Todavia, a solução do problema das políticas públicas educacionais passa longe da judicialização. Em relação à questão da justiciabilidade das políticas públicas, o controle judicial deve acontecer de forma absolutamente residual, quando estiver em cheque a efetividade de direitos fundamentais, muito embora, no âmbito do Estado Democrático de Direito – modelo adotado na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (art. 1º) –, o acesso à justiça constitua direito e garantia fundamental além do direito individual e social de acesso ao Judiciário.[154]

---

[151] Maria Paula Dallari Bucci destaca: "A possibilidade de controle judicial para a garantia do exercício é o que faz das normas de direitos fundamentais prescrições obrigatórias, no sentido fático. Como se sabe, o direito subjetivo é aquele dotado de ação para exigir o seu cumprimento. Essa possibilidade, alçada à Corte Suprema do país, aparelhada dos mecanismos processuais necessários, garante a força normativa de uma Constituição, de modo que essa supere a condição de mera folha de papel. A grande inovação do constitucionalismo europeu do pós-guerra, que se irradiou para toda sua área de influência, é a existência desse aparato institucional de garantia de cumprimento, com a atuação dos Tribunais Constitucionais," (BUCCI, 2009).

[152] TORRES, 2012.

[153] Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo 639.337, oriundo do Estado de São Paulo, julgado pela 2ª Turma do STF em 23/08/2011, relatado pelo Ministro Celso de Mello: "sendo o direito à educação um direito social dos mais expressivos (artigos 205, 208, IV e 227, 'caput' da Constituição da República) e, por sua natureza, um direito a prestações positivas, incumbe ao Poder Público a criação de condições objetivas que possibilitem o efetivo acesso dos titulares desse direito ao sistema educacional, o que inclui o atendimento, em unidades de educação infantil, às crianças de até cinco anos de idade. O menosprezo a esse dever por parte do Poder Público acarretaria injustamente a frustração de um compromisso constitucional inafastável. Nesse sentido, a inércia governamental quanto a prestações relativas aos direitos sociais constitui uma omissão inconstitucional, o que autoriza o Poder Judiciário, em caráter excepcional, a atuar no âmbito da determinação de políticas públicas, sem que haja uma intromissão na competência dos demais Poderes. Embora a questão da 'reserva do possível' assuma uma grande importância no âmbito de tais políticas públicas, o que significa que a sua concretização deva estar necessariamente vinculada às possibilidades econômico-financeiras do Poder Público, tal circunstância não pode ser invocada para inviabilizar o estabelecimento, em favor dos cidadãos, de condições materiais mínimas de existência, tendo-se em vista a intangibilidade do mínimo existencial."

[154] É necessário analisar a relação custo-benefício de qualquer medida de disponibilização de direitos por meio do emprego de recursos públicos, de modo a ponderar os gastos mediante o exame dos eventuais danos e dos resultados benéficos viáveis. Trata-se da proporcionalidade em sentido estrito, requisito a ser observado pelo operador do direito (CARVALHO, Raquel Melo Urbano de. Controle jurisdicional dos atos políticos e administrativos na saúde pública. *In:* FORTINI, Cristiana; ESTEVES, Júlio César dos Santos; DIAS, Maria Tereza Fonseca (orgs.). **Políticas públicas:** possibilidades e limites. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 293-343).

Na mesma esteira, a judicialização em matéria de políticas públicas educacionais, como na maior parte dos interesses transindividuais, deve ser a exceção.

Papel peculiar no controle de políticas públicas é conferido ao Ministério Público, cujas atribuições se encontram previstas em diversos dispositivos constitucionais, sendo relevante citar a promoção do inquérito civil e da ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos (art. 129, inc. III, CF).[155]

A Carta de 88 incumbe ao Ministério Público a defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis, bem como dos interesses difusos e coletivos. Como as disposições constitucionais são dotadas de normatividade, os direitos fundamentais têm *status* diferenciado e os poderes públicos estão submetidos à Constituição, sendo possível e necessário o controle das políticas públicas pelo Ministério Público.

Embora controlar e responsabilizar financeiramente agentes públicos ímprobos não faça parte nem dos fundamentos (art. 1º, CF) nem dos objetivos fundamentais (art. 3º, CF) da República brasileira, a defesa da probidade administrativa é uma clara opção ideológica da Constituição de 88 e um direito fundamental inerente à cidadania.[156]

Importantíssimo o caminho da transparência, que deve ser cobrado permanentemente pelo Ministério Público. Além de fornecer subsídios ao controle, a transparência estimula o aprimoramento das políticas públicas na medida em que expõe as eventuais fragilidades do serviço público, sendo, portanto, absolutamente essencial ao controle das políticas públicas educacionais.

As soluções mais eficazes para o problema crônico da falta de transparência e a procura por resultados das políticas devem ser buscadas pelo Ministério Público prioritariamente pela via consensual, pelos instrumentos disponibilizados para atuação na esfera extrajudicial, em detrimento da judicial, mais cara, lenta e onerosa, inclusive considerando que, no caso das políticas públicas para universalização das vagas na educação infantil, a solução do problema perpassa pela articulação e atuação de esferas federativas diversas.

Sobre a matéria, há orientações consolidadas na Recomendação n. 44/2016 do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP)[157] e na Resolução n. 3/2015, da Associação dos

---

[155] Nesse sentido: BREUS, Thiago Lima. As políticas públicas como instrumento de ação do Estado contemporâneo e objeto do Direito Administrativo. *In:* BREUS, Thiago Lima. **Políticas públicas no Estado Constitucional**. Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 220-228. Disponível em: https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1268/1305/19527. Acesso em: 13 out. 2019.

[156] BERTONCINI, Carla ; PADILHA, Elisângela . Família, dignidade da pessoa humana e relativismo cultural. **Direitos Fundamentais e Justiça – RBDFJ**, ano 4, n. 37, p. 105-123, jul./dez. 2017. Disponível em: https://www.forumconhecimento.com.br/periodico/136/21026/36752. Acesso em: 28 ago. 2020.

[157] CNMP – Conselho Nacional do Ministério Público. **Recomendação n. 44, de 27 de setembro de 2016.** Dispõe sobre a atuação do Ministério Público no controle do dever de gasto mínimo em educação. Disponível em:

Membros do Tribunais de Contas do Brasil (Atricon),[158] que aprova as Diretrizes de Controle Externo Atricon, relacionadas à temática "Controle externo nas despesas com educação".

Nesse particular, convém destacar a diretriz 2, da Resolução n. 3/2015, que dispõe que o controle externo da educação abrangerá não apenas a fiscalização contábil, financeira, orçamentária e patrimonial, mas também avaliará, quantitativa e qualitativamente, a evolução de cumprimento das metas e estratégias previstas no PNE, em seus aspectos de governança, tempestividade e operacionais, de modo a assegurar a legalidade, a legitimidade, a eficácia, a eficiência, a efetividade e a economicidade da aplicação dos recursos públicos destinados à educação.

https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Normas/Recomendacoes/RECOMENDACAO_44_2016.pdf. Acesso em: 28 ago. 2020.

158 ATRICON – Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil. **Resolução Atricon n. 03/2015.** Aprova as Diretrizes de Controle Externo Atricon relacionadas à temática "Controle externo nas despesas com educação". Disponível em: http://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2016/02/Resolu%C3%A7%C3%A3o-Atricon-n.-03-diretrizes-educa%C3%A7%C3%A3o.pdf. Acesso em: 28 ago. 2020.

4 FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO INFANTIL

4.1 Sistema tributário e financiamento da educação no Brasil

A atual estrutura de financiamento da educação é mista e complexa, com a maior parte dos recursos proveniente de fontes tributárias, que é o caso típico dos recursos da vinculação de impostos. A vinculação de recursos de impostos para a educação – reserva de determinado percentual do valor arrecadado – é uma das medidas políticas mais importantes para garantir a disponibilidade de recursos para o cumprimento do vasto rol de responsabilidades do poder público nessa área.

As bases da atual política pública de financiamento da educação brasileira ingressaram na agenda do País a partir do movimento conhecido como Escola Nova, Escola Ativa ou Escola Progressiva, um movimento pela renovação do ensino surgido no fim do século XIX e que ganhou força na primeira metade do século XX.

Em 1932, como resultado da IV Conferência Nacional de Educação de 1931, foi publicado o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, de 1932, exigindo imediata renovação da educação em todas as escolas do Brasil, vinculação de recursos dos impostos à educação e a constituição de fundos educacionais. Propugnava o manifesto que a educação é uma função essencialmente pública e reivindicava autonomia do ensino e recursos materiais para realiza-la.

O assunto foi trazido à agenda governamental e parte das propostas restaram positivadas na Carta Magna de 1934, que disciplinou a educação como direito "de todos" (art. 149) – expressão que desapareceria do texto da Carta do Estado Novo (1937).[159] Surgiram as políticas de vinculação e adoção de fontes específicas (fundos) para o financiamento da educação, bem como a vinculação de recursos à manutenção e ao desenvolvimento da educação (art. 156) e foi prevista a criação de fundos por esfera de Federação, constituídos por sobras orçamentárias (art. 157). Contudo, essa vinculação de recursos e os fundos foram suprimidos da Constituição Federal (CF) de 1937, retornaram em 1946 e novamente desapareceram na de 1967.

Logo no início do período da "abertura" política, em 1983, a Emenda Calmon foi aprovada, fixando a vinculação mínima de recursos à manutenção e ao desenvolvimento do ensino nos patamares de 13% para a União e 20% para os estados, DF e municípios.

---

[159] MARTINS, Paulo de Sena. O financiamento da educação básica como política pública. **Revista Brasileira de Política e Administração em Educação – RBPAE**, v. 26, n. 3, p. 497-514, set.-dez. 2010. Disponível em: https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/viewFile/19795/11533. Acesso em: 16 jun. 2020.

A vinculação constitucional de recursos resultou considerável ampliação do financiamento da educação em relação ao período no qual esteve suprimida (ditadura militar). De acordo com a pesquisa de José Marcelino Rezende Pinto,[160] em 1970, os gastos governamentais com educação (conceito mais amplo que manutenção e desenvolvimento do ensino) correspondiam a 2,8% do Produto Nacional Bruto (PNB) e com a vinculação constitucional esse patamar passou para a faixa de 4% do Produto Interno Bruto (PIB)

A Constituição Federal de 1988 consolidou a política de vinculação de recursos públicos e modificou a estrutura organizacional da educação brasileira, que até então era centralizada administrativa e financeiramente no âmbito do governo federal. A responsabilidade pela educação básica (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio) foi partilhada com as instâncias subnacionais.

De acordo com o art. 212, cabe à União aplicar, anualmente, nunca menos de 18%, e aos estados, ao DF e aos municípios 25%, no mínimo, da receita líquida de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE).

Ainda, estabelece o § 5º do art. 212 que a educação básica terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas sobre o cálculo de suas folhas de pagamento.

O salário-educação é fonte adicional de financiamento da educação básica pública e sua arrecadação e distribuição foram regulamentadas pelo art. 15 da Lei n. 9.424/1996,[161] com alterações promovidas pelas Leis n. 9.766/1998,[162] 10.832/2003[163] e 11.457/2007,[164] as quais transferiram as competências de planejar, executar, acompanhar e avaliar as atividades relativas

---

[160] REZENDE PINTO, José Marcelino**. Os recursos para Educação no Brasil no contexto das finanças públicas**. Brasília: Editora Plano, 2000. 160 p.

[161] BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei n. 9.424, de 24 de dezembro de 1996**. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9424.htm. Acesso em: 29 ago. 2020.

[162] BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei n. 9.766, de 18 de dezembro de 1988**. Altera a legislação que rege o Salário-Educação, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9766.htm. Acesso em: 29 ago. 2020.

[163] BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei n. 10.832, de 29 de dezembro de 2003**. Altera o § 1º e o seu inciso II do art. 15 da Lei n. 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e o art. 2º da Lei n. 9.766, de 18 de dezembro de 1998, que dispõem sobre o Salário-Educação. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.832.htm. Acesso em: 29 ago. 2020.

[164] BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei n. 11.457, de 16 de março de 2007**. Dispõe sobre a Administração Tributária Federal; altera as Leis n. 10.593, de 6 de dezembro de 2002, 10.683, de 28 de maio de 2003, 8.212, de 24 de julho de 1991, 10.910, de 15 de julho de 2004, o Decreto-Lei n. 5.452, de 1º de maio de 1943, e o Decreto n. 70.235, de 6 de março de 1972; revoga dispositivos das Leis n. 8.212, de 24 de julho de 1991, 10.593, de 6 de dezembro de 2002, 10.910, de 15 de julho de 2004, 11.098, de 13 de janeiro de 2005, e 9.317, de 5 de dezembro de 1996; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11457.htm. Acesso em: 29 ago. 2020.

à tributação, fiscalização, arrecadação, cobrança e recolhimento da referida contribuição para a Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB).

A distribuição dos recursos do salário-educação consta do art. 9º do Decreto n. 6.003/2006,[165] que prevê que do montante arrecadado seja deduzida a remuneração da RFB, correspondente a 1% (um por cento), a título de taxa de administração, e o restante seja repassado ao FNDE. Esse Fundo, por sua vez, tem a competência de repartir e distribuir os recursos da seguinte forma: a) 10% da arrecadação líquida para o próprio FNDE, que a aplica no financiamento de ações para educação básica; e b) 90% da arrecadação líquida é desdobrada em quotas e assim dividida: b.1) quota federal –1/3 dos recursos, mantido no FNDE para o financiamento de programas e projetos voltados à educação básica, para propiciar a redução dos desníveis sócioeducacionais entre os entes federados; e, b.2) quota estadual e municipal – 2/3 dos recursos, creditados, mensal e automaticamente, em contas bancárias específicas das secretarias de educação dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, na proporção do número de matrículas, com vistas ao financiamento de programas, projetos e ações voltados para a educação básica (§ 6º do art. 212 da CF/88).

A vinculação constitucional de percentual para financiamento da educação adota como referencial o montante da receita de impostos, ou seja, apenas parte da totalidade dos recursos tributários (compostos, também, pelas taxas e contribuições de melhoria) arrecadados pelos diferentes entes federados.

No Brasil, há três categorias de tributos: impostos, taxas e contribuições. Por meio dos impostos, o governo obtém recursos que custeiam quase todas as políticas públicas. As taxas são cobradas para fornecimento de algum serviço, tal como documento ou segunda via de certidões e passaportes, por exemplo. As contribuições de melhoria são cobradas do contribuinte que teve, por exemplo, seu imóvel valorizado por alguma benfeitoria. A seu turno, as contribuições sociais e econômicas, de competência da União, têm as funções de cobrirem gastos com Seguridade Social e as econômicas para fomentos de certas atividades econômicas.

No sistema atual, a arrecadação tributária de impostos é bastante concentrada: os cinco principais impostos são responsáveis por mais de 70% da arrecadação total, sendo quatro deles arrecadados pela União.[166]

---

[165] BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto n. 6.003, de 28 de dezembro de 2006**. Regulamenta a arrecadação, a fiscalização e a cobrança da contribuição social do salário-educação, a que se referem o art. 212, § 5o, da Constituição, e as Leis nos 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e 9.766, de 18 de dezembro de 1998, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D6003.htm. Acesso em: 29 ago. 2020.

[166] ARRETCHE, 2004.

O imposto considerado mais importante é de competência dos estados: o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), cuja arrecadação possui impacto relevante na receita corrente líquida estatal e, consequentemente, no financiamento da educação. A grande desvantagem dessa correlação, no momento atual, é a preocupação diante da crise no consumo causada pela pandemia da COVID-19,[167] que possivelmente deve impactar na quantidade de recursos disponíveis para a educação.

Utilizando dados de 2010, o autor José Marcelino Pinto mostra que a cada R$ 100 arrecadados em tributos no País, o Governo Federal arrecada R$ 70; os estados, R$ 25; e os municípios, apenas R$ 5. Esse quadro retrata a razão porque, mesmo após as transferências constitucionais previstas, os municípios continuam carentes de recursos para investimentos em políticas públicas.[168]

Assim, a questão-chave no debate sobre o federalismo e a educação diz respeito aos recursos que os municípios dispõem para gerir suas escolas.

A Constituição Federal estabelece, em seus artigos 157 a 162, que o sistema tributário deve ser partilhado pelas esferas de governo, uma vez que, no Brasil, o governo federal arrecada mais. Dessa forma, a CF garante que parte da arrecadação da União seja transferida para estados e municípios e parte da arrecadação dos estados seja transferida aos municípios. Esses repasses são feitos para reduzir o impacto das grandes diferenças de arrecadação e aumentar o poder de investimento de estados e municípios.

Além disso, o artigo 211, § 1º, estabelece que a União organizará o sistema federal de ensino 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.

Os recursos transferidos são destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), conforme o disposto no artigo 212 da CF, regulamentado pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira (LDB). As atividades suplementares, tais como merenda, uniformes e dinheiro direto na escola são financiados com outros recursos administrados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), provenientes, dentre outras fontes, do salário-educação, recolhido pela União, que repassa uma parte para estados e municípios.

---

[167] A COVID-19 é uma doença causada pelo coronavírus, denominado SARS-CoV-2, e constitui uma emergência de saúde de importância internacional, declarada pela Organização Mundial de Saúde (OMS) em 11 de março de 2020, gerando grandes desafios às políticas públicas e ao direito, diante de suas repercussões diretas no Sistema Único de Saúde (SUS).

[168] PINTO, José Marcelino de Rezende. Financiamento da educação básica. A divisão de responsabilidades. **Retratos da Escola**, Brasília, v. 6, n. 10, p. 162, 2012.

Além do salário-educação, o FNDE possui verbas oriundas de outras contribuições sociais e desenvolve projetos importantes, que complementam o financiamento da educação, por exemplo: Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), Brasil Alfabetizado, Apoio ao Atendimento à Educação de Jovens e Adultos (Fazendo escola/PEJA) e Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (Pnate).

Na esfera federal, o Ministério da Educação é o principal responsável por conceber políticas educacionais. Quando essas políticas precisam irradiar-se pelo País, o FNDE[169] atua com a missão de prestar assistência técnica e financeira e executar ações que contribuam para uma educação de qualidade e universal.

Dessa forma, o financiamento da educação pública, focado em ações de manutenção e desenvolvimento da educação (MDE), opera em regime de colaboração (CF/1988, art. 212), o que equivale a dizer que é suprido por recursos de todos os entes federados. Essa conjunção de recursos é ancorada em afetações tributárias (vinculações sobre receitas de impostos e transferências constitucionais), interpretadas como uma operação compromissada quando da elaboração do orçamento.

A fórmula de cálculo do repasse ocorre apenas após os repasses obrigatórios para os fundos de participação de estados e municípios (FPE e FPM), e depois, dos estados para os municípios. As porcentagens para o cálculo são então retiradas do bolo restante, para não haver dupla contabilização.

Coube à Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB, Lei n. 9.394/1996), por sua vez, em seu art. 70, definir as despesas que podem ser contabilizadas como manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) e, em seu art. 71, estabelecer aquelas que não podem.

Não obstante a existência de dois artigos tratando do tema, a lei possui brechas que já foram utilizadas para reduzirem os investimentos em educação. Como exemplo, há de se citar a falta de vedação de cômputo do pagamento dos profissionais aposentados da educação no montante de verbas destinadas à manutenção e desenvolvimento do ensino, que não aparece nem no art. 70 nem no art. 71. Quando da elaboração da lei, o tema dos inativos apareceu em diferentes momentos do projeto legislativo, todavia, na versão final, o item acabou sendo retirado, gerando os problemas atuais.

Todavia, a questão foi solucionada pela EC 108/20, que regulamenta o Fundeb, com o acréscimo do parágrafo sétimo ao art. 212 da Constituição Federal, que estabeleceu de forma expressa a vedação do uso dos recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino

[169] FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Relatório de Gestão 2019**. Disponível em: https://www.fnde.gov.br/index.php/relatorios/relatorios-de-gestao. Acesso em: 29 jul. 2020.

para o pagamento de aposentadorias e de pensões, em consonância com o posicionamento já consolidado pelo Conselho Nacional de Educação, MEC, Controladoria-Geral da União (CGU), Tribunal de Contas da União (TCU) e muitos pareceres jurídicos.

Voltando aos termos da EC 108/20 acerca do Fundeb, verifica-se que a política pública de financiamento por fundos foi tornada permanente, corrigindo uma distorção anterior, já que o fundo era até então instituído de forma frágil nas disposições constitucionais transitórias, mais particularmente no art. 60 do ADCT, inicialmente por meio da EC n. 14/1996[170] , que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), e depois pela Emenda Constitucional nº 53/2006, cuja vigência se encerra no mês de dezembro deste ano.

O Fundef surgiu em um momento de estrito alinhamento do Governo Federal, então capitaneado pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso, com os organismos internacionais, em especial com o Banco Mundial, na perspectiva da focalização no ensino fundamental e na descentralização.[171]

A EC n. 14/1996 promoveu uma grande mudança no financiamento da educação, ao dar nova redação aos parágrafos do art. 211 da CF, repartindo as atribuições entre os entes federados para estabelecer que aos municípios caberia atuar, de forma prioritária, no ensino fundamental e na educação infantil (na redação anterior era ensino fundamental e pré-escolar); e aos estados e ao DF a prioridade para o ensino fundamental e médio. Por sua vez, os compromissos da União foram ampliados e melhor explicitados.

Instituído o Fundef, desencadeou-se o processo de municipalização do ensino fundamental sem precedentes. Nos 40 anos anteriores a esse Fundo, os estados possuíam dois terços das matrículas do ensino fundamental e os municípios um terço. Após, o percentual de oferta de matrículas pelos entes federados praticamente se inverteu.

O Fundef impactou na universalização do ensino fundamental e introduziu a preocupação com a equidade ao nivelar as disponibilidades de recursos para serem despendidas nos alunos das redes estadual e municipal no âmbito de cada estado. Cuidou, assim, das desigualdades intraestaduais. Todavia, as discrepâncias interestaduais poderiam ter sido minimizadas se fosse cumprido o valor mínimo nacional por aluno equivalente à média nacional, que implicaria em maior aporte de recursos via complementação da União.

---

[170] BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Emenda Constitucional n. 14, de 12 de setembro de 1996c**. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais Transitórias. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc14.htm. Acesso em: 29 ago. 2020.

[171] REZENDE PINTO, 2000.

A instituição do fundo trouxe relevantes inovações: relação entre o financiamento e variáveis educacionais, expressas pelo número de matrículas no ensino fundamental (buscando a universalização); distribuição proporcional ao número de matrículas entre cada estado e seus municípios, de modo a equalizar as despesas por aluno dos entes.

O Fundef, portanto, constituiu marco importante e abriu caminho para o aperfeiçoamento da política de financiamento, criando uma janela de oportunidade para a adoção de política que organizasse o financiamento de todas as etapas da educação básica.

Com essa premissa surgiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), criado pela Emenda Constitucional n. 53/2006, suprindo algumas lacunas do fundo anterior, de cuja experiência se beneficiou, trazendo como principal desafio a universalização da educação infantil. No entanto, foi criado de forma transitória, prevendo-se como data de extinção 31 de dezembro de 2020, o que manteve a fragilidade institucional da política de financiamento da educação no País.

Não obstante os avanços significativos em relação ao Fundef, aspectos importantes do financiamento por meio do Fundeb foram deixados para a regulamentação, tais como a fiscalização dos recursos, a definição dos fatores de ponderação entre as etapas e as modalidades de ensino e a forma de cálculo do valor anual mínimo por aluno (art. 60 ADCT, inc. III). E mais grave, a EC n. 53/2006 foi omissa quanto ao Custo Aluno-Qualidade inicial (CAQi), em claro retrocesso em relação à EC n. 14/96.

Outros aspectos relevantes sobre o Fundeb, que concentra a maior parte do financiamento da educação atualmente, serão minudenciados no tópico posterior, cumprindo ressaltar que a repartição dos recursos leva em conta o tamanho de cada rede de ensino beneficiada. Desse modo, quanto mais alunos forem assistidos pelo ente, maior o volume de recursos recebidos, independentemente de sua arrecadação ou de sua participação para a formação do fundo.

Importante mudança ocorreu também por meio da Emenda Constitucional n. 59/2009, que incluiu, no art. 214, como um dos objetivos do PNE, a articulação de um sistema nacional de educação em regime de colaboração, além de ter incluído o inciso VI, que determina o estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto (PIB), o que não tem sido observado até a presente data.

Inclusive, mantendo a busca pela efetivação do regime de colaboração, a Emenda Constitucional n.108/20, incluiu no artigo 212, nova referência ao regime de colaboração, adicionando o §7º, que dispõe que o padrão mínimo de qualidade considerará as condições adequadas de oferta e terá como referência o Custo Aluno Qualidade (CAQ), pactuado em

regime de colaboração na forma disposta em lei complementar, conforme o parágrafo único do art. 23 da Constituição.

Encerrando o panorama atual do financiamento da educação na Constituição Federal, a Emenda Constitucional n. 95, de 15 de dezembro de 2016, por sua vez, ameaça a até então consolidada vinculação constitucional de recursos para o ensino, estabelecendo um novo regime fiscal no âmbito da União. Vigorando por vinte exercícios financeiros, definiu um teto às despesas primárias (DPs) – Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) –, com vistas a propiciar uma melhoria gradual dos resultados fiscais do País. O limite se sobrepôs aos gastos em educação, redundando desafetação tributária. Isto é, resultou desvinculação da arrecadação líquida de impostos do financiamento da educação pública, que passou a ser regido nos moldes das despesas sobreditas.

Os desequilíbrios na gestão estatal, comprometimentos de recursos para finalidades desestruturadas, ensejando desvios e malversações, lesivos à consecução dos planos orçados, infelizmente retratam os governos brasileiros,[172] formando o pano de fundo ideal para a Emenda Constitucional n. 95, de 15 de dezembro de 2016, que bloqueou a expansão dos gastos sociais em proporção do produto interno bruto (PIB), com a finalidade de conter o déficit das contas públicas, sob a justificativa de que, desde 1991, as despesas do governo têm crescido a taxas superiores à média do PIB.[173]

O bloqueio à expansão dos gastos sociais acendeu uma grande polêmica em razão da penalização da população de menor poder aquisitivo, uma vez que deixou de lado outras discussões necessárias ao equilíbrio fiscal, como as polêmicas renúncias de receitas, os financiamentos de grandes corporações pelo Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES), o aumento da carga tributária sobre renda e patrimônio e a falta de punição pela irresponsabilidade fiscal de estados e municípios.[174]

Em primeiro lugar, a EC n. 95 estabelece, ao longo dos próximos 20 anos, um limite anual para as despesas primárias totais dos poderes federais (Executivo, Legislativo e

---

[172] COPETTI NETO, Alfredo; LEITE, George Salomão; LEITE, Glauco Salomão. **Dilemas na Constituição**. Belo Horizonte: Fórum, 2017. Disponível em: https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1473. Acesso em: 5 nov. 2019.

[173] A exemplo, o gasto público federal saltou de cerca de 10,8 por cento do PIB, em 1991, para 19,5 por cento, em 2015 (MEIRELES, Henrique. **O desafio do ajuste fiscal estrutural**. 12 de agosto de 2016. Disponível em: https://www.gov.br/fazenda/pt-br/centrais-de-conteudos/apresentacoes/arquivos/2016/apresentacao-do-meirelles-no-seminario-do-bc.pdf/view. Acesso em: 5 nov. 2019).

[174] "O acúmulo de crises em suas dimensões política, social, econômica e fiscal não pode ser atribuído ao pacto constitucional assimétrico, que ousamos assumir para enfrentar minimamente a desigualdade histórica que assinala gravemente a realidade brasileira" (PINTO, Élida Graziane. **Agenda em prol de outra constituição não supera patrimonialismo fiscal**. Publicado em 5 de novembro de 2019. Disponível em: http://www.conjur.com.br. Acesso em: 6 nov. 2019).

Judiciário). Dessa forma, somente se poderá gastar, por ano, o valor da despesa do ano anterior, ajustado pela inflação do período, como prevê o inciso II do § 1º do novo artigo 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). Assim, o montante máximo das despesas (da qual faz parte o orçamento da educação) ficará congelado em termos reais.

Referida emenda constitucional pretende executar um ajuste fiscal pelo lado das despesas. Em termos operacionais, além de estabelecer o teto por 20 anos, a EC n. 95 reformula as vinculações orçamentárias mínimas para as pastas da saúde e da educação. O *caput* do artigo 212 da Constituição determina que, anualmente, a União tenha, em despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, no mínimo 18% da receita líquida de impostos (RLI, receita de impostos deduzida de transferências constitucionais a estados e municípios).

Agora, com o novo artigo 110 do ADCT, o mínimo deixa de ser definido como parcela da RLI e passa a ser reajustado ano a ano pela inflação – a partir de 2018, tomando-se como base a aplicação de 18% de impostos apurada em 2017.

A desafetação tributária – nesse caso, 25% da receita líquida de impostos e transferências da União – introduziu, então, um novo padrão ao financiamento da educação pública: despesas correntes (DCs) do exercício anterior corrigidas pelo IPCA ou pela RCL. Nos últimos 21 anos, em apenas quatro (1996, 2003, 2015 e 2016) o reajuste dos gastos públicos foi abaixo da inflação oficial (IPCA). Agora, com a EC 95, esse investimento será limitado por duas décadas, mesmo que o País volte a crescer.

Nos municípios, o padrão de financiamento manteve-se intacto.

Assim, o padrão de financiamento após o Novo Regime Fiscal se mostra menos cooperativo, mais restritivo em termos de recursos, além de aparentemente divergir dos princípios federativos e impor uma sobrecarga aos municípios que extrapola sua capacidade tributária.[175]

Se os governos central e regional refreiam os recursos, os locais precisam recompor as perdas ante o risco de comprometer os serviços prestados. Emerge daí o gargalo: no Brasil, os municípios cujas receitas próprias podem fazer a diferença são rarefeitos. Como consequência, a recomposição de perdas é irreal e o ônus desproporcional às capacidades tributárias.

Além disso, se há uma recessão econômica, o que hoje acontece em virtude da pandemia pelo Coronavírus, e a população consome menos, paga menos tributos e reduz-se o montante de recursos para investimento em educação, afetando, de forma direta, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – o

[175] BASSI, Camilo de Moraes. **Implicações dos novos regimes fiscais no financiamento da educação pública**. Brasília/Rio de Janeiro: Ipea, 1990.

Fundeb – que financia 40 milhões de estudantes e é extremamente dependente da arrecadação de ICMS.

Assim, antes do alcance das metas do Plano Nacional de Educação, a Emenda Constitucional n. 95, de 2016, conhecida como lei do Novo Regime Fiscal, em seu art. 110, inc. II, estipulou que, a partir de 2018, a União investirá o mesmo valor de 2017 mais o acréscimo da inflação do ano anterior medida pelo IPCA, de forma que o investimento em educação não vai acompanhar o crescimento do PIB.

Em síntese, com o novo regime fiscal, o financiamento da educação pública – fração cabível à União – segue novo padrão. Antes, acoplado ao ciclo econômico; agora, abastecido pelas despesas do exercício anterior, corrigidas pelo IPCA para o período de doze meses, terminado em junho do exercício anterior.

Assim, o balanço sobre os 30 anos dos preceitos envolvendo o financiamento à educação na CF de 1988[176] é negativo até eventual recomposição do Fundeb. É necessária a consolidação da vinculação constitucional de recursos para o ensino, revogada no que se refere à União, após a aprovação da EC n. 95/2016.

Nesse sentido inclusive, o Conselho Nacional dos Procuradores de Justiça (CNPG), por seu Grupo Nacional de Direitos Humanos (GNDH) e pela Comissão Permanente de Educação (Copeduc), manifestou formalmente, por meio da Nota Técnica n. 15/2020 – CNPG/GNDH/Copeduc,[177] considerando a proximidade do término da vigência do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, sem que o Congresso Nacional tenha concluído as discussões e a votação de Proposta de Emenda Constitucional (PEC) sobre o novo Fundeb, a urgência da apreciação e votação do tema, de modo a instituí-lo permanentemente e cuja sistemática seja capaz de assegurar: (i) a justiça e equidade federativas; (ii) o aumento significativo da responsabilidade da União quanto ao financiamento da educação básica pública, por meio do incremento considerável de sua contribuição para a constituição do Fundeb; (iii) a universalização do direito à educação, com qualidade e equidade; (iv) a sua destinação exclusiva para o financiamento da educação básica pública; (v) a valorização dos profissionais do magistério e da educação básica pública; (vi) a

---

[176] PINTO, José Marcelino de Rezende. O financiamento da educação na Constituição Federal de 1988: 30 anos de mobilização social. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 39, n. 145, p. 846-869, dez. 2018. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302018000400846&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 27 fev. 2020.

[177] CNPG – Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais. **Nota técnica n. 15/2020-CNPG/GNDH/COPEDUC**. Disponível em: https://cnpg.org.br/images/arquivos/documentos_publicos/notas_tecnicas/2019/2020/Nota_Tcnica_n_15-2020_FUNDEB.pdf. Acesso em: 29 ago. 2020.

melhoria da qualidade do ensino e das condições de aprendizagem; (vii) a constitucionalização do custo aluno-qualidade (CAQ); (viii) o avanço contínuo no sentido do cumprimento das Metas do PNE 2014-2024.

4.2 Manutenção e desenvolvimento do ensino e aplicação de recursos na educação

O atual estado da arte tributário foi moldado sem objetivos distributivos, transferindo ao gasto público essa função, que poderia ser exercida pela política fiscal. Nesse cenário, os efeitos concentradores e regressivos do modelo de tributação brasileira convivem com efeitos desconcentradores e redistributivos provocados pela expansão dos gastos sociais.[178]

A receita tributária, além de financiar o estado com a riqueza derivada do particular, atua na conjuntura socioeconômica para promover a igualdade social.

A distribuição obrigatória de receitas tem fundamento na Constituição e na lei e é assimétrica,[179] ou seja, aloca mais recursos nos estados menos desenvolvidos e tem algumas vinculações em setores essenciais, como é o caso da educação, visando a consecução dos objetivos prioritários da República Federativa do Brasil. É o que ocorre no caso do Fundeb, em que há, inclusive, fluxo horizontal de recursos entre municípios de um mesmo estado.

As transferências constitucionais são determinadas na Constituição Federal, portanto, não são passíveis da discricionariedade das diferentes gestões presidenciais e são automáticas, a exemplo das quotas estaduais e municipais do salário-educação, amparadas no art. 212 da Constituição Federal de 1988 e da complementação do Fundeb, hoje amparada na Emenda Constitucional n. 53/2006.

Para completar o sistema de repartição de receitas, o Brasil dispõe de um amplo e complexo sistema de transferências de recursos públicos com diversos arranjos no financiamento da educação envolvendo vinculação e subvinculação de recursos, definição de prioridades de atendimento e redistribuição de produtos de arrecadação entre os entes da Federação.

---

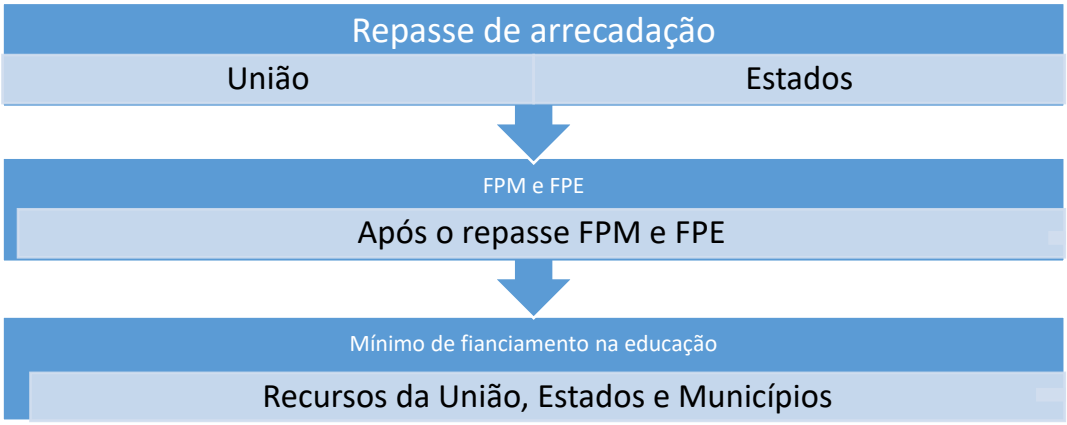
[178] No dizer de Luciano Ferraz e outros, não obstante a finalidade do tributo seja a promoção da igualdade social, a estrutura regressiva da tributação brasileira permanece intacta (SPAGNOL, Werther Botelho; FERRAZ, Luciano; GODOI, Marciano Seabra de. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. Belo Horizonte: Fórum, 2017. Disponível em: https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1297. Acesso em: 4 nov. 2019).

[179] FREITAS, Leonardo Buissa; BEVILACQUA, Lucas. Atividade financeira do Estado, transferências intergovernamentais e políticas públicas no federalismo fiscal brasileiro. **Revista Fórum – RFDFE**, Belo Horizonte, ano 5, n. 9, p. 2, mar./ago. 2016. Disponível em: http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=243283. Acesso em: 4 mar. 2019.

A partilha de receitas tributárias voltadas à equalização das diferenças federativas ocorre também por meio dos fundos de participação (principalmente o FPE – Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal – e o FPM – Fundo de Participação dos Municípios), que tornam possível a transferência automática de percentuais dos recursos do imposto de renda (IR) e do imposto sobre produtos industrializado (IPI), federais, de forma automática e obrigatória, para estados, Distrito Federal e municípios, segundo critérios basicamente regionais, populacionais e de renda *per capita*.

Assim, somente após os repasses obrigatórios da União para os fundos de participação de estados e municípios (FPE e FPM), e, depois, dos estados para os municípios, é que as porcentagens de recursos a serem destinados à educação são retiradas do bolo restante, evitando dupla contabilização.

Figura 1 – Repasse de arrecadação



Fonte: Produzida pela autora, com base em dados da pesquisa.

Além do sistema de fundos, para suprir a necessidade de partilha de recursos intrínseca do federalismo fiscal cooperativo existem as transferências obrigatórias ou legais e as discricionárias, também chamadas de voluntárias.[180]

As transferências discricionárias[181] são objeto de constante mudança, diferentemente das transferências obrigatórias, exigindo que o formulador da política pública esteja atento para

[180] Coube ao poder constituinte, e compete ao poder legislativo, no exercício democrático do poder, a decisão sobre os meios de financiar o estado. No plano ideal, a autonomia administrativa e financeira dos entes federativos ocupa papel de destaque, todavia, a verdadeira autonomia depende do binômio "suficiência" e "independência" dos recursos financeiros (CONTI, 2016, p. 17).

[181] Essa modalidade de repasse é de extrema importância para compreender as relações federativas, uma vez que consiste em repasses discricionários, dependendo sua operacionalização de fatores técnicos e políticos (CRUZ, Rosana Evangelista da. Os recursos federais para financiamento da educação básica. **Fineduca – Revista de Financiamento da Educação**, Porto Alegre, v. 2, n. 7, p. 3, 2012. Disponível em: https://seer.ufrgs.br/index.php/fineduca/article/viewFile/51383/31837. Acesso em: 3 abr. 2019.).

compreender quais são os tipos de transferência disponíveis no momento e as condições exigidas a fim de aperfeiçoar a política.

Tais arranjos vêm sendo realizados pelo Ministério da Educação (MEC),[182] por meio de um conjunto de atos normativos e ações estratégicas de gestão, avaliação e financiamento, tendo o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) – autarquia do MEC – como a instância responsável por normatizar e executar as transferências legais e voluntárias da União para as unidades subnacionais.

O FNDE é considerado o órgão nacional executor das políticas educacionais. Seu objetivo é captar recursos financeiros e canalizá-los para o financiamento de projetos de ensino e pesquisa, observadas as diretrizes do planejamento nacional da educação.

Já as transferências obrigatórias são entregas de recursos (correntes ou de capital) que decorrem de determinação constitucional ou legal com disciplina específica sobre os critérios de habilitação, transferência, aplicação e prestação de contas dos recursos. As transferências legais para a educação estão todas organizadas em programas sob a responsabilidade do FNDE, tais como o Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (Pnate), o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) e o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE).

Sobre requisitos e disciplinamento, por exemplo, para receber os recursos do Pnae é obrigatória a constituição de um Conselho de Alimentação Escolar (CAE) no Município e o FNDE, além de fornecer orientações técnicas gerais, monitora a execução do Programa.

Já no caso do Pnate, uma política pública que objetiva viabilizar o acesso do educando às unidades escolares, há transferência automática de recursos financeiros, sem necessidade de convênio, ajuste ou instrumento congênere, para custear despesas com a manutenção de veículos escolares e contratação de serviços terceirizados de transporte escolar. O montante de recursos transferidos ao município tem como base o número de alunos da educação pública, residentes em área rural e que utilizam o transporte escolar, informados no Censo Escolar.

Assim, a participação da União no custeio federativo das ações públicas educacionais se dá por meio das ações públicas de manutenção e desenvolvimento do ensino e de outros recursos destinados à educação básica, geridos pelo FNDE, que adota uma política de assistência financeira baseada em três modalidades de repasses: a direta, a automática e a decorrente de convênio.

---

[182] BRASIL. Ministério da Educação. **PAR – Apresentação.** Disponível em: http://portal.mec.gov.br/par. Acesso em: 29 ago. 2020.

O termo manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) possui significado técnico-jurídico preciso definido pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação, que, no seu art. 70, apresenta as despesas e ações que podem ser computadas como MDE:

- Remunerar e aperfeiçoar os profissionais da educação;
- Adquirir, manter, construir e conservar instalações e equipamentos necessários ao ensino (construção de escolas, por exemplo);
- Usar e manter serviços relacionados ao ensino, tais como aluguéis, luz, água, limpeza etc.
- Realizar estudos e pesquisas visando o aprimoramento da qualidade e expansão do ensino, planos e projetos educacionais.
- Realizar atividades-meio necessárias ao funcionamento do ensino, como vigilância, aquisição de materiais etc.
- Conceder bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas.
- Adquirir material didático escolar.
- Manter programas de transporte escolar.

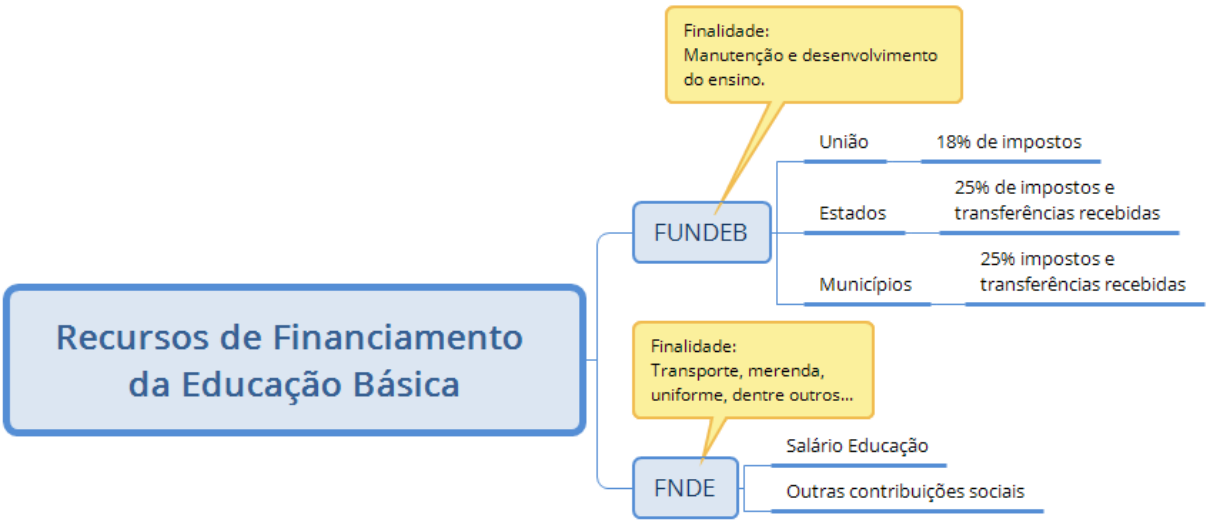
O financiamento das ações de manutenção e desenvolvimento do ensino é conjunto e ocorre em regime de colaboração (CF, art. 212), por meio da reunião de recursos ancorada em afetações tributárias e transferências constitucionais.[183]

A figura a seguir ilustra como funciona a distribuição dos recursos de financiamento da educação básica:[184]

[183] CNM – Confederação Nacional de Municípios. Metas do PNe para educação e os impactos no seu financiamento: o Fundeb e as matrículas nas creches. **Estudos Técnicos CNM**, v. 4, p. 188-196, 2015. Disponível em: https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/ET%20Vol%204%20-%2015.%20Metas%20do%20PNE%20para%20a%20educacao%20e%20os%20impactos%20no%20seu%20financiamento.PDF. Acesso em: 16 jun. 2020.

[184] FNDE, 2019.

Figura 2 – Distribuição de recursos de financiamento da educação básica



Fonte: Produzida pela autora, com base em dados da pesquisa.

Assim, as receitas decorrentes de impostos são destinadas à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), conforme disposto no artigo 212 da CF, regulamentado pela LDB, e as atividades suplementares, como merenda, uniformes e dinheiro direto na escola, são financiadas com outros recursos administrados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), provenientes, dentre outras fontes, do salário-educação, recolhido pela União.

Todavia, enquanto o repasse das receitas para manutenção e desenvolvimento do ensino é automático e imediato, os repasses realizados pelo FNDE estão submetidos a critérios e condições de repasse que, na maioria das vezes, exigem esforço por parte do umnicípio.

O principal programa estruturante do FNDE ligado à política educacional de financiamento é o Programa Brasil Escolarizado, que visa contribuir para a universalização da educação básica, assegurando a equidade no acesso e a permanência dos alunos na educação. No referido programa, estão as quatro principais ações de financiamento geridas pelo FNDE: (i) Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae); (ii) Programa de Transporte Escolar (Pnate); (iii) Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE); e iv) Programa Nacional do Livro Didático (PNLD).

A cooperação entre União, estados e municípios é organizada também pelo Plano de Desenvolvimento Educacional (PDE), apresentado pelo Ministério da Educação em abril de 2007, que colocou à disposição dos entes federativos instrumentos de avaliação e implementação de políticas para educação.

Também foi instituído, pelo Decreto n. 6.094, de 24 de abril de 2007,[185] o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, um programa estratégico do PDE que dispõe sobre o regime de colaboração, conciliando a atuação dos entes federados sem ferir a autonomia, com diretrizes técnicas de atendimento da demanda educacional para melhoria dos indicadores educacionais.

A partir da adesão ao Plano de Metas, estados, municípios e Distrito Federal passaram a elaborar seus respectivos Planos de Ações Articuladas (PAR), um planejamento multidimensional da política de educação deve ser feito para um período plurianual. O plano favorece as políticas educacionais e sua continuidade, constituindo-se importante elemento na promoção de políticas de estado na educação. O apoio técnico ou financeiro do FNDE é prestado no âmbito do PAR, em caráter suplementar e voluntário, conforme disposto na Lei n. 12.695, de 25 de julho de 2012.[186]

Atualmente, as principais transferências discricionárias destinadas à educação são englobadas pelo PAR, que oferece aos entes federados um instrumento de diagnóstico e planejamento da política educacional com foco na formação continuada, capacitação e ações de infraestrutura.

Além do PAR, destaca-se o Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância), uma das ações do Plano de Desenvolvimento Educacional (PDE) do MEC que visa garantir o acesso de crianças a creches e escolas, bem como a melhoria da infraestrutura física da rede de Educação Infantil. O programa atua sobre dois eixos principais: construção de creches e pré-escola e a aquisição de mobiliário e equipamentos adequados ao funcionamento das escolas de educação infantil, sendo efetuado por meio da assistência técnica e financeira do FNDE.

---

[185] BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto n. 6.094, de 24 de abril de 2007b**. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6094.htm. Acesso em: 29 ago. 2020.

[186] BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei n. 12.695, de 25 de julho de 2012**. Dispõe sobre o apoio técnico ou financeiro da União no âmbito do Plano de Ações Articuladas; altera a Lei n. 11.947, de 16 de junho de 2009, para incluir os polos presenciais do sistema Universidade Aberta do Brasil na assistência financeira do Programa Dinheiro Direto na Escola; altera a Lei n. 11.494, de 20 de junho de 2007, para contemplar com recursos do FUNDEB as instituições comunitárias que atuam na educação do campo; altera a Lei n. 10.880, de 9 de junho de 2004, para dispor sobre a assistência financeira da União no âmbito do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos; altera a Lei n. 8.405, de 9 de janeiro de 1992; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12695.htm. Acesso em: 29 ago. 2020.

A centralidade financeira é importante para o cooperativismo e a capacidade redistributiva do federalismo fiscal, a descentralidade, por sua vez, para a qualidade do controle sobre gastos. Ambos, portanto, concorrem favoravelmente ao pacto federativo.[187]

Todavia, a centralização da distribuição de recursos e a regulamentação, sempre pelo FNDE ou outros órgãos federais, é feita sem a participação efetiva dos demais entes federados. Assim, a definição de critérios e procedimentos é realizada de forma unilateral, pela União, sem cooperação ou coordenação federativa.

Para a execução dos recursos financeiros repassados por meio de programas, na maior parte das vezes o FNDE cria projetos padrão dotados de parâmetros técnicos para orientarem o município ou o estado interessado nos recursos do programa, ditando a forma que podem ser utilizados.

Se, por um lado, a existência de projetos padrão é importante para uniformizar e disponibilizar um modelo a ser seguido, suprimindo etapas no planejamento local, por outro são inúmeras as reclamações sobre o engessamento causado, principalmente considerando que as decisões de elaboração dos projetos padrão não consideram aspectos ou dificuldades locais.

Para além desse cenário, destaca-se que as responsabilidades em relação às políticas educacionais (oferta dos serviços) não estão alinhadas com os mecanismos de financiamento e recebimento de recursos via transferências governamentais. O sistema não se mostra suficientemente adequado à complexidade que as estruturas econômicas e sociais exigem para atender as necessidades públicas em uma federação com atores de realidades tão distintas.

4.3 Fundeb

A principal fonte de recursos da educação básica no Brasil é o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), criado pela EC n. 53/2006 e atualmente regulamentado pela Lei n. 11.494/2007[188] e pelo Decreto n. 6.253/2007[189].

---

187 TORRES, 2014, p. 2.

188 BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei n. 11.494, de 20 de junho de 2007**. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei n. 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis n. 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11494.htm. Acesso em: 29 ago. 2020.

189 BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto n. 6.253, de 13 de novembro de 2007d**. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb, regulamenta a Lei no 11.494, de 20 de junho de 2007, e

A partir do ano que vem o Fundeb passará a ser regido de acordo com as disposições da Emenda Constitucional 108/20, que altera a Constituição Federal no que se refere ao financiamento da educação e traz várias inovações positivas ao sistema.

O fundo é uma mera rubrica contábil, sem patrimônio próprio, sem personalidade jurídica, que canaliza as verbas vinculadas à educação para realizar uma subvinculação de recursos destinados à educação básica, inclusive às creches. É apenas um instrumento para atingir a finalidade de repasse de recursos. Alguns fundos até possuem inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ), mas a exigência decorre da necessidade de a administração tributária deter informações cadastrais, de maneira a facilitar o controle.

O grande diferencial do sistema de repartição de recursos via fundo é que o repasse ocorre de forma automática e por determinação constitucional, o que interfere positivamente na consecução das políticas públicas e efetivação dos direitos. Os recursos são creditados automaticamente (sem necessidade de convênio ou instrumento similar) na conta específica do Fundeb no Banco do Brasil, sendo os depósitos realizados nas mesmas datas dos créditos dos recursos das fontes que alimentam o fundo. Nas mesmas datas de transferência do FPM aos municípios, por exemplo, são creditados os recursos do Fundeb originários do FPM, acontecendo o mesmo com os valores provenientes das demais fontes.[190]

Em face da natureza das transferências dos recursos (repasses constitucionais) e da automaticidade dos créditos, a regularidade é uma importante característica dos créditos realizados nas contas específicas, que ocorrem sem atrasos, com a mesma periodicidade em que são creditados nas fontes, facilitando a programação e a utilização dos recursos por parte de estados e municípios.

Além disso, o fundo garante a progressividade do custeio (uma vez que é composto por percentual das receitas arrecadatórias dos entes) e a equalização das oportunidades educacionais.

Os impostos a seguir compõem a receita do Fundeb, além da complementação por parte da União e as verbas federais destinadas a compensarem a perda dos estados com a desoneração do ICMS sobre as exportações, determinada pela Lei Complementar n. 87/1996[191] (art. 1º, § 1º, da Lei n. 9.424/96):

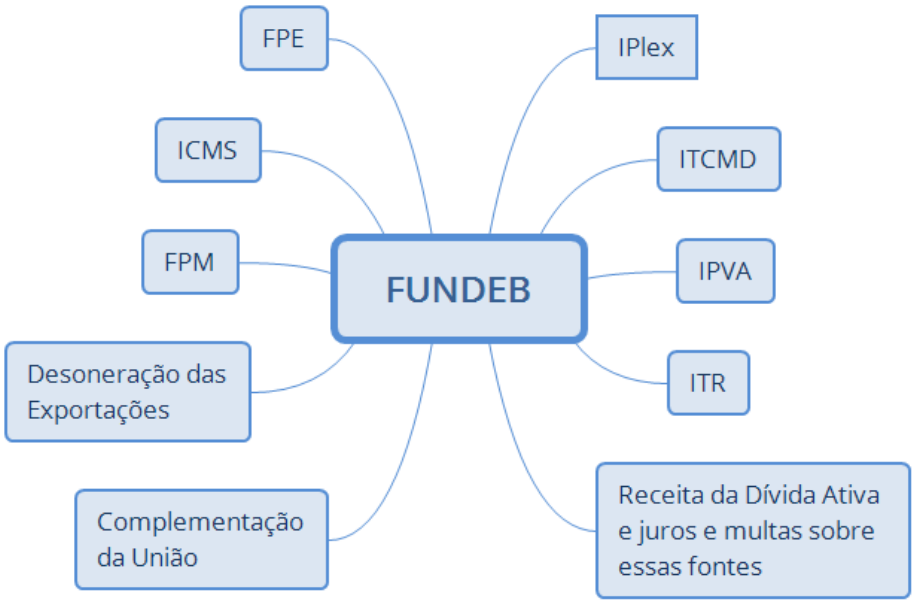
---

dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6253.htm. Acesso em: 29 ago. 2020.

[190] FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Manual de orientação do Fundeb**. 2008. Disponível em: https://www.fnde.gov.br/index.php/centrais-de-conteudos/publicacoes/category/193-manuais. Acesso em: 29 jul. 2020.

[191] BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei Complementar n. 87, de 13 de setembro de 1996d.** Dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações

Figura 3 – Impostos que compõem o Fundeb



Fonte: Produzida pela autora, com base em dados da pesquisa.

Assim, os recursos do fundo são custeados por todos os níveis de governo, com a finalidade de reduzir as disparidades regionais, reforçando o caráter cooperativo. Todos os impostos e transferências que o compõem, como se constata, são fontes de receita vinculadas à educação pela Constituição mesmo antes da criação do Fundeb, apenas um critério de redistribuição desses recursos.

Os recursos do Fundeb não são provenientes de um valor fixo repassado aos entes federados pelo FNDE, mas sim recursos pertencentes aos próprios entes governamentais, vinculados constitucionalmente ao fundo. A arrecadação dos recursos é realizada pela União e pelos governos estaduais, ficando a cargo da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Economia a apuração dos valores efetivamente arrecadados, os quais são, periódica e automaticamente, creditados em favor dos estados e municípios em contas únicas e específicas instituídas para essa finalidade, no Banco do Brasil S/A ou na Caixa Econômica Federal.

Na prática, ele é composto por 27 fundos, um de cada estado e um do Distrito Federal, que são alimentados por recursos vinculados à educação, provenientes dos impostos e transferências. Há, ainda, um montante de recursos a ser distribuído por meio da

relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, e dá outras providências (Lei Kandir). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp87.htm. Acesso em: 29 ago. 2020.

complementação da União ao Fundeb. Para isso, são somados todos os fundos estaduais e calcula-se 9% desse valor, que é a porcentagem mínima obrigatória para a complementação da União.

Sempre que os recursos arrecadados no âmbito de cada estado não forem suficientes para custear o valor anual mínimo por aluno definido nacionalmente (VMAA), a União complementará o fundo com recursos federais no montante de, no mínimo, 10% do total arrecadado. Assim, não são todos os entes federados que fazem jus à complementação da União, mas tão somente aqueles que não alcançam, com seus próprios recursos, o VMAA.

Esse repasse extra da União viabiliza o papel equalizador do fundo, reduzindo as desigualdades entre as diferentes regiões do País, uma vez que cada unidade federativa possui seu próprio fundo e não repassa recursos para a outra.

A Portaria Interministerial n. 3/2019[192] definiu em R$ 3.440,29 (três mil, quatrocentos e quarenta reais e vinte e nove centavos) o valor anual mínimo nacional por aluno (VMAA) para 2019, e, ainda, reestimou as receitas que compõem o Fundo em R$ 165,10 bilhões, com vistas a atender um total de 39.465.039 alunos da educação básica. A referida portaria também divulgou os valores que a União deveria aportar para o Fundo em 2019, elevando para R$ 15,15 bilhões o valor da Complementação da União em benefício dos estados de Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco e Piauí,

É importante mencionar que a regra da complementação da União, antes definida em legislação ordinária e nunca respeitada pelos governos, foi constitucionalizada junto com a criação do Fundeb, representando o maior avanço do novo modelo.

Com as alterações firmadas na Emenda Constitucional 108/20, a complementação da União se tornará ainda mais significativa e ocorrerá tendo por base valor anual total por aluno (VAAT), que deverá alcançar o mínimo definido nacionalmente.

O sistema de distribuição de recursos do fundo envolve uma gama de transferências governamentais que ocorrem basicamente em função do número de alunos matriculados em cada rede de ensino, estimulando a municipalização dos serviços na educação infantil e criando mecanismos que estabelecem um valor mínimo por aluno, com o objetivo de equalizar a qualidade do atendimento à população.[193]

---

[192] BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Portaria interministerial n. 3, de 13 de dezembro de 2019. **Diário Oficial da União**, ed. 247, seção 1, p. 111, 23 de dezembro de 2019. Disponível em: https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-interministerial-n-3-de-13-de-dezembro-de-2019-234965744. Acesso em: 29 ago. 2020.

[193] CRUZ, Priscila; CALLEGARI, Caio. Porque o Fundeb é essencial para combater a desigualdade na educação no Brasil. **El País**, p. 13, 29 de novembro de 2017. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2017/11/30/politica/1511997226_318988.html. Acesso em: 3 abr. 2019.

A quantidade de matrículas é levantada pelo sistema eletrônico EducaCenso, que solicita informações detalhadas sobre a escola, seus alunos e seus professores, além das turmas, tendo como referência a última quarta-feira do mês de maio. Após o levantamento, os dados são processados em sistema informatizado mantido pelo Instituto Anísio Teixeira (Inep) e publicados no Diário Oficial da União, normalmente entre os meses de outubro e novembro. Em seguida, estados e municípios dispõem de 30 dias para apresentação de recursos, visando à retificação de dados eventualmente errados.[194] Dessa forma, para a distribuição dos recursos do Fundo em determinado ano, toma-se como base o quantitativo de matrículas levantadas no ano anterior.

De modo geral, os recursos do Fundo não podem ser aplicados pelos estados, Distrito Federal e municípios em: ações do ensino superior; educação oferecida por instituições de ensino de natureza privada que não atendam alunos da educação especial, de creches e pré-escola, e não sejam comunitárias, confessionais ou filantrópicas, sem fins lucrativos e conveniadas com o poder público; etapas da educação básica de responsabilidade de outro ente governamental; despesas de outros exercícios, ainda que relacionadas à manutenção e ao desenvolvimento da educação básica; ações não caracterizadas como de manutenção e desenvolvimento da educação básica.

O princípio da anualidade encontra-se presente em toda a dinâmica do fundo, já que os parâmetros que o disciplinam são baseados em periodicidade anual (valor por aluno, valor mínimo, matrículas, ajuste de contas etc.). Ainda, os recursos que alimentam o Fundeb se originam de parcela dos impostos e transferências vinculados à educação, que também se submetem à regra geral da anualidade. Dessa forma, tanto a programação orçamentária quanto a execução financeira devem se apoiar nesse princípio.

A exceção a essa regra limita-se à permissão de que até 5% do valor total repassado à conta do Fundeb no ano sejam aplicados no primeiro trimestre do ano seguinte em cada ano. Os recursos do fundo devem ser aplicados na manutenção e desenvolvimento da educação básica pública, observando-se os respectivos âmbitos de atuação prioritária dos estados e municípios, conforme estabelecido nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal (os municípios devem utilizar recursos do Fundeb na educação infantil e no ensino fundamental e os estados, no ensino fundamental e médio).

---

[194] OLIVEIRA, Cleiton de. Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 45, p. 586-588, dez. 2010. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-24782010000300016&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 23 jun. 2020.

Em relação à transparência, os repasses realizados à conta do Fundeb estão disponíveis, por unidade federada (estado ou município), na Internet, na página do FNDE, no endereço: www.fnde.gov.br. A partir do acesso à página, deve-se clicar na opção "Financiamento", no item "Fundeb" e, depois, em "Consultas".

O valor por aluno/ano e os valores previstos do Fundeb também ficam disponíveis, por unidade federada (estado ou município), na Internet, na página do FNDE, no endereço: www.fnde.gov.br. A partir do acesso à página, deve-se clicar na opção "Financiamento", no item "Fundeb", depois em: "Área para Gestores" e "Consultas", na sequência: "Valor aluno/ano e receita anual prevista". Nessa consulta encontram-se as informações sobre o valor aluno/ano estimado por etapas, modalidades e tipos de estabelecimentos de ensino da educação básica para todos os estados e, ainda, a estimativa de receita do Fundo para o ano selecionado.[195]

Ainda em relação à transparência e ao controle, a Lei n. 11.494/2007, que regula o Fundeb, trouxe avanço nos mecanismos de controle social, ampliando a participação e restringindo a intervenção dos Executivos, embora os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (CACS) atuem apenas sobre os recursos do fundo, e não sobre a totalidade dos recursos para a educação e exerçam controle a *posteriori*, quando as despesas já foram executadas.

De acordo com a nova EC 108/20, deverão ser regulamentadas por lei a transparência, o monitoramento, a fiscalização e o controle interno, externo e social dos fundos de custeio da educação, assegurada a criação, a autonomia, a manutenção e a consolidação de conselhos de acompanhamento e controle social e admitida sua integração aos conselhos de educação.;

Na forma do disposto no art. 69, § 5º, da Lei n. 9.394/1996, a movimentação dos recursos financeiros creditados na conta bancária única e específica do Fundeb deverá ser realizada pelo (a) Secretário (a) de Educação (ou responsável por órgão equivalente) do respectivo governo, concomitantemente com o (a) Chefe do Poder Executivo, atuando mediante delegação de competência deste e como ordenador de despesas, tendo em vista a sua condição de gestor/administrador dos recursos da educação.

Sobre o assunto, a Portaria Conjunta STN/FNDE n. 2, de 2018,[196] foi editada para preservação e garantia da correta aplicação dos créditos repassados por meio do Fundeb, assim como a publicidade e a transparência no emprego dos recursos.

---

[195] FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Fundeb**. Disponível em: https://www.fnde.gov.br/index.php/financiamento/fundeb/perguntas-frequentes-fundeb. Acesso em: 25 jun. 2020.

[196] FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Portaria conjunta FNDE/STN n. 2, de 15 de janeiro de 2018**. Dispõe sobre as atribuições dos agentes financeiros do Fundeb, a movimentação financeira e

A referida Portaria reforça a necessidade de movimentação das verbas por meio exclusivamente eletrônico, com a utilização dos sistemas criados pelo Banco do Brasil e pela Caixa Econômica Federal para que as contas sejam abertas e mantidas no CNPJ do órgão responsável pela Educação (Secretaria Estadual de Educação ou órgão equivalente vinculado à Educação local) e, por fim, a declaração das informações relacionadas às contas específicas do Fundo ao FNDE.

Importante verificar que, hoje, a maior parte dos recursos do Fundeb se destina ao pagamento de profissionais do magistério, restando pouco para investimentos em outras ações de manutenção e desenvolvimento do ensino previstas no art. 70 da Lei n. 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB).

De acordo com a legislação de regência, no mínimo 60% desses recursos devem ser destinados à remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício na educação básica pública (regular, especial, indígena, quilombola, técnica e supletiva), e a fração restante (máximo 40%) aplicada nas demais ações de manutenção e desenvolvimento da educação básica pública. É oportuno destacar que não há impedimento para que se utilize até 100% dos recursos do Fundeb na remuneração dos profissionais do magistério.

A fiscalização acerca da aplicação dos recursos cabe aos Tribunais de Contas, de acordo com o artigo 26 da Lei n. 11.494/2007. O Ministério Público, no exercício da sua função institucional de fiscal da ordem jurídica e, portanto, da legalidade, também atua para garantir os direitos à educação, assegurados na Constituição Federal, tomando, quando necessário, as providências pertinentes ao resguardo desse direito.

O não cumprimento das disposições legais relacionadas ao Fundeb pelo administrador acarreta sanções administrativas, civis e/ou penais aos responsáveis, cujas penalidades são:

1) para estados e municípios: rejeição das contas, mediante parecer prévio do Tribunal de Contas competente, e, caso a rejeição seja confirmada, à autoridade competente e ao Ministério Público; impossibilidade de celebração de convênios junto à administração federal (no caso de estados) e junto às administrações federal e estadual (no caso de municípios), quando exigida certidão negativa do respectivo Tribunal de Contas; impossibilidade de realização de operações de crédito junto a instituições financeiras

---

a divulgação das informações sobre transferências e utilização dos recursos do Fundo, consoante as disposições do art. 8º, § 1º, II e III, da Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011, do art. 2º e 3º do Decreto n. 7.507, de 27 de junho de 2011, e do art. 7º, § 3º, III e IV do Decreto n. 7.724,de 16 de maio de 2012, e dá outras providências. Disponível em: https://www.fnde.gov.br/index.php/acesso-a-informacao/institucional/legislacao/item/11497-portaria-conjunta-n%C2%BA2-2018. Acesso em: 29 ago. 2020.

(empréstimos junto a bancos); perda da assistência financeira da União (no caso de estados) e da União e do estado (no caso de município), conforme artigos 76 e 87, § 6º, da LDB; intervenção da União no estado (CF, art. 34, inc. VII, e) e do estado no município (CF, art. 35, inc. III).

2) em relação ao chefe do Poder Executivo: sujeição a processo por crime de responsabilidade, se caracterizados os tipos penais previstos no art. 1º, incs. III e XIV, do Decreto-lei n. 201/1967[197] (respectivamente, aplicar indevidamente verbas públicas e negar execução à lei federal), sujeição a processo por crime de responsabilidade, se caracterizada a negligência no oferecimento do ensino obrigatório (art. 5º, § 4º, da LDB); sujeição a processo penal se caracterizado que a aplicação de verba pública foi diversa à prevista em lei (art. 315 do Código penal).

Em matéria de Fundeb, assim como ocorre nas competências administrativas e financeiras do modelo federativo, o controle deve ser exercido de modo conjunto e ordenado. A competência fiscalizatória, tal qual as demais, é concorrente entre as diferentes esferas federativas, sendo salutar a atuação conjunta entre o Ministério Público Federal e o Ministério Público Estadual e entre o Tribunal de Contas da União e o Tribunal de Contas dos Estados e o Tribunal de Contas dos Municípios, onde houver.

Muitas são as críticas em relação a pouco expressiva participação da União no custeio do Fundeb, que poderia piorar com a Emenda Constitucional do Novo Regime Fiscal, já mencionada nessa seção.

Essa é uma das preocupações que foi considerada para o aumento da participação do governo federal no custeio do fundo, conforme a atual Emenda à Constituição n. 108/2020 que, dentre outras coisas, tornou permanente o sistema do Fundeb.

O Fundeb, como o Fundef, foi incialmente criado de forma transitória, mantendo a fragilidade institucional da política de financiamento da educação no País. Foi instituído em 2006 para vigorar por 14 anos e, dessa forma, nos moldes atuais, deixará de existir em 2020.

A Emenda Constitucional 108/20 felizmente foi aprovada a tempo de garantir a continuidade do sistema, inclusive trazendo regras mais favoráveis como a que blinda a educação de contingenciamentos decorrentes de mudanças nos impostos. De acordo com a nova regra do §8° do art. 212, na hipótese de extinção ou de substituição de impostos, serão

[197] BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto-lei n. 201, de 27 de fevereiro de 1967b**. Dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0201.htm. Acesso em: 29 ago. 2020.

redefinidos os percentuais de custeio de modo que resultem recursos vinculados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, bem como os recursos subvinculados aos fundos de que trata o art. 212-A desta Constituição, em aplicações equivalentes às anteriormente praticadas.

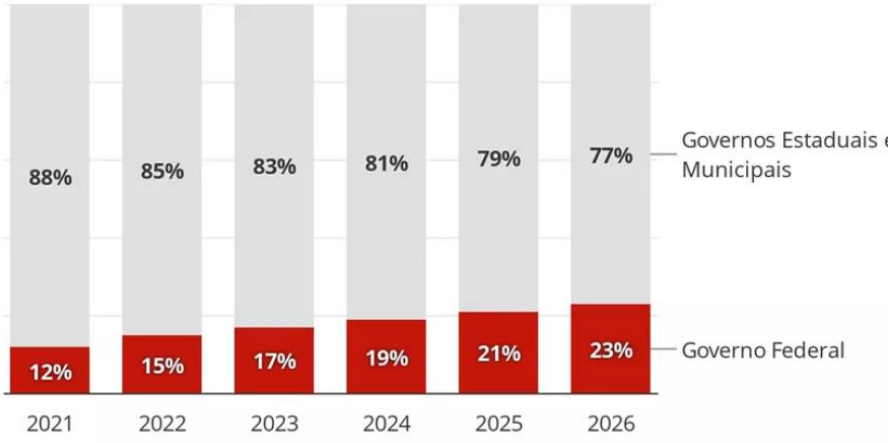
Dentre as inovações, ainda prevê um modelo "híbrido" de distribuição dos recursos federais, mantendo e incrementando a atual complementação da União a estados que não atingirem o valor mínimo anual por aluno.

É uma tentativa de corrigir distorções. Com a modalidade vigente, a União faz o repasse aos fundos estaduais com menores valores por estudantes, e não diretamente para os municípios. Isso faz com que, por exemplo, cidades mais ricas em estados pobres recebam o reforço do governo federal, mas municípios vulneráveis em estados ricos deixem de ganhar o auxílio.

Outro aspecto positivo da proposta que torna permanente o Fundeb prevê que a participação da União no custeio aumente gradualmente de 15%, no primeiro ano de vigência, para 20% no sexto ano, com acréscimos anuais de 2,5 pontos percentuais, até chegar a 40% em 2031.[198] Ainda consta no texto da minuta, para evitar burlas ao percentual de investimento da União no custeio do fundo, baseado em vinculação de impostos, que, em caso de reforma tributária, os recursos para a educação não poderão ser reduzidos.[199]

Dessa forma, caso aprovada da forma em que se encontra, a PEC do Fundeb resultará em incremento do investimento da União em educação, nos moldes do gráfico a seguir:

Gráfico 1 – Incremento do investimento da União em educação



[198] BERMÚDEZ, Ana Carla. Relatora propõe dobrar para 20% participação da União no Fundeb. **UOL**, São Paulo, 18 de fevereiro de 2020. Disponível em: https://educacao.uol.com.br/noticias/2020/02/18/relatora-propoe-dobrar-para-20-participacao-da-uniao-no-fundeb. Acesso em: 25 jun. 20.

[199] CÂMARA DOS DEPUTADOS. Relatora apresenta versão preliminar para novo Fundeb; texto amplia participação da União. **Educação, Cultura e Esportes**, 19 de setembro de 2019. Disponível em: https://www.camara.leg.br/noticias/587509-relatora-apresenta-versao-preliminar-para-novo-fundeb-texto-amplia-participacao-da-uniao/. Acesso em: 25 jun. 2020.

Fonte: Disponível em: http:www.uol.com.br.[200]

4.4 Desafios e cenários do financiamento para implementação do PNE

O atual Plano Nacional de Educação (PNE), materializado pela Lei n. 13.005/2014, conforme já mencionado no item 2.3 deste trabalho, é resultado da efetivação das disposições legais contidas no art. 214 da Constituição Federal, de 1988. Trata-se de um plano editado com a finalidade de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração, para assegurar a manutenção e o desenvolvimento do ensino por meio de ações integradas das diferentes esferas federativas, inclusive definindo aspectos importantes para o financiamento adequado da educação em regime de colaboração.

Por meio dos artigos 212, § 3º, e 214, inc. VI, a Constituição Federal conferiu ainda, ao PNE, relevante papel em relação ao financiamento da educação: definir os termos da distribuição de recursos para o ensino obrigatório, com a finalidade de atender aos objetivos de universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade.

No Brasil, o financiamento da educação pública sustenta-se fundamentalmente a partir da vinculação da receita de impostos dos diferentes entes federados à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), mas essa forma de financiamento não é suficiente para atingir os objetivos primordiais das políticas públicas educacionais.

Assim, o PNE 2014-2024 estabelece diretrizes, metas e estratégias visando aprimorar o financiamento e cumprir o papel de definir outras formas de distribuição de recursos de acordo com o regime de colaboração.

As diretrizes e metas do PNE, todavia, possuem caráter de recomendação, uma vez que não existem sanções pelo descumprimento, o que compromete a exigência de resultados mais expressivos perante os poderes públicos e a efetividade do plano. Infelizmente, o plano não foi acompanhado de um diagnóstico prévio para nortear tanto sua formulação como a necessária correlação entre as vinte metas, respectivas estratégias e a correlação delas com o financiamento.

O PNE 2014-2024 disciplinou várias diretrizes para aprimoramento da cooperação e colaboração entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, sendo importante referenciar a determinação de criação de uma instância permanente de negociação e cooperação

[200] CALGARO, Fernanda; CLAVERY, Elisa. Fundeb: Câmara aprova PEC que prevê 23% de participação da União até 2026. **G1 e TV Globo**, Brasília. 21 de julho de 2020. Disponível em: https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/07/21/fundeb-camara-aprova-em-1o-turno-texto-base-com-23percent-de-participacao-da-uniao-ate-2026.ghtml. Acesso em: 25 jun. 2020.

(§ 5º e § 6º do art. 7º) e as estratégias referentes ao cumprimento da Meta 1. Esta estabelece o dever de universalizar, até 2016, o atendimento escolar da população de quatro e cinco anos, e ampliar, até 2020, a oferta de educação infantil, de forma a atender a 50% da população de até 3 anos, relacionada à diretriz de universalização do atendimento escolar insculpida no art. 2º, inc. II, da Lei n. 13.005/2014.

As estratégias relacionadas a essa meta são: regime de colaboração entre União, estados e municípios para expansão; reestruturação e aquisição de equipamentos destinados à rede pública de educação infantil para melhoria da estrutura física de creches e pré-escolas; formação continuada de professores para a educação infantil, a fim de incorporar os avanços das ciências no atendimento da população infantil; fomentar o atendimento das crianças na educação infantil, atender aos educandos com deficiência e transtornos globais do desenvolvimento por meio da transversalidade da educação especial na educação infantil.

Assim, embora a Meta 1 traga para a administração municipal, que carrega a missão constitucional de prestar os serviços educacionais referentes à educação infantil, o peso de avançar na educação infantil de forma considerável, nenhuma das estratégias menciona a necessidade de proporcional aumento nas receitas dos municípios e, consequentemente, do Fundeb, para suportar o incremento no número de matrículas e o correspondente custo de atendimento.

Ao contrário, o PNE manteve as bases do sistema de financiamento do setor, sem a previsão de expansão de fontes de recursos, o que resulta sobrecarga do ente municipal. A correlação é simples: para aumentar o número de matrículas em pré-escolas e creches, as receitas municipais e estaduais precisariam ter sido incrementadas, a fim de dar suporte financeiro para ingresso de futuros alunos. Sem isso, o Fundeb, cujo critério de distribuição de recursos se dá pelo número de matrículas existentes no ano anterior, não poderia amparar esses novos gastos.

Ademais, além do critério de distribuição dos recursos do Fundeb dificultar a superação de déficit de vagas, a composição dos recursos do fundo permaneceu exatamente a mesma, independentemente do crescimento do número de matrículas.

A resposta sobre como atender à demanda de ensino imposta aos municípios e ampliada pela Meta 1 do PNE aponta para a necessidade de maior complementação por parte da União ou por incremento das receitas estaduais e municipais que compõem o fundo.

Sem apoio financeiro para manutenção das vagas e garantia de qualidade é impossível que os municípios consigam atingir ambiciosa Meta 1 até a data estipulada (2020).[201]

Atualmente, para que estados e municípios consigam fazer face às despesas educacionais necessárias ao cumprimento das metas do PNE, seria necessário gastar acima do mínimo obrigatório determinado pela Constituição, o que já acontece com frequência de acordo com dados do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope).

É necessário lembrar aqui, também, da dependência do município em relação aos repasses de recursos dos demais entes federados com maiores competências arrecadatórias. Todavia, como consequência da vinculação de impostos, especialmente a União passou a buscar mecanismos que permitissem ampliar sua receita tributária sem aumentar a receita de impostos. Isso ocorreu por meio da criação e da ampliação de alíquotas das contribuições sociais e econômicas, inclusive as previdenciárias, uma vez que, para qualquer imposto criado ou majorado, o governo federal deve destinar 18% para MDE e 15% para a saúde, além das transferências constitucionais de impostos para estados, DF e municípios.[202]

Nesse compasso, não obstante o PNE esteja vigente desde 2014, passados seis dos dez anos previstos para o cumprimento das metas, várias delas ainda não foram atingidas.

Em relação a novas diretrizes para o financiamento da educação pública, o PNE avançou ao incorporar, por meio da Meta 20,[203] a necessidade de investimentos no campo educacional em relação ao percentual da riqueza produzida no País (PIB) à razão de, pelo menos, 7% do PIB até 2019 e até atingir, no mínimo, 10% do Produto Interno Bruto (PIB) até 2024.

Todavia, não há um indicador fidedigno que permita acompanhar o cumprimento dessa meta e o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), inclusive, no 3º Relatório de Monitoramento do PNE, deixou de avaliar o cumprimento da Meta por parte da União, em uma omissão grave e ilegal.

O mesmo Inep, porém, criou estimativas do investimento público em educação que demonstram o quanto o setor público investe em educação em relação ao PIB (dados consolidados dos governos federal, estadual e municipal), na forma da tabela a seguir.[204]

---

[201] CNM, 2015.

[202] Em razão disso, em estudo publicado, Rezende Pinto exemplifica que o governo federal optou por ampliar a receita das contribuições, que saltaram de um patamar de 10% do PIB, no período de 1995 a 1997, para 14,2%, em 2015, um acréscimo superior a 40% (REZENDE PINTO, 2000).

[203] A meta 20 determina a ampliação do "investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% do Produto Interno Bruto (PIB) do País no 5º ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% do PIB ao final do decênio".

[204] INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Indicadores Financeiros Educacionais.** Disponível em: http://portal.inep.gov.br/indicadores-financeiros-educacionais. Acesso em: 29 ago. 2020.

Tabela 1 – Estimativa do Percentual do Investimento Público Direto em Educação em relação ao produto interno bruto (PIB), por nível de ensino – Brasil 2000-2017

Ano	Percentual do Investimento Público Direto em relação ao PIB (%)						
	Todos os Níveis de Ensino	Níveis de Ensino					
		Educação Básica	Educação Infantil	Ensino Fundamental		Ensino Médio	Educação Superior
				De 1ª a 4ª Séries ou Anos Iniciais	De 5ª a 8ª Séries ou Anos Finais		
2000	**3,9**	3,2	0,3	1,3	1,0	0,5	0,7
2001	**4,0**	3,3	0,3	1,2	1,1	0,6	0,7
2002	**4,1**	3,3	0,3	1,4	1,1	0,4	0,8

(continua)

(conclusão da Tabela 1)

2013	**5,1**	4,3	0,5	1,5	1,3	0,9	0,8
2014	**5,0**	4,2	0,6	1,4	1,3	0,9	0,8
2015	**5,1**	4,2	0,6	1,4	1,3	1,0	0,9
2016	**5,2**	4,3	0,6	1,4	1,2	1,0	0,9
2017	**5,2**	4,1	0,6	1,4	1,2	1,0	1,0

Fonte: Inep/MEC - Tabela elaborada pela Deed/Inep.

Embora ainda não haja um indicador que capte as diversas formas de recursos públicos investidos na educação, a Tabela 1 apresenta um panorama que aponta para o não cumprimento da Meta 20. Chama a atenção, ademais, o fato de que o menor percentual de investimento à razão do PIB é o da educação infantil, o que demonstra a carência de recursos para o cumprimento da Meta 1.

Ainda em relação ao aprimoramento do regime de colaboração e cooperação, em quatro valiosos tópicos relacionados à Meta 20 do Plano Nacional de Educação, sob os números 20.6, 20.7, 20.8 e 20.10, dispôs o PNE sobre a estratégia de implementação do Custo Aluno-Qualidade (CAQ) e do Custo Aluno-Qualidade inicial (QAQi).

O PNE estabelece que o CAQ será o parâmetro para o financiamento de todas as etapas e modalidades da Educação Básica, a partir do cálculo e do acompanhamento regular dos indicadores de gastos educacionais com investimentos em qualificação e remuneração do pessoal docente e dos demais profissionais da educação pública, aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino e em aquisição de material didático, alimentação e transporte escolar.

Dispõe também o plano que o valor financeiro do CAQ deverá ser continuamente ajustado, com base em metodologia formulada pelo Ministério da Educação (MEC),

acompanhado pelo Fórum Nacional de Educação (FNE), pelo Conselho Nacional de Educação (CNE) e pelas Comissões de Educação da Câmara e do Senado Federal.

Pela lei, a complementação de recursos financeiros aos entes federativos que não conseguirem atingir o valor financeiro do CAQ deverá ser feita pela União, que também deve definir critérios para distribuição dos recursos adicionais dirigidos à educação ao longo do decênio.

Inobstante, o MEC e o CNE ainda não estabeleceram a fórmula de cálculo ou o valor para o CAQ. Assim, o financiamento adequado do ensino obrigatório é indissociável de três objetivos – universalização, qualidade e equidade – e deveria contemplar, a partir da EC n. 59/2009, o Custo Aluno-Qualidade (CAQ) e a meta de aplicação dos recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto (PIB).

A vinculação do patamar dos investimentos educacionais ao Produto Interno Bruto (PIB) busca promover o resgate histórico das políticas educacionais, muitas vezes secundarizadas na ordem das prioridades dos governos e a superação de um atraso histórico de reconhecimento das políticas sociais enquanto fator relevante para o desenvolvimento e a distribuição de riquezas.

O CAQ, por sua vez, considera o caráter dinâmico do conceito de custo por aluno e a capacidade econômica do País e deveria ter sido estabelecido no prazo de três anos após o início da vigência do plano, com possibilidade de implementação até 2024, funcionando como parâmetro para definir critérios de distribuição dos recursos adicionais dirigidos à educação.

O custo-aluno deveria expressar um padrão de qualidade do ensino definido nacionalmente, observando-se critérios como: número mínimo e máximo de alunos em sala de aula; capacitação permanente dos profissionais de educação; jornada de trabalho que incorpore os momentos diferenciados das atividades docentes; complexidade de funcionamento; localização e atendimento da clientela; e busca por atender o padrão de qualidade do ensino.

Como alternativa ao atual desequilíbrio regional e à oferta de educação básica pública, o financiamento à educação deve tomar como referência, e em caráter de urgência, os mecanismos do custo aluno-qualidade (CAQ) e do custo aluno-qualidade inicial (CAQi), reforçando a necessidade de compartilhar responsabilidades típica do modelo federativo brasileiro, mediante a implementação de mecanismos de distribuição de recursos federais para os demais entes, especificamente os fragilizados economicamente.

Evidente, portanto, a necessidade de um padrão de qualidade nacional como norteador da distribuição de recursos para o financiamento da educação básica e como instrumento de

planejamento técnico e de gestão do sistema de ensino, essenciais para a qualidade e a acessibilidade na educação.

Equalizar as oportunidades educacionais nos diferentes lugares do País é dever da União, assim como um padrão mínimo de qualidade de ensino que seja capaz de combater a vulnerabilidade socioeconômica. Nesse sentido, são o parágrafo único do art. 23[205] e o art. 211 da Constituição Federal.[206]

Assim, as inovações trazidas pelo PNE em relação ao financiamento, referentes à proporção do PIB para investimentos, à previsão de implantação do CAQi no prazo de dois anos a partir do início da vigência do PNE (ou seja, até 2016), calculado com base nos insumos indispensáveis ao ensino-aprendizagem e à definição do CAQ no prazo de três anos (ou seja, até 2017), permanecem apenas no papel.

Levantamento realizado por Conceição (2013)[207] indicou, para o período de 2001-2010, ampla responsabilidade dos entes federados regionais – estados e municípios – pelo financiamento para a manutenção da educação básica no Brasil. De acordo com o estudo, 80% dos recursos investidos são originalmente arrecadados por aqueles entes, ficando a União responsável pelos 20% restantes, aí incluídas as cotas daqueles primeiros, repassadas pela União.

A pesquisa demonstra a diminuta responsabilização da União pela educação básica no País, não equacionada pela criação do Fundeb, embora esse tenha propiciado uma ampliação no complemento da União.

Determinar claramente o patamar de investimento público em educação, em relação ao conjunto das riquezas produzidas no País, em conformidade com o dispositivo constitucional insculpido no art. 214, inc. VI, sem dúvida concorreria para uma presença mais marcante da União Federal no processo, inclusive com os recursos financeiros.

---

[205] "Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:
Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional." (BRASIL, 1988).

[206] "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." (BRASIL, 1988).

[207] CONCEIÇÃO, Sérgio Henrique da. Perspectivas e desafios do Plano Nacional de Educação (PNE) (2014-2024) no contexto do financiamento da educação básica. **Educação em Revista**, v. 17 n. 1, p. 35-54, 2016. Disponível em: http://www2.marilia.unesp.br/revistas/index.php/educacaoemrevista/article/view/5862. Acesso em: 23 jul. 2020.

A disponibilização eficaz das políticas públicas de educação voltadas para a primeira infância restaria favorecida se as responsabilidades dos entes subnacionais estivessem ancoradas na sua arrecadação tributária, o que aponta para a necessidade de uma reforma a conferir mais competência arrecadatória de tributos para estados e municípios, ou para um novo pacto federativo, com efetivo regime de colaboração.

A grande maioria dos municípios brasileiros sobrevive financeiramente das transferências intergovernamentais, ou seja, dos valores repassados pela União para os demais entes federados por determinação constitucional ou legal ou, por outra via, de forma voluntária.

A baixa capacidade de arrecadação dos municípios e o seu grande número restringem investimentos na educação, sendo a vinculação constitucional de recursos e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) estratégias insuficientes para a solução do problema.

Além disso, os gastos com pessoal em educação superam, na expressiva maioria dos municípios, os 80% da verba do Fundeb, razão porque, apesar de os recursos do fundo poderem ser empregados indistintamente entre as etapas de ensino, sobre muito pouco do que dele se destina para o investimento na educação infantil.

Os municípios também sofrem impacto com diferença entre o real custo por aluno e o valor por aluno/ano definido no Fundeb diante da ausência do valor do CAQi. O custo real para atendimento das crianças da educação infantil é bem maior do que o valor repassado pelo fundo. De maneira simples e direta, o custo estimado para inserção dessas novas crianças na escola (cumprimento da Meta 1) deveria ser calculado multiplicando o número de crianças a serem matriculadas pelo Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi) instituído pela Emenda Constitucional n. 14/1996, mas nunca implementado.

Aí sim haveria correspondência da Meta com a respectiva regra de financiamento. Ao que parece, contudo, a principal razão para a não fixação é justamente o fato de que sua implementação implicaria aumento significativo da complementação da União ao Fundeb.[208]

O PNE 2014-2024 ratifica também, em seu art. 9º, a necessidade de os entes federativos consignarem no plano plurianual (PPA), nas diretrizes orçamentárias (LDO) e nos orçamentos anuais elementos capazes de assegurar dotações orçamentárias compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias do PNE e dos seus planos locais de educação, outro dispositivo que não tem sido observado.

---

[208] BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. **Parecer homologado n. 3/2019**. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=110291-pceb003-19-1&category_slug=abril-2019-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 23 jul. 2020.

A efetividade da meta da universalização da educação infantil, como de qualquer outra política pública, abarca a correta aplicação de recursos públicos, relacionada à atividade financeira do estado, que pode ser definida como o conjunto de ações destinadas à obtenção, à gestão e à aplicação de recursos para a consecução dos fins colimados pelo estado, basicamente a realização do bem comum, conforme o dizer de Kioshi Harada,[209] ou para o atendimento das necessidades públicas, nas palavras de Ricardo Lobo Torres.[210]

Conforme aponta Boechat,[211] diante da limitação de recursos, o administrador deveria buscar ao máximo que as escolhas de alocação de recursos ocorressem em harmonia com o interesse coletivo e o programa constitucional, evitando o desperdício e a aplicação distorcida de recursos públicos. A redistribuição de renda deveria encontrar sua mais expressiva fonte no orçamento público, pois somente depois que se esgotam as possibilidades por essa via é que se inicia a reflexão na via do salário e dos preços.[212]

Élida Graziane Pinto pondera que "falar em controle das contas públicas é tratar – pela interface da previsão orçamentária e da efetiva alocação de recursos financeiros – do custeio de políticas públicas" e esclarece que o orçamento é, além de instrumento de controle, uma peça imprescindível de planejamento e definição das prioridades do Estado.[213]

O orçamento, por certo, não tem sido utilizado pelos entes federativos com o cuidado que se recomenda, gerando, dentre outras consequências, desequilíbrio fiscal e deficiências do planejamento governamental, associadas a más práticas orçamentárias.[214]

É importante destacar que o 2º Relatório de Monitoramento do PNE feito pelo Inep[215] em relação à avaliação de cumprimento das metas, quanto à questão do financiamento educacional em valores relativos ao PIB, apresenta dados apenas em relação ao ano de 2015, sem estarem segregados por ente federado. Isso oculta a grave omissão inconstitucional da União não apenas em ampliar o investimento em educação como em regulamentar o custo aluno-qualidade inicial (CAQi), essencial para a análise do indicador investimento por aluno.

---

[209] KIYOSHI, Harada. **Direito Financeiro e Tributário**. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2007. p. 35-36.

[210] TORRES, 2007, p. 3.

[211] BOECHAT, Stephan Righi. Orçamento por resultados e Direito Financeiro. São Paulo: Blucher Open Access, 2018. (Série Direito Financeiro). Disponível em: https://openaccess.blucher.com.br/article-list/9788580393392-401/list#articles. Acesso em: 6 abr. 2019.

[212] TORRES, 2007, p. 99.

[213] PINTO, Élida Graziane. Financiamento de direitos fundamentais. Belo Horizonte: O Lutador, 2010. p. 83-84

[214] PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres ; MARÇAL, Thaís Boia. Orçamento público, ajuste fiscal e administração consensual. *Fórum de Contratação e Gestão Pública - FCGP*, ano 17, n. 163, p. página inicial-página final, jul. 2015. Disponível em: https://www.forumconhecimento.com.br/periodico/138/21615/57187. Acesso em: 4 nov. 2019.

[215] Disponível em http://pne.mec.gov.br/. Acesso em 12/08/20

Essa lacuna transparece uma preocupante falta de zelo em controlar e avaliar resultados, com o fim de propiciar o início de um novo ciclo virtuoso de gestão mediante a correção de erros acaso cometidos no planejamento anterior.

Cumpre reafirmar ainda que, atualmente, o financiamento da educação lida com dois novos desafios: a Emenda Constitucional n. 95, do Novo Regime Fiscal, que congelou os investimentos em educação e saúde por 20 anos a partir de 2016, e a crise de arrecadação de impostos em razão da pandemia da COVID-19.

O panorama político, assim, é desafiador. Após a EC 95, os investimentos em educação foram congelados e o CAQ e o CAQi foram inviabilizados. Trata-se de um duro golpe, que não deve, contudo, ofuscar as conquistas do período, nascidas de grande esforço de mobilização da sociedade civil e que garantiram avanços no acesso, redução das desigualdades e pequenos passos na garantia de um padrão básico de qualidade de ensino, como pode ser constatado no monitoramento das metas do PNE 2014-2024. O mesmo relatório de monitoramento, porém, mostra, para 2015, o gasto público para educação pública no patamar de 5% do PIB, o que indica como é dura a disputa pelo fundo público.

Para melhorar o cumprimento das Metas do PNE é preciso ampliar os recursos à educação. Para tanto, o Conae sugere, dentre outras coisas, uma reforma tributária que iniba as políticas de renúncia e guerra fiscal, responsáveis por prejuízos ao investimento de recursos nas áreas sociais, em especial na educação, e que não só os impostos, mas todos os tributos (impostos, taxas e contribuições) do orçamento fiscal integrem a vinculação de recursos à educação.[216]

Parece cristalina, também, a necessidade de garantir o cumprimento da arrecadação em todos os entes federados e a criação de um modelo de tributação mais justo que o atual, tributando o capital especulativo, os dividendos financeiros, o latifúndio improdutivo, além de reduzir as disparidades regionais na distribuição da receita tributária.

Após a emenda do teto de gastos, a alternativa vista pelas instituições educacionais para viabilizar o CAQ e o CAQi passou a ser o aumento da receita do Fundeb, que foi contemplada pela Emenda Constitucional 108/20.

A referida emenda ainda acrescentou ao art. 211 o §7º que dispõe que o padrão mínimo de qualidade considerará as condições adequadas de oferta e terá como referência o Custo

[216] CONAE 2010 – Conferência Nacional de Educação. **Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação:** o Plano Nacional de Educação, diretrizes e estratégias de ação. Conae, 2010. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/conae/documento_referencia.pdf. Acesso em: 23 jul. 2020.

Aluno Qualidade (CAQ), pactuado em regime de colaboração na forma disposta em lei complementar, conforme o parágrafo único do art. 23 desta Constituição.

Assim, há evidente correlação entre a falta de cumprimento da obrigação relativa à Meta 1 do Plano Nacional de Educação (PNE), aprovado para o decênio 2014/2023 por meio da Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014, em especial no que se refere à universalização da educação infantil e ao funcionamento adequado do financiamento cooperativo.

5 ESTUDO EMPÍRICO

5.1 Aspectos Metodológicos

O presente trabalho adota a vertente jurídico-sociológica, uma vez que se propõe a compreender o fenômeno jurídico no ambiente social mais amplo. Pretende analisar o Direito como variável dependente da sociedade e trabalha com noções de eficiência, eficácia e efetividade das relações Direito/Sociedade. Parte-se do pressuposto de que o direito é um fenômeno empírico e seu conhecimento exige o enfrentamento das divergências entre os fatos juridicamente relevantes (individuais e únicos), os significantes normativos (fontes do direito) e os significados que essas fontes buscam expressar, a fim de que se possa construir conhecimento sobre o caso concreto.[217]

Inicialmente, utilizamos o método hipotético-dedutivo. Vale dizer, a partir da constatação de um problema – a falta de cumprimento da meta referente à universalização do ensino infantil na grande maioria dos municípios do estado de Goiás –, houve a formulação de duas hipóteses testadas no decorrer da pesquisa: o não funcionamento adequado do sistema de cooperação e colaboração característico do federalismo cooperativo (já que a educação é competência comum) e os problemas administrativos que repercutem no âmbito do município.

Em relação à gestão municipal, o trabalho desenvolveu duas hipóteses principais de investigação, destacados de modo inferencial a partir da experiência profissional da autora e da revisão da bibliografia: falhas no processo de elaboração, implementação e avaliação de políticas públicas e/ou financiamento inadequado por parte do ente federado local.

A pesquisa traz dados ainda sobre a existência ou não de ordenação de prioridades nos municípios, cumprimento do dever de transparência e funcionamento do regime federalista.

Cuida-se de uma pesquisa interdisciplinar, considerando o caráter da política pública de educação, bem como a necessidade de compreensão de conceitos de outras searas além do direito, tanto para a parte conceitual como para o método de procedimento, estatístico e estruturalista, utilizado nas etapas concretas de investigação.

No que se refere à parte estatística, a pesquisa foi exploratória, obtendo algumas medidas de resumo e de variabilidade e possíveis associações entre as variáveis.

---

[217] ADEODATO, João Maurício. **Uma teoria retórica da norma jurídica e do direito subjetivo**. 2. ed. rev. ampl. São Paulo: Editora Noeses, 2014.

Os dados de matrículas e totais populacionais foram obtidos por meio de pesquisas efetuadas no portal oficial do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas (Inep).[218] As variáveis do Índice de Desempenho dos Municípios (IDM) foram obtidas no *site* oficial do Instituto Mauro Borges (IMB).[219] Por fim, as variáveis financeiras foram conseguidas em pesquisas realizadas junto ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás (TCM-GO). Nesse caso, algumas informações foram extraídas do portal oficial do TCM e outras obtidas pela autora deste trabalho junto à Superintendência de Gestão Técnica do TCM.[220]

As proporções foram calculadas com o apoio técnico do estudante Rodrigo Ribeiro Cardoso, bacharelando em estatística pela Universidade Federal de Goiás, também responsável pela elaboração de alguns gráficos.

Quanto à abordagem, a metodologia da pesquisa é quali-quantitativa. Qualitativa na parte que embasará os conceitos utilizados, obtidos por meio de revisão bibliográfica, e quantitativa porque envolverá estudos numéricos e diferentes técnicas estatísticas para quantificar opiniões e informações.

Após a análise de dados (teste empírico indutivo) e a revisão de literatura, são apresentadas prováveis consequências do raciocínio, até então dedutivo, contrapondo-se as consequências às hipóteses.

Este tópico, referente à pesquisa empírica, se inicia com uma abordagem macro da questão do financiamento cooperativo, mostrando dados sobre as receitas destinadas ao Fundeb no exercício de 2018 pelo estado e pelos municípios e sua repartição entre os entes federados no estado de Goiás, com a finalidade de embasar a discussão sobre a política de redistribuição de recursos para a educação e sua importância no financiamento adequado para as políticas públicas educacionais.

Cumprida essa primeira etapa, que traz também um rápido panorama da Meta 1 no Brasil e no estado de Goiás, o estudo empírico parte, já no tópico seguinte, para uma análise de dados sobre o financiamento e a busca pelo atingimento da Meta 1 do PNE em 12 (doze) municípios mais populosos do estado de Goiás, com o objetivo de diagnosticar a situação da taxa de matrícula no período de referência, verificar se houve incremento dos esforços das políticas públicas e avaliar se o financiamento público para o ensino infantil está adequado à demanda pela oferta de novas vagas.

---

[218] Disponível em: http://www.inep.gov.br/.
[219] Disponível em: http://wwwold.imb.go.gov.br/perfilweb/idm_bde.asp.
[220] Disponível em: https://www.tcm.go.gov.br/pne/.

Para escolha do viés amostral foi considerada a dificuldade de obtenção e tratamento de dados, diante da falta de equipe de apoio, da ausência de *software* de estatística e da complexidade do tema. Idealmente, sabemos que o pesquisador deve coletar o máximo de dados. Dadas as restrições, no entanto, identificamos uma estratégia de medição possível de ser aplicada sobre uma variedade de observações mais ampla e, para prevenir contra vieses, selecionamos, por critério objetivo, os 12 (doze) municípios do estado de Goiás com maior número de habitantes.

O recorte espacial e material do estudo (doze municípios com maior número de habitantes) foi escolhido por uma exigência de viabilidade metodológica e permitiu o levantamento de dados relativos a municípios que, em conjunto, abrigam mais de 60% (sessenta por cento) da população goiana, hoje estimada em 7.018.354 (sete milhões, dezoito mil, trezentos e cinquenta e quatro) habitantes.[221]

Além disso, o estudo levou em consideração os municípios mais populosos, pois, de acordo com o critério de destinação de recursos de manutenção e desenvolvimento do ensino (número de matrículas), são eles os que mais recebem recursos. Em virtude disso, essa escolha considera as amostras que supostamente apresentariam resultado mais favorável de acordo com o sistema vigente, equilibrando a hipótese de pesquisa que aponta para a fragilidade do financiamento cooperativo da educação.

Em proporção numérica, os municípios investigados perfazem apenas 5,34% (cinco vírgula trinta e quatro por cento) do total dos 246 (duzentos e quarenta e seis) existentes em Goiás. Todavia, em termos de densidade demográfica, representam a maioria da população do estado, além de possuírem capacidade para gerarem impacto regional nas políticas públicas objeto da pesquisa.

O recorte temporal, por sua vez, compreende o período de 2014 a 2018, ou seja, dois anos anteriores e os dois anos posteriores a 2016, marco do início da vigência da exigência de universalização do ensino infantil para crianças entre 4 (quatro) e 5 (cinco) anos de idade.

Em relação à delimitação pessoal, por sua vez, a pesquisa teve por foco o poder executivo municipal.

Com algumas inferências extraídas dessa etapa predominantemente quantitativa, passou-se a uma análise de cunho predominantemente qualitativo acerca de dados a respeito do planejamento das políticas públicas de disponibilização de vagas em escolas para a primeira

[221] Dado divulgado pelo IBGE em seu portal. Disponível em: https://cidades.ibge.gov.br/brasil/go. Acesso em: 13 ago. 2020.

infância, com a finalidade de identificar ações de gestão que refletem no déficit eventualmente apurado, ou no caso dos municípios que já cumpriram o dever, quais as boas práticas utilizadas.

A partir dessas perguntas de pesquisa, que compreendem a literatura acadêmica e são importantes para o mundo real, teorizamos sobre possíveis respostas usadas para gerar implicações observáveis (também chamadas de expectativas ou hipóteses observáveis que se espera detectar no mundo real se a teoria for correta)[222] e, diante dos dados, apresentamos alguns dos resultados para teorizar sobre possíveis explicações, tendo como sustentação as teorias expostas nas primeiras seções deste estudo, condensadas por meio de uma revisão da literatura relevante.

Também neste tópico, as análises empíricas utilizaram como amostra 12 (doze) municípios mais populosos do estado de Goiás: Águas Lindas de Goiás, Anápolis, Aparecida de Goiânia, Catalão, Formosa, Goiânia, Luziânia, Novo Gama, Itumbiara, Rio Verde, Trindade e Valparaíso de Goiás.

A busca por dados das políticas públicas de cada município voltadas para o cumprimento do dever de universalização de vagas da educação infantil teve início com uma pesquisa realizada no *site* de cada ente municipal e no portal do Tribunal de Contas dos Municípios, com a finalidade de mapear iniciativas e de avaliar a política pública de transparência voltada para os projetos e as ações vinculados à educação nos portais.

Diante da ausência de dados relevantes nos *sites* públicos, a coleta de informações para a pesquisa foi complementada por questionário enviado via ofícios e e-mails a cada município, pelo Ministério Público do Estado de Goiás, por intermédio do Centro de Apoio Operacional da Infância e Juventude do Ministério Público do Estado de Goiás, solicitando esclarecimentos sobre as políticas públicas voltadas para o cumprimento da Meta 1 do PNE.

A partir dos dados colhidos, efetuou-se a análise de conteúdo, método que abrange um conjunto de técnicas de exame das comunicações por meio das etapas: pré-análise (organização e leitura panorâmica do material); descrição analítica (estudo baseado nos teóricos de apoio); interpretação referencial (reflexão sobre a mensagem relatada nas respostas aos questionamentos).

Por fim, o tópico apresenta uma correlação entre as informações obtidas acerca das políticas públicas à luz dos outros dados obtidos na pesquisa e sistematizados no item 5.3, bem

---

[222] EPSTEIN, Lee. **Pesquisa empírica em direito:** as regras de inferência. São Paulo: Direito GV, 2013. Disponível em: https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/.../Pesquisa_empirica_em_direito.pdf. Acesso em: 29 ago. 2020.

como a sugestão de estratégias de atuação no controle dessa política pública pelo Ministério Público.

Ao final, as conclusões empregam o método dialético argumentativo e, a partir da contraposição das ideias, reafirmam a importância do estudo empírico para o direito, aproximando-o da realidade e deslocando a cultura jurídica do seu mundo de abstrações e formalismos para que os operadores possam atuar com as demandas concretas da sociedade.

5.2 Receitas destinadas ao FUNDEB e sua repartição: panorama no Estado de Goiás

A superação dos desafios para a universalização da educação pressupõe a análise das evidências existentes em relação à política pública, a partir de estatísticas e da compilação de dados extraídos da realidade e suas variáveis.

Algumas informações importantes poderão ser encontradas nas tabelas, nos gráficos e no texto seguintes, que analisam a participação do estado e dos municípios para composição e repartição do Fundeb, revelando a dinâmica de colaboração entre os entes para o custeio da educação.

As informações empíricas que se seguem foram extraídas de estudo realizado pela Secretaria de Contas Mensais de Gestão do Tribunal de Contas dos Municípios, que abordou a contribuição dos municípios goianos para a composição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), bem como da partilha e distribuição dos respectivos recursos à rede de ensino municipal, no exercício de 2018.[223]

O estudo traz evidências empíricas importantes para a discussão sobre a política de redistribuição de recursos para a educação, notadamente diante da proximidade do término da vigência do Fundeb.

Embora os recursos destinados para a educação oriundos dos estados e dos municípios não se limitem aos valores disponibilizados pelo Fundeb, simulações realizadas com os dados do exercício de 2018 pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás[224] mostram

[223] OLIVEIRA. Luana Cristina Assunção Miranda. VIANA. Daniele Pinheiro. ALMEIDA. Célio Roberto de. Auditorias\2019\ACMG\Luana\ESTUDO FUNDEB\Estudo FUNDEB 2019.doc. Auditoria de Controle Externo.

[224] VIANA, Daniele Pinheiro et al. **Estudo acerca das receitas do Fundeb/Goiás no exercício de 2018**. Disponível em: https://www.tcm.go.gov.br/site/wp-content/uploads/2019/12/Estudo-FUNDEB-2019.pdf. Acesso em: 13 ago. 2020.

que o impacto das receitas próprias de impostos oriundas de todos os 246 municípios de Goiás representa quase metade em relação à contribuição do estado.

Em números absolutos, de acordo com o estudo mencionado, temos a seguinte tabela:[225]

[225] De acordo com a publicação, as informações se referem ao movimento contábil no recorte de intervalo entre 01/01/2018 e 31/12/2018.

Tabela 2 – Números absolutos Fundeb

Ente	Formação do FUNDEB	Recursos Transferidos	Diferença
	Receitas Destinadas ao FUNDEB	Transferências de Recursos do FUNDEB***	
(a)	(b)	(c)	(d) = (b-c)
Municípios	1.628.553.497,69 *	2.614.866.131,07	- 986.312.633,38
Estado	2.977.684.709,72 **	1.953.844.607,14	1.023.840.102,58
Totais	**4.606.238.207,41**	**4.568.710.738,21**	**37.527.469,20**

Fonte: *SICOM/TCMGO; **SEFAZ/GO; ***STN.

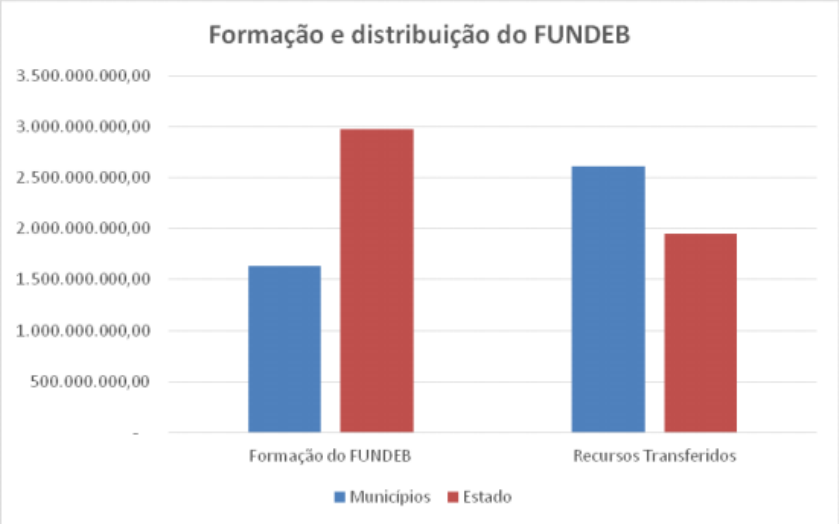
Os dados mostram, extreme de dúvidas, a enorme desproporção entre o potencial arrecadatório dos municípios e do estado e a consequente dependência da unidade federativa local das transferências dos demais entes.

Não é demais lembrar que, de acordo com a Constituição Federal, art. 212, tanto municípios quanto estados contribuem com 25% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, para manutenção e desenvolvimento do ensino. Portanto, em virtude do estabelecimento de percentual fixo sobre a receita resultante de impostos nas fontes que financiam o fundo, os entes com maior arrecadação são os maiores contribuintes.

A realidade da desproporção entre encargos e receitas fica ainda mais evidente a partir da análise dos dados acerca da distribuição dos recursos, que é realizada conforme o número de matrículas nas escolas públicas e conveniadas, apuradas no último Censo Escolar realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep/MEC), com auxílio do sistema EducaCenso.

Extrai-se do mesmo estudo de referência, realizado pelo TCM acerca das receitas do Fundeb em Goiás no exercício de 2018, que dos recursos investidos pelo estado de Goiás e municípios goianos, a grande maioria é transferida para os cofres dos entes municipais que possuem o maior contingente de matrículas. Esse dado se encontra na Tabela 2 e é ilustrado pelo gráfico a seguir, também extraído do portal do Tribunal de Contas do Estado de Goiás.

Gráfico 2 – Formação e distribuição do Fundeb



Fonte: Dados da pesquisa.

Portanto, para formação do Fundeb, os municípios contribuem com a menor parcela, comprovando que possuem menor receita orçamentária e recebem a maior parcela de recursos transferidos, já que possuem o maior número de matrículas em sua rede.

Não há, assim, correspondência entre as bases do sistema de financiamento do setor, sem previsão de expansão de fontes de recursos, e a necessidade de aumento das matrículas em pré-escolas e creches de responsabilidade precípua dos municípios.

Resulta dessa equação desproporcional também a sobrecarga de tarefas administrativas educacionais para os municípios, sem correspondente suporte de recursos públicos para aplicação em gestão.

Em relação ao financiamento da educação, mencionamos, na seção anterior, que a Meta 21 do PNE tem o objetivo de aumentar a aplicação de recursos públicos estaduais em educação ao patamar de 7% do PIB até 2023 e para 10% do PIB a partir de 2024.

O atual percentual de recursos aplicados em educação pública no estado equivale a 5,2% do PIB goiano. Houve crescimento tímido entre 2011 e 2015 e, após uma leve queda, em 2016, a proporção de investimentos públicos em educação se estabilizou nos últimos dois anos. Para que essa meta seja atingida é necessário que os investimentos em educação se elevem 0,7% ao ano até 2025.

O Instituto Mauro Borges, todavia, informou, em seu último relatório de monitoramento do Plano Estadual, que se o Estado gastasse com educação o equivalente a 7% do PIB, em dados de 2018, esse *quantum* representaria 53% de toda a despesa liquidada do estado no ano e 10%

do PIB alcançariam 76% do total das despesas liquidadas. Dessa forma, se Goiás cumprisse o artigo 21 do PNE suas contas públicas restariam prejudicadas.[226]

Por outro lado, restou apurado que Goiás não recebeu recursos federais para o Fundeb no ano de 2018. Apenas nos estados em que a arrecadação é insuficiente para garantir o valor mínimo nacional por aluno ao ano (VMAA) há o aporte de recursos federais, a título de complementação da União.

O valor anual mínimo nacional por aluno, na forma prevista no art. 4º, §§ 1º e 2º, e no art. 15, inc. IV, da Lei n. 11.494, de 2007, definido por Portaria Interministerial do Governo Federal para o exercício de 2018 foi R$ 3.016.67 (três mil e dezesseis reais e sessenta e sete centavos).[227]

Em contrapartida, estudo divulgado no ano de 2020 pelo Tribunal de Contas dos Municípios[228] divulga que a média simples de gasto dos municípios goianos por aluno no exercício de 2018 foi de R$ 6.979,35 (seis mil, novecentos e setenta e nove reais e trinta e cinco centavos).

É importante lembrar, também, a respeito dos valores aplicados em manutenção e desenvolvimento do ensino por cada município, que o percentual mínimo de investimento de 25% das receitas (artigo 212 da Constituição Federal) tem sido cumprido, conforme ilustra o gráfico a seguir[229]:

---

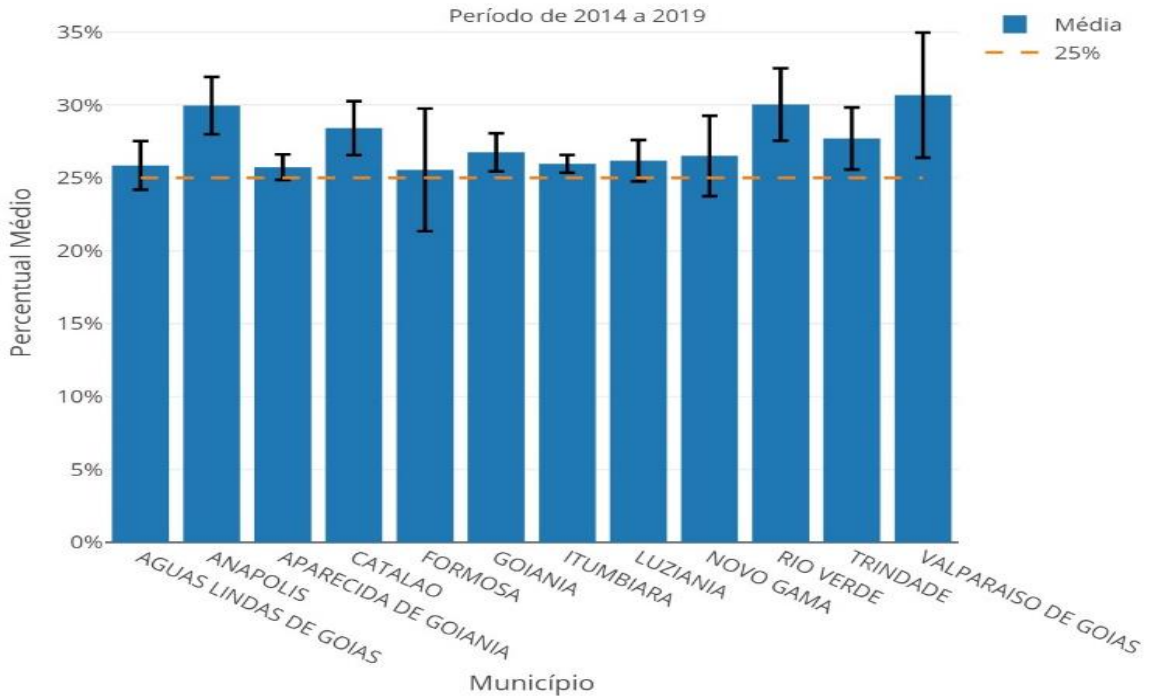
[226] IMB, 2019.

[227] BRASIL. Ministério da Educação. Portaria Interministerial n. 10, de 28 de dezembro de 2017. **Diário Oficial da União**, edição 249, seção 1, p. 14, 29 de dezembro de 2017. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/1498280/do1-2017-12-29-portaria-interministerial-n-10-de-28-de-dezembro-de-2017-1498276. Acesso em: 27 ago. 2020.

[228] OLIVEIRA, Cristina Assunção; VIANA, Daniele; ALMEIDA, Celio Roberto. **Estudos sobre as despesas custeadas com recursos destinados à educação**. Goiânia: TCMGO, 2020. p. 38.

[229] Disponível em: https://www.tcmgo.tc.br/Reports/report/Sicom/Acompanhamento_Indices/Educacao/IndiceEducacao. Acesso em: 16 ago. 2020.

Gráfico 3 – Mínimo constitucional médio aplicado em educação



Fonte: Dados de pesquisa.

O Gráfico 3 apresenta o percentual médio da receita dos municípios aplicada em manutenção e desenvolvimento do ensino e foi elaborado com base em dados do TCM-GO, referentes ao período de 2014 a 2018 em relação aos municípios investigados neste estudo. Nele se indica que todos os entes investigados estão investindo acima do percentual mínimo constitucional determinado no art. 212 da Constituição Federal.

Os dados suprarreferenciados comprovam que a União não assume encargos proporcionalmente ao que fazem os estados e os municípios em relação à educação infantil, mesmo guardando, em seus cofres, a maior receita tributária.

Esse problema, inclusive, felizmente mereceu atenção da Emenda 108/20 que altera o financiamento da educação. No artigo 212-A, inciso V, “b” e §3° ficou estabelecido que a complementação da União será distribuída da seguinte forma: no mínimo, 10,5 (dez inteiros e cinco décimos) pontos percentuais em cada rede pública de ensino municipal, estadual ou distrital, sempre que o valor anual total por aluno (VAAT) não alcançar o mínimo definido nacionalmente. E no §3° consignou-se a regra de que será destinada à educação infantil a proporção de 50% (cinquenta por cento) dos referidos recursos a que se refere a alínea "b" do inciso V, nos termos da lei.

Relevante destacar, ainda neste tópico, que a dependência dos municípios em relação aos repasses oriundos do estado é preocupante, tendo em vista a real possibilidade de perdas de

arrecadação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), afetado em razão da recessão econômica causada pela pandemia do Coronavírus.

Por óbvio, a já anunciada perda de arrecadação afetará fortemente a receita corrente líquida do estado e, consequentemente, sua contribuição para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, extremamente dependente da arrecadação de ICMS.

Esse é também um ponto chave a ser aprimorado no custeio da educação: o atual sistema do Fundeb, vinculado à receita orçamentária, garante mais aportes em caso de melhora da economia e, no outro lado da moeda, gera cortes de recursos em tempos de recessão. No entanto, reduzem-se os recursos e são mantidas as obrigações, o que aumenta, portanto, o desequilíbrio federativo. A redução do investimento em proporção da perda de arrecadação acaba por prejudicar o ente local, mais próximo dos problemas, que não tem como se esquivar das responsabilidades já existentes, gerando déficit.

Aqui também cabe lembrar que a Emenda Constitucional n. 95, que inseriu os arts. 106 a 114 do ADCT, dando forma ao chamado "novo regime fiscal", afetou diretamente a vinculação constitucional de recursos da União (se aplica no âmbito dos orçamentos fiscal e da Seguridade Social da União). Destarte, a redução do gasto público federal com saúde e educação não tem efeitos extensivos aos gastos de estados e municípios, que continuam obrigados à vinculação de receita nos moldes originais do art. 212.

Em relação a Goiás, convém esclarecer que foi editada a Emenda Constitucional n. 54/2017, de teor semelhante, impondo limitações de gastos ao estado pelo período de dez anos. Todavia, em Ação Direta de Inconstitucionalidade movida pela Procuradoria-Geral da República, o Plenário do Supremo Tribunal Federal concedeu medida cautelar para suspender a eficácia da Emenda de Goiás, em razão da existência de vício formal de iniciativa, por compreender que a matéria é de direito financeiro e, portanto, da competência do legislador ordinário da União.

Assim, a redução do gasto público com educação vale apenas para a União, mantendo-se as obrigações de estados e municípios.

Diante do quadro delineado, embora o sistema de fundos ainda seja o melhor para viabilizar a política pública de educação brasileira, diante da falta de perspectivas de uma reforma tributária, é necessário aprimorar o Fundeb atual.

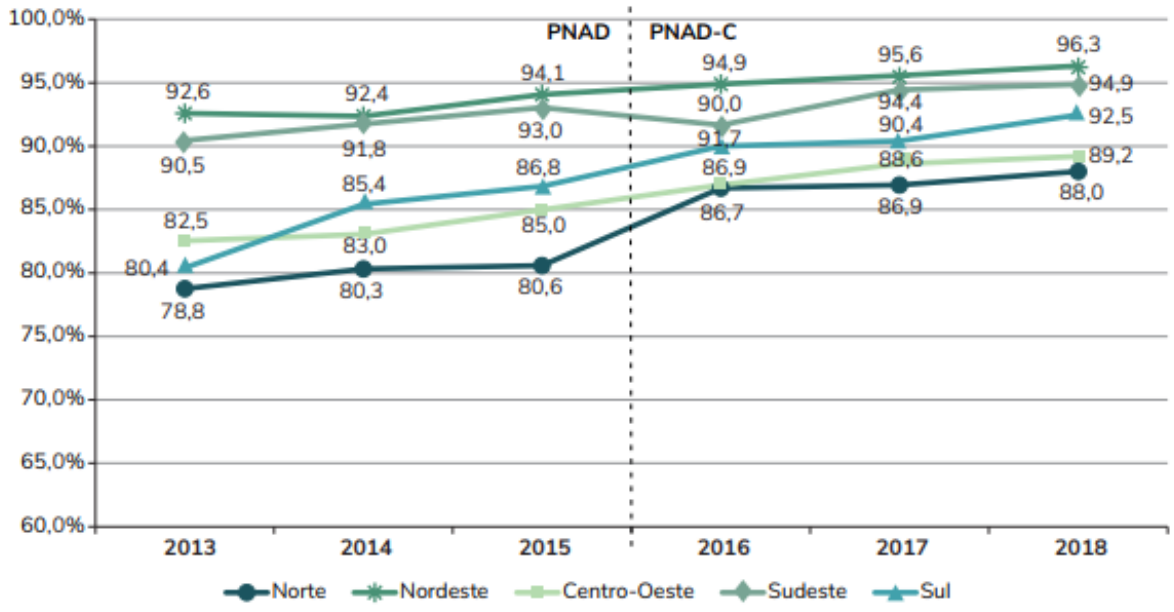
Os entes federativos com melhores receitas orçamentárias precisam ser obrigados a investirem mais em educação, o que, além de neutralizar o prejuízo imposto ao financiamento da educação com a Emenda Constitucional do novo Regime Fiscal, poderia ter como resultado

a implementação dos índices CAQi e CAQ, cuja importância foi abordada na seção anterior. Esses índices até hoje não foram regulamentados pela União, porque gerariam a necessidade de incremento de investimentos em educação.

A importância dessa mudança está estampada nos números insatisfatórios do cumprimento da Meta 1 do PNE no País, que, como já mencionado, estabelece prioridade para a universalização do acesso das crianças de 0 a 5 anos de idade à educação infantil, fixando como objetivo a universalização da pré-escola para as crianças de 4 a 5 anos, que deveria ter ocorrido até o ano de 2016.

O Gráfico 4, extraído do portal do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas (Inep), aponta um panorama acerca do percentual de crianças da educação infantil fora da escola no Brasil por regiões e sua evolução entre os anos de 2004 e 2018:[230]

Gráfico 4 – Percentual de crianças da educação infantil fora da escola por regiões e sua evolução 2004 e 2018



Fonte: Inep (2020).

A evolução do indicador de cobertura escolar da população de 4 a 5 anos no período de vigência do PNE denota crescimento contínuo, embora a meta de universalização estabelecida

[230] INEP, 2020, p. 51.

para 2016 não tenha se concretizado[231], o que, inclusive, permite a responsabilização do gestor pelo descumprimento da obrigação constitucional imposta pela Emenda Constitucional 59.

Cumpre ressaltar, ainda, que esse inadimplemento profundo de obrigação torna presumidamente irregular a despesa feita em ações e serviços que não estejam direcionados ao cumprimento do dever de universalização.

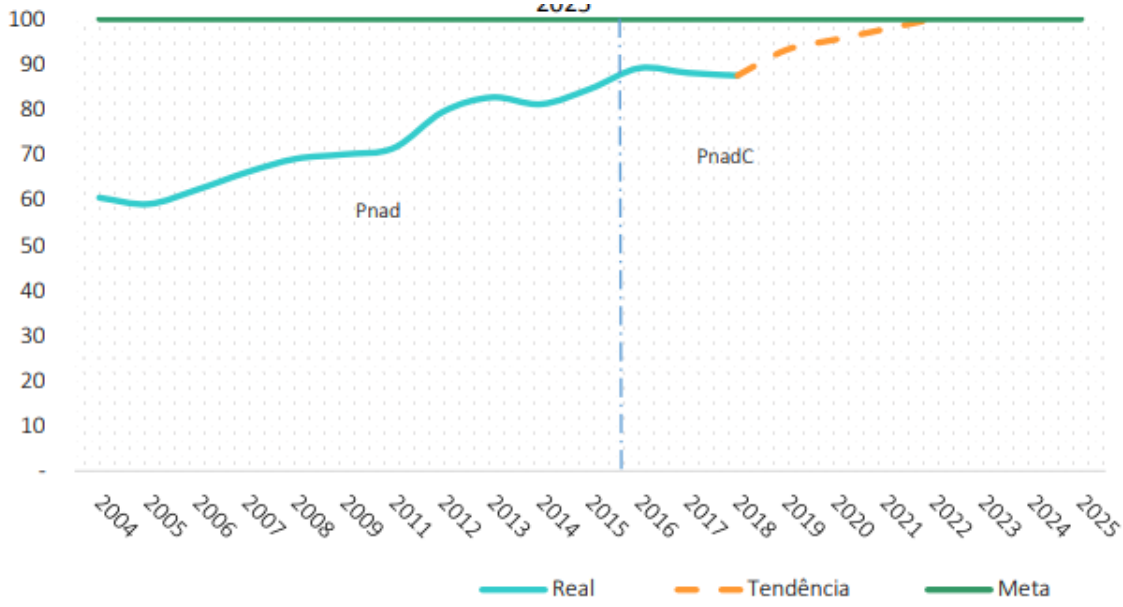
Ressalte-se que o gráfico aponta as regiões Centro-Oeste e Norte como as dotadas dos piores índices de atendimento.

Em Goiás, de acordo com dados do Instituto Mauro Borges (IMB)[232] abaixo divulgados, apesar do considerável aumento de matrículas nos últimos anos, há um elevado número de crianças entre 4 e 5 anos fora do ambiente escolar. Em 2018, o percentual de alunos nessas idades alcançou 87,5% do total de crianças, deixando aproximadamente 23 mil fora da escola. Ademais, houve queda na proporção de crianças atendidas nos dois últimos anos analisados (2017 e 2018). A persistir essa evolução, o Estado conseguirá atingir o objetivo em 2022, três anos antes do fim do Plano, mas seis anos depois do prazo estipulado.

Gráfico 5 – Percentual da população de 4 e 5 anos que frequenta escola ou creche – Goiás – 2004 a 2025

[231] TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Anuário Brasileiro da Educação Básica 2019**. São Paulo: Moderna, 2019. Disponível em: https://www.todospelaeducacao.org.br/_uploads/_posts/302.pdf. Acesso em: 23 jul. 2020.

[232] GUIMARÃES, Adriana Moura; GOMES, Rui Rocha; SILVA, Tallyta Carolyne Martins da. **2º Relatório de Monitoramento do Plano Estadual de Educação de Goiás**. Goiânia, nov. 2017. Disponível em: https://www.tcm.go.gov.br/pne/wp-content/uploads/2019/06/1-relatorio-de-monitoramento-do-pee-goias.pdf. Acesso em: 27 jul. 2020.



Fonte: Pnad/IBGE 2004-2015; Pnad Contínua Anual 2016-2018.
Elaboração: Instituto Mauro Borges/Secretaria de Estado da Economia.

Fonte: IMB (2019).[233]

Retornando para a pesquisa no âmbito dos municípios, dificuldades na gestão local são ilustradas nos itens seguintes, cujos resultados apontam para a falta de conhecimentos técnicos nas secretarias municipais de educação pesquisadas, inferida diante das dificuldades apresentadas em resposta aos questionários enviados aos doze municípios da amostra, bem como para a falta de transparência dos programas, projetos e ações que deveriam ser divulgados para efetivação do controle social e prestação de contas à população e aos órgãos controladores.

5.3 Financiamento da educação infantil em municípios do estado de Goiás

O estudo abaixo traça um panorama sobre o financiamento e a busca pela universalização da pré-escola nos 12 (doze) municípios mais populosos do estado de Goiás, com o objetivo de diagnosticar a situação das vagas para a educação infantil no período de

[233] Indicador 1.1 – Percentual da população de 4 e 5 anos que frequenta a escola ou creche – Goiás Método de cálculo: $População\ de\ 4\ e\ 5\ anos\ que\ frequenta\ a\ escola\ ou\ creche\ Total\ população\ de\ 4\ e\ 5\ anos \times 100$ Fonte: Pnad/2004-2015; Pnad Contínua Anual 2016-2018. O indicador expressa o percentual de crianças de 4 e 5 anos que frequentam a escola/creche em relação à totalidade da população dessa faixa etária. A construção do indicador passa por estimar a idade das crianças em 31 de março, a chamada idade escolar (Resolução CNE/CEB n. 6 de 2010), utilizando o ano e o mês de nascimento. Nos casos em que alguma dessas informações é desconhecida, adotou-se a imputação da idade informada no questionário da Pnad e Pnad Contínua (PnadC). Após esse procedimento extraem-se, por meio dos microdados da base, os componentes da equação e efetua-se o cálculo (IMB, 2019).

referência, verificar se houve incremento dos esforços das políticas públicas e avaliar se o financiamento público está adequado à demanda pela oferta de novas vagas.

Optou-se pela utilização dos indicadores mínimo constitucional, saldo do Fundeb e percentual de recursos provenientes da União via FNDE. Consideramos que eles demonstram o esforço de cada ente federado para o financiamento do nível de ensino de atuação prioritária dos municípios, que deve ocorrer em regime de colaboração. É importante destacar que tanto os recursos do Fundeb quanto os do FNDE são voltados para cobrir gastos em manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE). Relevante esclarecer, ainda, que, em todos os municípios estudados, o déficit de vagas é calculado pela procura registrada em cadastros realizados nas escolas ou em sistemas de reservas de vagas. Trata-se, portanto, da demanda existente por vagas.

De acordo com Davies,[234] a vinculação de impostos é o aspecto mais importante na discussão sobre o financiamento da educação pública. Conforme o artigo 212 da CF/88, os municípios devem investir, no mínimo, 25% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências em MDE.

5.3.1 Variáveis

Para a análise, foram consideradas 17 (dezessete) variáveis, sendo elas:

** Variáveis Gerais:

- Ano;
- Município;
- Matrículas em pré-escola (a);
- População estimada de 4 a 5 anos (b);
- Taxa de matrículas em pré-escola;
  - Calculada como (a)/(b).
- População estimada (p);
- IDM Geral;
- IDM Educação;
- IDM Economia;

[234] DAVIES, Rob. Camden Town Brewery sold to world's biggest drinks company. **The Guardian**, 21 de dezembro de 2015.

** Variáveis financeiras:

- Total Fundeb (c);
- Total MDE (d);
- Total Impostos recebidos (e);
- Total do Fundeb gasto com pagamento do Magistério (f);
- Proporção do MDE em relação ao total de Impostos;
  - Calculado como (d)/(e);
- Proporção do Magistério em relação ao total do Fundeb;
  - Calculado como (f)/(c);
- Valor Aluno/ano;
  - Calculado como (c + d)/(b);
- Impostos por habitantes;
  - Calculado como (e)/(p)

5.3.2 Tratamento dos dados e técnicas estatísticas

5.3.2.1 Regressão linear simples

A regressão linear é uma tentativa de modelar uma equação matemática linear que descreva o relacionamento entre duas variáveis.[235]

Há diversas maneiras de uso dessas equações de regressão, em situações envolvendo duas variáveis. Por exemplo, um pesquisador pode tentar explicar as variações do desempenho de pneus em carros de corrida em função da calibração aplicada. A lógica de uma relação causal deve advir de fenômenos externos ao âmbito da estatística e a análise estatística de regressão apenas modela qual relacionamento matemático pode existir e se existe algum.[236]

Ainda como aplicação da regressão é possível predizer valores futuros de uma variável. Um exemplo é a aplicação de testes a empregados ou estudantes potenciais, de maneira a avaliar o potencial de sucesso na escola ou no emprego. É de presumir que haja um relacionamento matemático entre o resultado do teste e o potencial futuro.

---

[235] CURRAL, James. **Statistics Packages:** A General Overview. Glasgow: Universidade de Glasgow, 1994.

[236] É o que se extrai da obra de HOFFMANN, Rodolfo. **Estatística para economistas**. São Paulo: Ed. Pioneira, 2006.

Uma equação linear tem a forma:

$$y_i = \beta_0 + \beta_1 x_i + e_i, \quad i = 1,2, \dots, n \tag{1}$$

β_0 é o coeficiente linear da reta, β_1 é o coeficiente angular e n é o tamanho da amostra. A variável y é a que deve ser predita (variável resposta), x é o valor preditor (variável explicativa) e e_i é o erro da observação i.

Consideramos zero a esperança do erro, isto é, $E(e) = 0$. Os coeficientes $\widehat{\beta_\iota}$ são estimados pelo método de mínimos quadrados e a estimativa de y_i dado x_i é:

$$y_i|x_i = \widehat{\beta_0} + \widehat{\beta_1} x_i \tag{2}$$

5.3.2.2 Análise gráfica

A partir dos gráficos gerados, é feita uma análise visual do comportamento ao longo do tempo estudado.

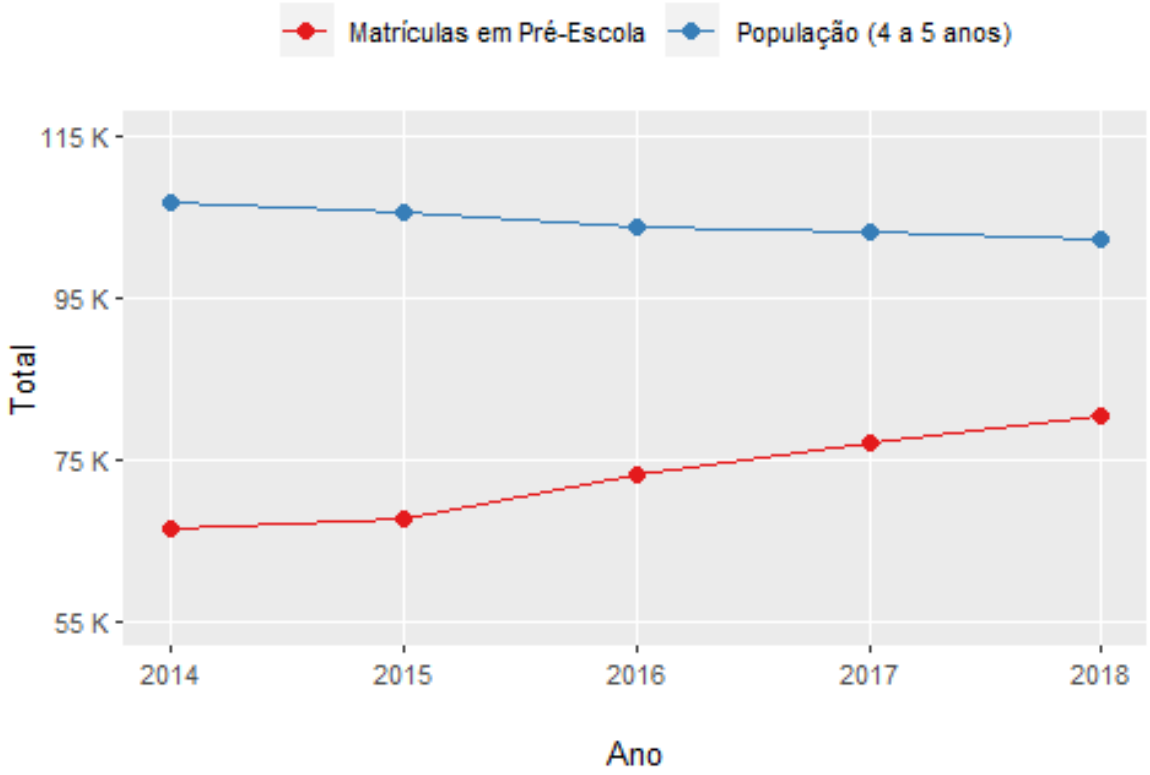
5.3.2.3 Ferramentas

A ferramenta utilizada para a execução das análises e geração de gráficos foi o *software* estatístico R com a interface R-Studio.

5.3.3 Descrição dos resultados

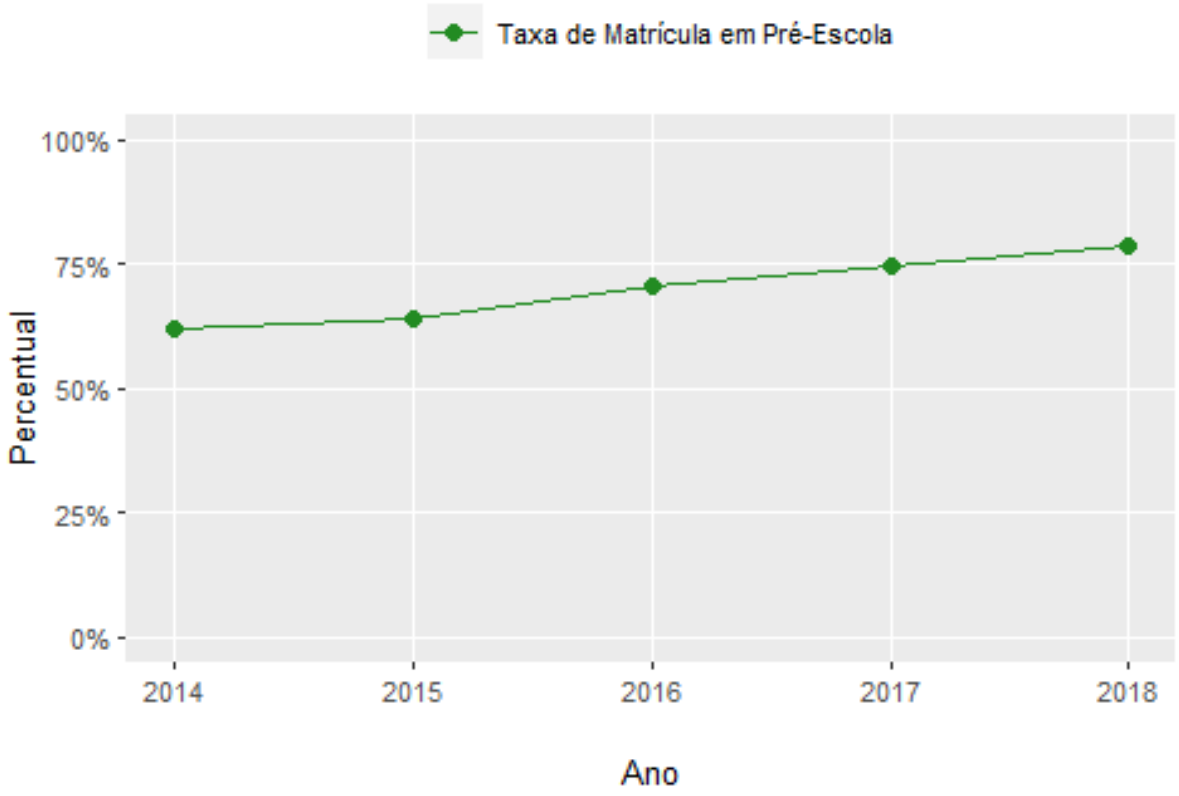
Em primeiro lugar, foi necessário entender o contexto geral dos doze municípios mais populosos de Goiás no quesito população de 4 a 5 anos, total de matrículas em pré-escola e taxa de matrículas. Essas informações estão descritas abaixo, nos Gráficos 6 e 7:

Gráfico 6 – Total de matrículas em pré-escola



Fonte: Dados da pesquisa.

Gráfico 7 – Taxa de matrícula em pré-escola



Fonte: Dados da pesquisa.

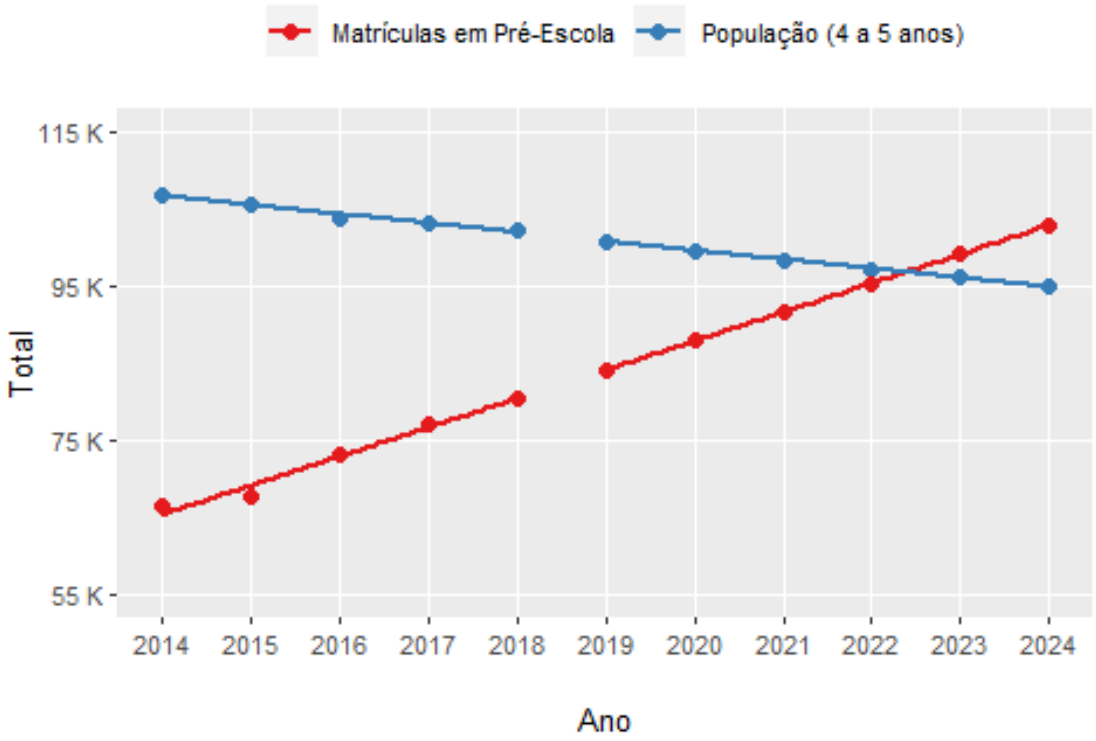
Conforme visto no Gráfico 6, para os municípios estudados, a população de crianças de 4 a 5 anos diminuiu nos últimos anos, reflexo dos novos modos de vida da população. Em geral, as pessoas estão tendo menos filhos. Em contrapartida, o número de matrículas aumenta em uma velocidade maior que a da queda da população, o que auxilia no cumprimento da meta.

No Gráfico 7, esse crescimento pode ser observado, pois a taxa saltou de 62,11%, em 2014, para 78,64%, em 2018, uma diferença de 16,53%.

5.3.3.1 Projeções

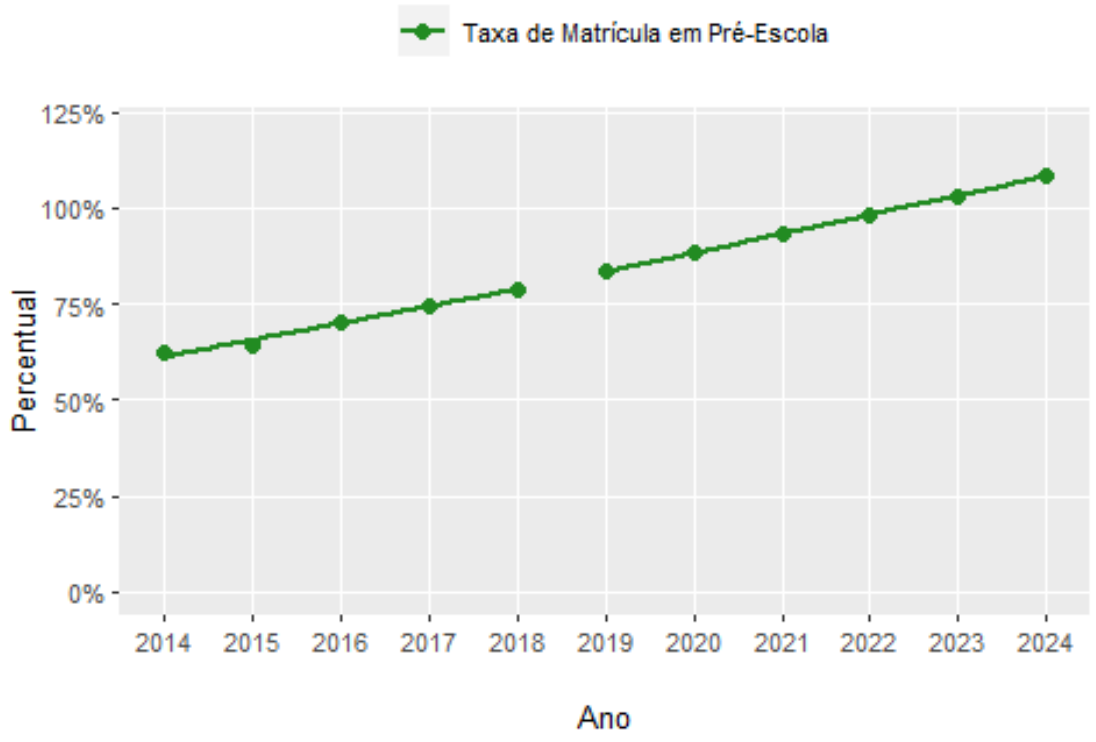
Como dito anteriormente, a Meta 1 visa alcançar 100% da taxa de matrícula. Utilizando regressão linear, foi realizada previsão para população em idade escolar abrangida pela Meta 1, no Gráfico 8, e a projeção da taxa de matrículas até 2024, no Gráfico 9:

Gráfico 8 – Matrículas em pré-escola



Fonte: Dados da pesquisa.

Gráfico 9 – Taxa de matrícula em pré-escola



Fonte: Dados da pesquisa.

Pelo Gráfico 8, a população de crianças de 4 a 5 anos está diminuindo 1.178 ao ano. Paralelamente, o total de matrículas em pré-escola está aumentando em 3.750 ao ano. No Gráfico 9, a taxa de matrículas está aumentando em 4,5% ao ano.

Mantendo-se constante o decréscimo da população e o aumento do número de matrículas, a universalização da pré-escola será alcançada nos municípios estudados em torno de julho de 2022.

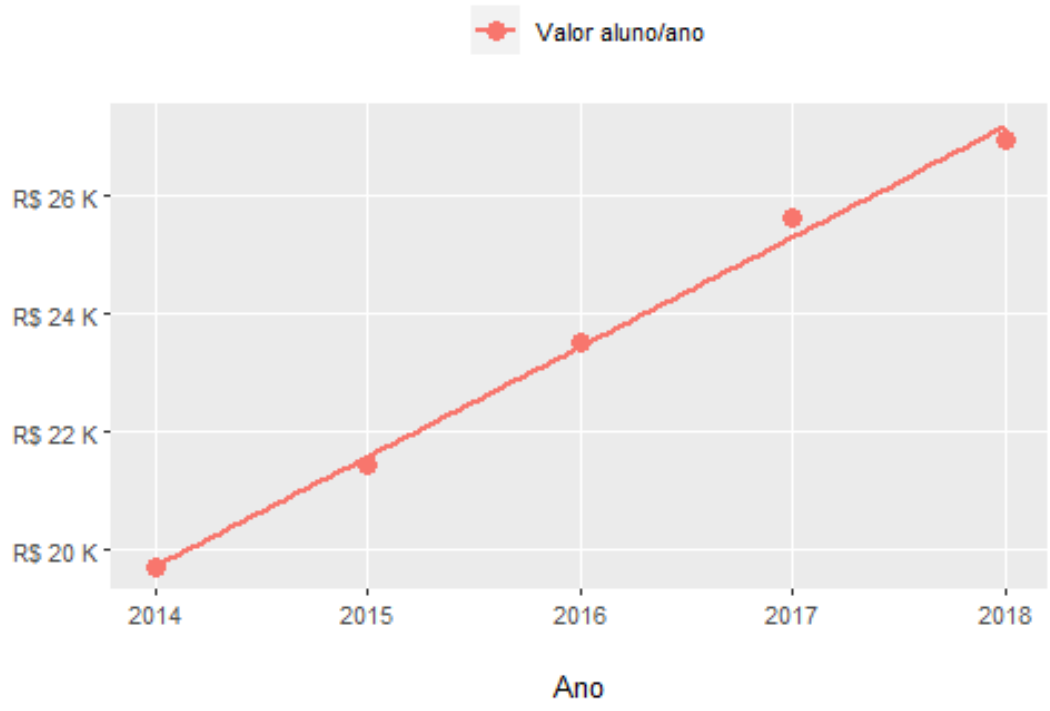
5.3.3.2 Valor aluno/ano

A forma encontrada por este estudo de mensurar esforços em políticas públicas para a educação foi a análise do investimento financeiro. Um indicador usual para esse fim é o valor de aluno/ano dado por:

$$\text{aluno/ano} = \frac{MDE+Fundeb}{Total_{Alunos\ Matriculados_{4\ a\ 5\ anos}}} \quad (3)$$

O Gráfico 10 descreve, no geral dos 12 (doze) municípios, o valor aluno/ano por ano.

Gráfico 10 – Valor aluno/ano – Geral dos 12 (doze) municípios



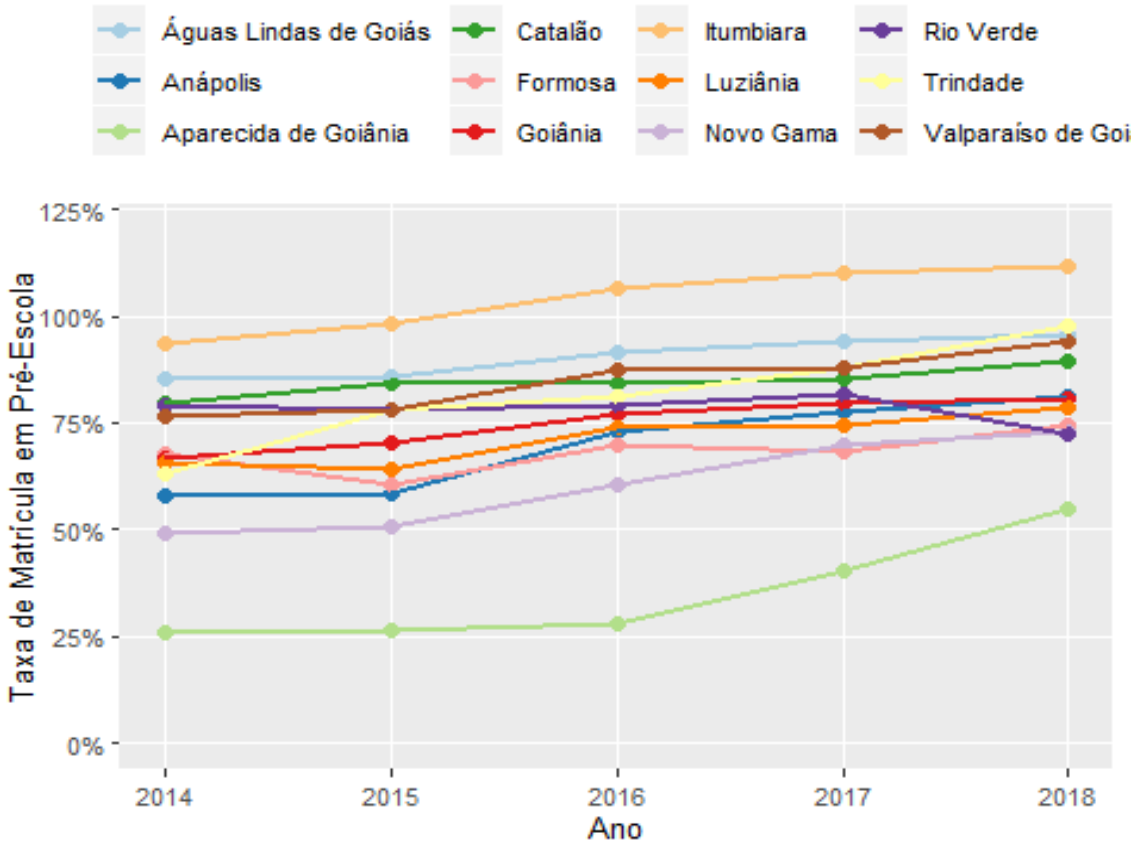
Fonte: Dados da pesquisa.

Observando o Gráfico 10, temos que a despesa anual por aluno anual está crescendo de forma acelerada, em média R$ 1.856,00 por aluno ao ano. Importante lembrar que a população de crianças está diminuindo, mas de forma lenta, assim, é pertinente o crescimento acelerado do valor aluno/ano.

5.3.3.3 Situação de cada município

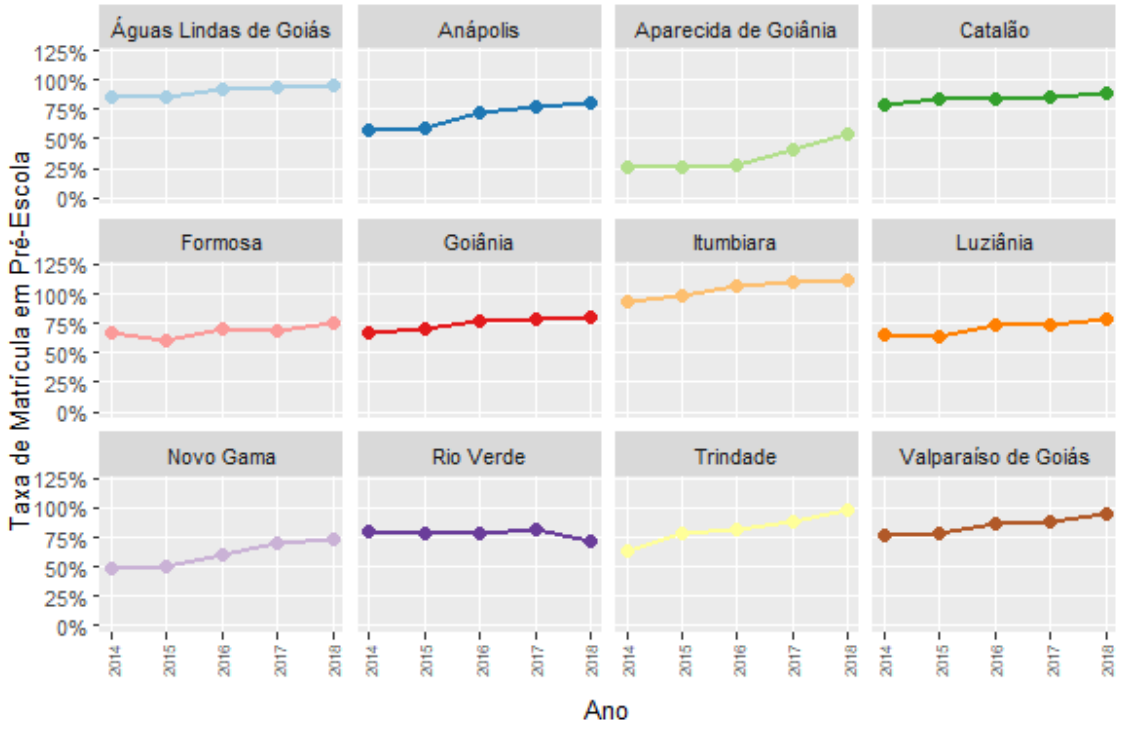
Traçado o contexto geral, é necessário conhecer a situação dos municípios da amostra. Abaixo, os Gráficos 11 e 12 descrevem o percentual de matrículas de crianças de 4 e 5 anos em pré-escolas e sua evolução.

Gráfico 11 – Taxa de matrícula em pré-escola



Fonte: Dados da pesquisa.

Gráfico 12 – Taxa de matrícula em pré-escola



Fonte: Dados da pesquisa.

Os Gráficos 11 e 12 mostram que, à exceção de Rio Verde, todos os municípios apresentam incremento na taxa de matrícula. Além disso, três chamam a atenção: Itumbiara, com a maior taxa em todos os anos, Aparecida de Goiânia, que possui a menor taxa de matrículas por ano em todo o período, ainda que tenha havido uma melhora no crescimento a partir de 2016, e Trindade, que teve a maior evolução na taxa de matrícula.

Em relação a Itumbiara, já em 2016 houve a constatação de uma taxa superior a 100% (111,44%), o que pode ser um indício do resultado de efeito migratório para a cidade.

Por meio da análise da diferença da taxa de matrícula de 2018 em relação à taxa de 2014 é possível verificar quais municípios mais evoluíram na disponibilização de vagas para a educação infantil. Essa informação está descrita abaixo, na Tabela 3.

Tabela 3 – Evolução na disponibilização de vagas para a educação infantil

	Município	Taxa em 2014	Taxa em 2018	Diferença
1	Trindade	63.26	97.79	34.53
2	Aparecida de Goiânia	26.13	54.73	28.60
3	Novo Gama	49.24	72.83	23.59
4	Anápolis	57.99	81.15	23.15
5	Itumbiara	93.38	111.43	18.04
6	Valparaíso de Goiás	76.73	94.03	17.30
7	Goiânia	66.66	80.60	13.94

(continua)

(conclusão Tabela 3)

	Município	Taxa em 2014	Taxa em 2018	Diferença
8	Luziânia	65.70	78.85	13.14
9	Águas Lindas de Goiás	85.48	95.61	10.12
10	Catalão	79.56	89.32	9.76
11	Formosa	67.57	74.70	7.13
12	Rio Verde	79.19	72.40	-6.80

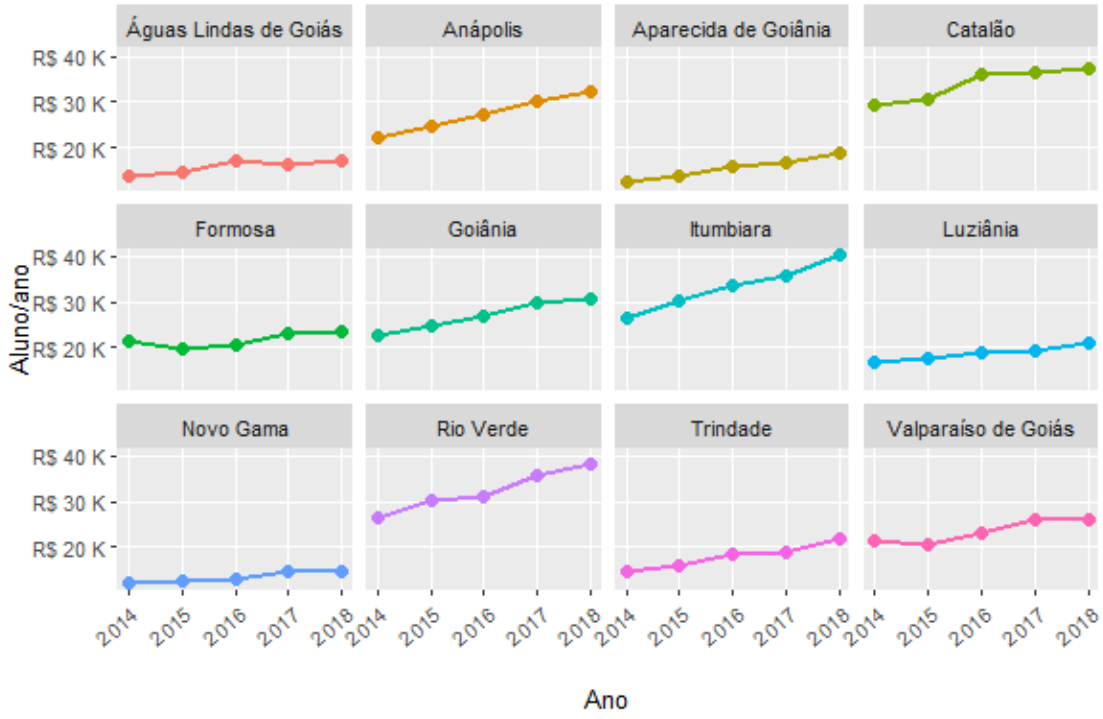
Fonte: Dados da pesquisa.

Conforme já mencionado, foi Trindade o município com maior evolução, saltando de 63,27%, em 2014, para 97,80%, em 2018 (aumento de 34,53%). Em segundo lugar, avançou o município de Aparecida de Goiânia, que, em 2014, tinha uma taxa de 26,13% e apresentou, em 2018, taxa de 53,73% (total de 28,60% de aumento). Em seguida, aparece o município de Novo Gamam com 23,58% de aumento total no número de matrículas (49,24%, em 2014, e 72,83%, em 2018). Em último lugar ficou o município de Rio Verde, que, em 2014, estava com a taxa de 79,19% e, em 2018, apresentou uma taxa de 72,40%, uma redução de 6,80%.

5.3.4 Valor do aluno/ano

Os gráficos abaixo apontam a evolução do investimento por aluno/ano por município.

Gráfico 13 – Evolução do investimento por aluno/ano por município



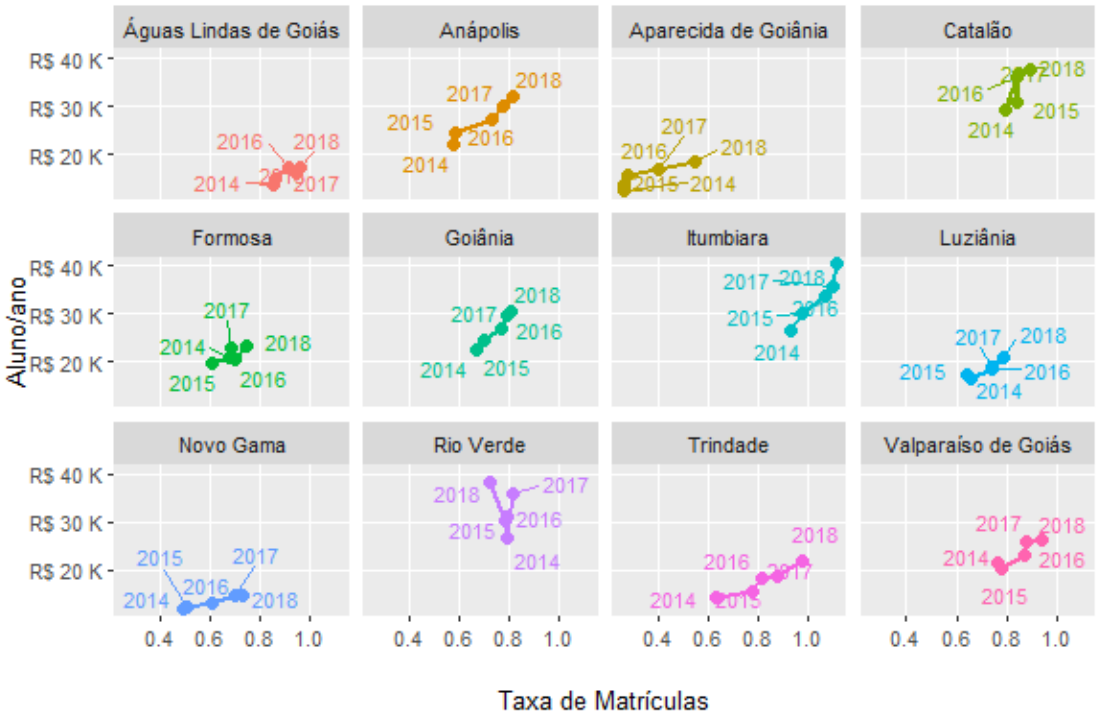
Fonte: Dados da pesquisa.

Pelo Gráfico 13, vemos que todos os municípios aumentaram os investimentos ao longo dos anos. Em alguns, o investimento teve menor variação, como Águas Lindas de Goiás, Formosa, Luziânia, Novo Gama. Outros já tiveram maior incremento de recursos, como Anápolis, Catalão, Itumbiara e Rio Verde.

5.3.4.1 A relação entre o valor de aluno/ano e a taxa de matrícula

Para verificar se o investimento financeiro teve correlação com melhora na disponibilização de mais matrículas na pré-escola foi elaborado o Gráfico 14, que segue abaixo:

Gráfico 14 – Taxa de matrícula aluno/ano



Fonte: Dados da pesquisa.

De acordo com a imagem, na maior parte dos municípios examinados verificou-se a existência de correlação entre o aumento considerável dos investimentos em educação e um destacado incremento de taxas de matrícula (mais próximas de 1). Esse foi o caso de Aparecida de Goiânia, Anápolis, Itumbiara, Trindade e Valparaiso de Goiás.

Nesse grupo também pode ser incluído o município de Catalão, que aumentou significativamente os investimentos e teve resultados na disponibilização de vagas de matrículas. Vale ressaltar, entretanto, que Catalão já estava, em 2014, com uma taxa de matrículas considerada alta.

Assim, os resultados demonstram que o maior volume de recursos destinado pelos municípios à área da educação e suas escolas têm impacto positivo e significativo no aumento do número de matrículas.

Em contrapartida, é importante observar que há municípios com pouco investimento e não progrediram bem na disponibilização de vagas para matrículas, a exemplo de Formosa e Luziânia, também reforçando a correlação entre investimentos e incremento de vagas na pré-escola, que se mostrou presente, portanto, em 8 (oito) dos 12 (doze) municípios examinados.

Todavia, Águas Lindas de Goiás e Novo Gama tiveram considerável incremento na taxa de matrículas, com pouco aumento dos investimentos, provando que é possível melhorar os índices com outras políticas não relacionadas exclusivamente ao financiamento.

Por fim, o município de Rio Verde apresentou aumento nos investimentos e decréscimo da taxa de matrículas, não evidenciando correlação entre as políticas, o que indica a necessidade de ajustes em programas e ações não relacionados ao financiamento.

5.4 Políticas públicas municipais voltadas para a Meta 1 do PNE

Neste tópico apresenta-se uma pesquisa empírica realizada com o objetivo de levantar informações sobre a gestão da política pública de universalização das vagas para a pré-escola nos municípios, por meio da análise dos indicadores e das estratégias que seguem.

A partir das teorias expostas nas primeiras seções deste estudo, condensadas por meio de uma revisão da literatura, e sua correlação com os dados quantitativos apresentados nesta seção, foi possível teorizar duas possíveis respostas a respeito das políticas públicas de disponibilização de vagas em escolas para a primeira infância nos municípios do estado.

A presença ou ausência de ações de gestão e planejamento refletem no déficit eventualmente apurado e, no caso dos municípios que já cumpriram o dever, existem boas práticas utilizadas que podem ser replicadas. Trata-se, por certo, de implicações ou hipóteses observáveis[237] que nortearam a pesquisa e, a partir dos dados obtidos, trazemos alguns resultados para teorizar sobre possíveis explicações, tudo tendo como sustentação os conceitos de políticas públicas, planejamento, transparência, e avaliação abordados no trabalho.

[237] EPSTEIN, 2013.

5.3.5 Transparência das políticas e ações voltadas ao cumprimento da Meta 1

A transparência das políticas e ações voltadas ao cumprimento da Meta 1 foi um dos critérios escolhidos porque a divulgação das ações e resultados, além de permitir avaliar a eficiência da política pública por meio tanto do controle social como dos órgãos públicos competentes, possibilita a análise sobre a existência e efetividade de ações e planos.

Atendo a isso, o próprio PNE estabelece em seu artigo 10 o dever de que o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios sejam formulados de maneira a assegurar a consignação de dotações orçamentárias compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias deste PNE e com os respectivos planos de educação, a fim de viabilizar sua plena execução.

Todavia, o que se verifica é a ausência de dotações e planos compatíveis com as metas do PNE, o que tem prejudicado sua efetividade e torna necessário investigar se há políticas e ações voltados para o cumprimento da Meta 1 nos municípios.

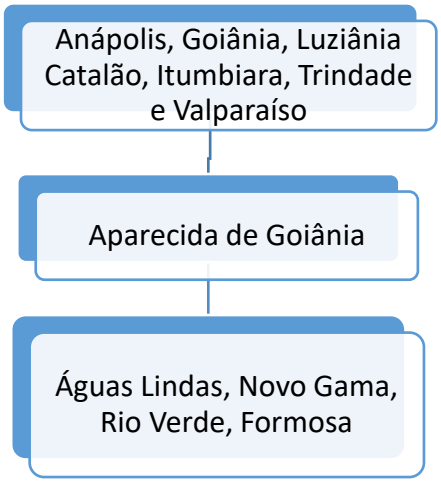
A estratégia para investigação desse problema de pesquisa foi a análise nos portais eletrônicos de cada município; utilizando-se como parâmetros os resultados da busca por "plano municipal de educação" dentro de cada *site*. Também foi pesquisada a existência de informações sobre as políticas públicas de educação em aba específica do Portal.

Esses indicadores foram escolhidos com base no artigo 3º da Lei n. 12.527/2011,[238] Lei de Acesso à Informação, que estabelece como diretrizes para a administração pública nos incisos I, II e III, a observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção, a divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações, a utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação.

Como resultado, foi possível elaborar um *ranking* com três posições escalonadas, representadas na figura a seguir:

Figura 4 – Ranking com três posições escalonadas

[238] BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º , no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei n. 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei n. 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 29 ago. 2020.



Fonte: Dados da pesquisa.

No primeiro grupo (Anápolis, Itumbiara, Goiânia, Luziânia, Catalão, Trindade e Valparaíso) foram categorizados os municípios cujas pesquisas, realizadas no portal eletrônico com a utilização do sistema de busca do próprio *site*, indicaram a existência de projetos e ações em políticas públicas de educação, a exemplo de notícias de vistorias e ampliação da rede, reuniões dos Conselhos fiscalizadores, dentre outras. Foi possível encontrar em todos eles, ainda, aba específica no Portal mencionando a área da Educação e dentro dela algumas informações sobre ações e projetos educacionais.

No segundo grupo ficou o município de Aparecida de Goiânia, que possui sistema de busca, aba separada para a área da educação, mas não enumera projetos e programas. A busca sobre Plano Municipal de Educação deu como resultado apenas uma notícia do ano de 2015, época da elaboração do Plano.

No terceiro grupo foram categorizadas Águas Lindas, Novo Gama, Formosa e Rio Verde, cujo resultado de pesquisa no *site* com a expressão "plano municipal de educação" foi busca não encontrada. Além disso, na aba referente à Secretaria Municipal de Educação, não há referência a ações, programas ou resultados na área de educação infantil.

Dessa forma, percebe-se que mesmo os municípios em melhor situação de transparência não divulgam de modo adequado os projetos, os programas e as ações voltados para as políticas públicas de educação, havendo muito espaço para aprimoramento. Em nenhum deles há menção sobre as Metas do Plano Nacional de Educação e seus desdobramentos.

Ao comparar esses dados com os da página 109, é possível verificar que os municípios com melhor resultado de cumprimento da Meta 1 são: Itumbiara (100%), Trindade (97,79%), Águas Lindas (95,61%), Valparaíso (94,03) e Catalão (89,32%). Somente Águas Lindas não

está no primeiro grupo segundo o indicador transparência, o que evidencia que a transparência das políticas está relacionada a mais ou melhores ações de gestão.

Importante observar que o *site* do MEC disponibiliza Relatórios de Avaliação e Monitoramento dos Planos Municipais de Educação, realizado em 2017.[239] Realizamos buscas dos relatórios de avaliação em relação a todos os municípios objeto do presente estudo e foi possível constatar a ausência de disponibilização de quaisquer dados de monitoramento dos Planos Municipais de Educação referentes aos municípios de Aparecida de Goiânia e de Goiânia.

Por outro lado, o Tribunal de Contas dos Municípios elaborou um *ranking* avaliativo dos Portais de Transparência de cada município e conferiu as seguintes notas, em uma escala de 0 a 100:[240] Aparecida de Goiânia – 93, Valparaíso – 84, Itumbiara – 83, Novo Gama – 83, Trindade – 83, Formosa – 82, Águas Lindas – 79, Anápolis – 70, Luziânia – 70, Catalão – 69, e Goiânia – 59.

O comparativo entre a pesquisa empírica realizada nos *sites* dos municípios-amostra, o portal do MEC (Relatórios de Avaliação e Monitoramento dos Planos Municipais de Educação) e o *ranking* do Tribunal de Contas dos Municípios apontam para a necessidade de reformulação de indicadores dos índices de avaliação de transparência.

O município de Aparecida de Goiânia, o melhor pontuado nos critérios do TCM entre os doze analisados nessa pesquisa empírica, com a excelente pontuação 93, não disponibiliza informações em seu Portal ou no do MEC acerca das atividades exercidas pelos órgãos e entidades municipais, inclusive as relativas às políticas públicas, organização e serviços; nem mesmo informações relativas à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos.

Nesse particular, há de se ressaltar que os municípios muito têm avançado na divulgação de dados contábeis e orçamentários, que por certo são o maior foco do Tribunal de Contas dos Municípios em seus critérios de análise de portais de transparência, mas muito pouco avançaram na divulgação de informações relevantes sobre os serviços públicos, ações e programas, dificultando e por vezes até impedindo o controle da política pública.

Em relação à transparência, imperioso citar que o dever

---

[239] PNE em movimento, 2020.

[240] PORTAL DO CIDADÃO. **Acompanhe aqui a movimentação dos recursos dos municípios do estado de Goiás.** Disponível em: https://www.tcmgo.tc.br/pentaho/api/repos/cidadao/app/index.html#. Acesso em: 29 ago. 2020.

5.3.6 Planejamento e avaliação das políticas voltadas ao cumprimento da Meta 1

Ainda, para aprofundar a análise da situação de cada município em relação ao planejamento e às ações voltados para o cumprimento da Meta 1, considerando as poucas e superficiais informações disponibilizadas para acesso público, elaboramos um questionário, encaminhado aos municípios pesquisados.

Nesse particular, é importante ressaltar que as informações foram solicitadas pelo Ministério Público do Estado de Goiás, via ofício e e-mail, por meio do Centro de Apoio da Infância e Educação, vinculado à Procuradoria-Geral de Justiça.

É preciso destacar a dificuldade de obtenção de dados, mesmo com a requisição formal de informações efetuada pelo órgão de controle legitimado pela Constituição Federal. As respostas demoraram e muitas somente foram enviadas após reiterações de pedido. O processo entre o envio do questionário e o recebimento das respostas durou seis meses, ilustrando a grande dificuldade de acesso às informações que deveriam ser públicas, inclusive para permitirem o exercício do controle social.

A pesquisa abaixo apresentada é de cunho quali-quantitativo. A partir dos dados colhidos, efetuou-se a análise de conteúdo, método que abrange um conjunto de técnicas de exame das comunicações por meio das etapas: pré-análise (organização e leitura panorâmica do material), descrição analítica (estudo baseado nos teóricos de apoio), para, depois, se obter a interpretação referencial (reflexão sobre a mensagem relatada nas respostas aos questionamentos).

Recebidas as respostas, sistematizamos as análises em um quadro para identificar repetições, semelhanças e diferenças nos arranjos observados e extrair do comparativo algumas conclusões a respeito dos processos decisórios governamentais considerados e seus componentes jurídicos. O destaque na cor amarela indica respostas avaliadas como insatisfatórias ou que demonstram desconhecimento de conceitos de gestão; os destaques negrito e sublinhado indicam destaques de boas práticas.

Quadro 1 – Questões de questionário

Questão	Águas Lindas	Anápolis	Aparecida de Goiânia	Catalão	Formosa	Valparaíso
Há Plano Municipal de Educação?	Sim.	Sim. Lei n. 3.775/2015	Sim. LC n. 107/2015	Sim. Lei n. 3.275/2015	Sim. LC n. 247/2015	Sim. Lei Municipal n. 1.078/2015

Há política pública voltada para o atingimento da Meta 1 do PNE?	Sim, ampliação das vagas por convênios e construção de novas salas.	Sim, ampliação da rede de atendimento e abertura de novas turmas em CMEIS.	Sim, o prazo para a Meta foi alterado para até 2024.	Adesão ao Proinfância e construção de novas unidades para educação infantil e reforma e ampliação de outras.	Cadastro de solicitação de vagas, ampliação e construção de estabeleci-mentos PAR e ampliação de vagas.	Mecanismos e estratégias próprios com base em legislação específica e resoluções do Conselho Municipal.

(continuação)

(continuação Quadro 1)

Questão	Águas Lindas	Anápolis	Aparecida de Goiânia	Catalão	Formosa	Valparaíso
Há avaliação dos resultados das ações do município para o cumprimento da Meta 1 do PNE?	Há acompanhamento de ações e iniciativas para melhoria da ouvidoria para gerenciar as demandas do cidadão.	Sim, há **Comissão de Monitoramento e Avaliação** do PNE – Portaria n. 151/2016.	Monitoramento pela Central de Matrículas.	Monitoramento realizado em 2017 e encaminhado ao MEC.	Há **Comissão de Monitoramento instituída** por decreto e relatório anual. Meta atingida.	Há monitoramento de metas
Como é levantada a demanda por vagas em creches e pré-escolas?	Chamada pública para cadastro de interessados por vagas. Demanda manifesta.	Procura de vagas por lista de espera gerada nas unidades.	Demanda solicitada na Central.	Procura de vagas, lista de espera e chamamento público.	Cadastro de Solicitação para creche e procura de vagas na Secretaria Municipal.	Chamada pública anual para inscrições *on line*, estimativa de demandas e procura dos pais.
Existem estratégias e instrumentos para monitorar metas e articular políticas para acesso à educação infantil?	Há um Sistema Integrado de Gestão que monitora frequência e aprendizagem dos alunos para implementar melhorias.	A Comissão de monitoramento se vale de instrumentos próprios e sugeridos pelo MEC.	Busca por ampliação com base na demanda.	Ampliou o número de vagas de atendimento.	**Estratégias 1.4 e 1.5 do Plano Municipal** (monitoramento e busca ativa).	Estratégias embasadas na legislação específica. Há 15 instituições públicas e 22 conveniadas.
A Secretaria Municipal realiza avaliações dos prédios e/ou levantamento demandas e deficiências?	Equipe de manutenção para reparos de urgência e preventivos.	Sim. Há departamentos responsáveis por essa demanda e visitas periódicas.	Avaliação Institucional da Educação Infantil – todo mês de novembro.	Ações periódicas de manutenção e higienização.	Sim. Departamento de Supervisão escolar e Departamento de Compras e Patrimônio.	Há obras em andamento para 04 Cmeis que visam atender mais de 800 alunos.
O Conselho Municipal de Educação é atuante? Formula e fiscaliza a política municipal de educação?	Sim, atuante e com relação harmoniosa com a Secretaria.	Sim, elabora o Plano Municipal e há comissão de monitoramento e avaliação.	Sim.	**Papel fiscalizador marcante e consultivo.**	Opina e decide várias matérias.	Sim.
Existem Conselhos de acompanhamento e de Controle Social?	CAE, CACS Fundeb,	Sim. CAE e Conselho do Fundeb	CACS-Fundeb e CAE (alimentação escolar)	CACS Fundeb	Sim, Conselho do Fundeb	CAE, CASC (acompanhamento e controle social) e CoFundeb

(continuação Quadro 1)

Questão	Águas Lindas	Anápolis	Aparecida de Goiânia	Catalão	Formosa	Valparaíso
Há Plano Municipal de Educação?	Sim, Lei n. 4.555/2015.	Possui. Vigência até 2025.	Sim, Lei n. 1.509/2015.	Sim, Lei n. 13.004/2014	Sim, Lei n. 1.626/2015.	Sim, Lei n. 9.606/2015.
Há política pública voltada para o atingimento da Meta 1 do PNE?	Há cronograma de reforma e ampliação da rede física e Fórum Municipal de avaliação e reestrutura-ção de metas.	Inauguração de 5 escolas de educação infantil.	Instituir o PME e cumprir a obrigação. **Não há fila de espera por vagas de 4 e 5 anos.**	Estão sendo feitas ações e há política pública em desenvolvi-mento.	Parcerias com governo federal. Construção de novas salas de aula e de creches.	Sim, expansão da rede física. Foi firmado **TAC com o MPGO para disponibiliza-ção de novas vagas** em 2019.
Há avaliação dos resultados das ações do município para o cumprimento da Meta 1 do PNE?	Sim, há cronograma avaliação e monitora-mento.	Não há instrumento de avaliação, somente estatísticas.	**Há avaliações das ações e reuniões com diretores das unidades.**	Sim, é feita avaliação do cumprimen-to do PME, metas e estratégias.	A **Comissão de Monitora-mento** findou no novo governo federal. Hoje monitora a Secretaria Municipal.	Sim.
Como é levantada a demanda por vagas em creches e pré-escolas?	Cadastro de vagas nas unidades.	Lista de vagas e cadastro de reserva nas escolas por bairros.	Pela procura de vagas por pais.	Estimativa com base na procura por vagas e o realinhamen-to ao fim do ano letivo.	Demanda manifesta. Há programa de busca ativa a partir de 2019.	Monitoramen-to de listas de esperas extraídas de sistema próprio.
Existem estratégias e instrumentos para monitorar metas e articular políticas para acesso à educação infantil?	**Sim, há o Fórum Municipal.**	**Sistema PRODATA de pré-matrículas** para monitora-mento das vagas com base na demanda.	Atender às demandas das unidades escolares.	Há chamada pública, monitora-mento e realinhamen-to da rede. Se não há vaga na escola preferida, encaminha-se para outra.	As estratégias são baseadas em demandas que o município tenta solucionar.	Há um **Núcleo de Avaliação e Pesquisa para monitora-mento de metas.**
A Secretaria Municipal realiza avaliações dos prédios e/ou levantamento de demandas e deficiências?	Sim, há um cronograma de manutenção e avaliação para a rede física.	Sim, há divisão administrati-va e fiscalização de contratos para o fim.	Sim.	Sim, vistorias pela Secretaria e pelo Conselho Municipal.	Sim, há levantamen-to para verificar as necessidades e apontar soluções.	Sim.

(continuação)

(conclusão do Quadro 1)

Questão	Águas Lindas	Anápolis	Aparecida de Goiânia	Catalão	Formosa	Valparaíso
O Conselho Municipal de Educação é atuante? Ajuda formular e fiscalizar a política municipal de educação?	Não houve resposta específica.	**Atuante e participativo em todas as ações.**	**Sim, propõe ações, fiscaliza e edita resoluções.**	**Foi criado em 1997, é autônomo, fiscaliza e acompanha a execução do PME.**	**Sim, exerce todas as atribuições. Orienta e acompanha a rede.**	**Sim, participou dos estudos e elaboração do Plano Municipal e acompanha a aplicação.**
Existem Conselhos de acompanhamento e de Controle Social?	Não houve resposta específica.	CAE e CACS Fundeb, Conselho Municipal de Educação de Luziânia.	Sim, há Conselhos de Controle Social atuantes que emitem pareceres.	Sim, Conselho de Saúde, Conselho Tutelar e de Promoção Social.	Sim. CACS Fundeb e CAE. Conselho Escolar nas instituições de ensino.	CAE e CACS Fundeb.

Fonte: Dados da pesquisa.

Todos os municípios do estado de Goiás estudados neste trabalho possuem Planos Municipais de Educação (PMEs), instrumentos de importância estrutural nas políticas de educação local, exigidos pela União como condição para acesso aos recursos federais.

A exceção desse ponto convergente, as demais respostas acerca da execução, planejamento e avaliação das políticas públicas, demonstraram situações distintas. Foi possível detectar que alguns municípios se destacaram pela clareza das respostas e compreensão dos temas dos questionamentos, relacionados a exigências mínimas para as políticas públicas de educação infantil. É o caso de Itumbiara, Anápolis, Novo Gama, Rio Verde, Trindade, Valparaíso e Catalão.

Por outro lado, foram consideradas insatisfatórias algumas respostas ao questionário elaboradas pelos municípios de Aparecida de Goiânia e Luziânia. Nos dois casos, verificou-se a falta de conhecimento acerca de conceitos de planejamento e avaliação de políticas públicas relacionadas à educação infantil.

Interessante destacar um dos itens da resposta de Luziânia, que, em relação à questão 3 – que perquire sobre instrumento de avaliação para aferir resultados de ações –, respondeu negativamente. Todavia, o município apresentou Relatório Avaliativo referente ao exercício de 2017, que se encontra disponível no SISMEC. Infere-se, portanto, que houve a descontinuidade de uma política que existia no município ou, no mínimo, uma falha de comunicação interna.

O município de Itumbiara, não por acaso o que possui melhor resultado no cumprimento da Meta 1, foi o único que mencionou a elaboração de cronograma de reforma e ampliação das

escolas e creches de acordo com a demanda das unidades e se destacou por utilizar uma linguagem técnica de gestão. Mencionou a existência da Lei Municipal n. 4.555/2018, que instituiu o monitoramento das metas do Plano Municipal e a efetiva atuação do Fórum Municipal como responsável pela avaliação e reestruturação das estratégias voltadas para o cumprimento da Meta.

Já o município de Aparecida, ao ser perguntado sobre políticas públicas para cumprimento das Metas e resultados, respondeu apenas que o prazo para cumprimento da Meta foi prorrogado e que os resultados são monitorados pela demanda da Central de Matrículas, demonstrando desconhecimento de todo o processo de elaboração e avaliação de políticas públicas na resposta. Não por acaso, traz o pior percentual de cumprimento da Meta.

Por meio da análise dessas respostas aos questionários, é possível verificar a existência de correlação entre planejamento e gestão e o cumprimento da Meta 1 do PNE. O melhor resultado mostra as melhores práticas e o pior, pouco investimento em técnicas de gestão.

Os municípios de Trindade e Formosa se destacaram por mencionarem a estratégia de busca ativa de crianças em idade correspondente à educação infantil, em parceria com órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância, preservando o direito de opção da família em relação às crianças de até 3 (três) anos. Essa estratégia é muito interessante na medida em que possibilita melhor planejamento das ações, diante do maior conhecimento acerca das necessidades da comunidade.

As respostas de Catalão, Itumbiara, Trindade, Novo Gama e Luziânia fazem menção ao papel fiscalizador marcante e à atuação consultiva dos Conselhos de fiscalização. Nesse particular, cumpre destacar que somente na resposta de Novo Gama foi mencionado, também, o papel regulamentador do Conselho.

Em relação, ainda, ao município de Novo Gama, verifica-se que, em resposta ao planejamento para superação do déficit de vagas, foi informado que não há crianças aguardando por vagas na educação infantil, embora o percentual de cumprimento da Meta 1 avaliado em 2018 pelo Instituto Mauro Borges seja de pouco mais de 73%. Como o Município não trabalha com a busca ativa, esse dado levanta a hipótese, a ser investigada, de existência de crianças fora da escola, não obstante a declarada falta de demanda aguardando em lista de espera.

Foi possível identificar, pela resposta do município de Goiânia, a existência de atuação do Ministério Público em prol do cumprimento da Meta 1, por meio de Termo de Ajuste de Conduta, regulamentando compromisso da administração pública municipal para disponibilização de novas vagas.

Em complemento às informações acerca das políticas voltadas para a Meta 1 no âmbito dos municípios, pesquisamos novamente, no portal do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás, o Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM/TCMGO, projeto implantado pelo TCMGO mediante Resolução Administrativa n. 95/2016. Cuida-se de ferramenta instituída com o objetivo de mensurar, de forma transparente e objetiva, a eficácia das políticas públicas municipais, proporcionando múltiplas visões sobre a gestão municipal em sete dimensões do orçamento público: educação, saúde, planejamento, gestão fiscal, meio ambiente, cidades protegidas e governança em tecnologia da informação.

O índice é apurado anualmente e composto pela combinação de informações levantadas a partir de questionários preenchidos pelos jurisdicionados, de dados e informações extraídos do Sistema Informatizado de Contas dos Municípios – Sicom – e dados governamentais.[241]

De acordo com o Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM) 2019, elaborado com dados de 2018, os municípios de Aparecida de Goiânia, Anápolis, Valparaíso e Itumbiara apresentaram os melhores resultados para políticas públicas voltadas para a educação, ficando com a nota B+ (gestão muito efetiva para a educação), seguidos de Águas Lindas, Novo Gama, Goiânia, Luziânia e Rio Verde, com nota B (gestão efetiva), Formosa e Catalão, C+ (fase de adequação), e Trindade, C (baixo nível de adequação).

Novamente, os critérios avaliativos utilizados para o IEGM não refletem, nos casos de Aparecida de Goiânia e Trindade, os resultados obtidos em relação ao cumprimento da Meta 1 do PNE, mas podem indicar relação com o aumento dos esforços dos municípios que ainda não atingiram a Meta para melhorarem seu desempenho. Nesse particular, é importante lembrar que, embora o município de Aparecida possua o pior índice, foi o que teve mais incremento na disponibilização de novas vagas.

Várias pesquisas e o Relatório do 3º Ciclo de Monitoramento de Metas do Plano Nacional de Educação atestam a interferência direta de fatores socioeconômicos no déficit de vagas da educação, inclusive infantil. A cobertura de 4 a 5 anos mostra contínua redução das desigualdades em todas as desagregações do indicador, sendo a renda familiar a variável que ainda responde pela maior desigualdade de acesso à pré-escola.[242]

Nesse contexto, como o município de Aparecida de Goiânia possui um grande contingente de cidadãos de baixa renda familiar, há maior desigualdade no acesso à escola e, consequentemente, o desafio para a universalização da educação infantil é maior. Todavia,

---

[241] IEGM – Índice de Efetividade da Gestão Municipal. **Confira os resultados do IEGM.** Disponível em: https://www.tcmgo.tc.br/iegm/confira-os-resultados-do-iegm-2015/. Acesso em: 30 ago. 2020.

[242] INEP, 2020.

municípios com característica semelhante, a exemplo de Águas Lindas, Novo Gama e Luziânia, trazem melhores resultados em relação ao cumprimento da Meta 1.

Essa discrepância pode ser relacionada ou a uma administração pública mais eficiente ou também à falta de política de busca ativa de demanda pelos municípios, uma vez que o déficit mapeado em razão da busca dos pais por vagas nas escolas não necessariamente guarda correlação com a realidade da demanda existente.

A busca ativa é essencial e está prevista nas estratégias delineadas para o efetivo cumprimento das três primeiras metas do PNE (estratégias 1.15, 2.5 e 3.9): “promover a busca ativa de crianças e adolescentes fora da escola, em parceria com órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância, adolescência e juventude”.

6 CONCLUSÃO

Há um atraso histórico a ser superado para solução do problema da falta de vagas para educação infantil nas escolas públicas. Desde a emenda constitucional 59/2019, o §4º do art. 211 da Constituição Federal, estabelece que “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", mas os avanços desde então são insuficientes.

Anos depois, em 2014, o Plano Nacional de Educação instituiu como Meta 1 a universalização da educação infantil, trazendo o assunto para a agenda dos governos municipais, obrigados a contemplarem a Meta em seus planos municipais.

Atualmente no estado de Goiás, a taxa de matrículas aumenta em torno de 4,5% ao ano, um percentual insuficiente para o adimplemento da obrigação constitucional, mesmo diante da redução do número absoluto de crianças, decorrente da queda das taxas de natalidade.

A pesquisa traz dados que apontam para problemas sérios como funcionamento inadequado do regime federalista, falta de ordenação de prioridades nos municípios, falta de cumprimento do dever de transparência, e falta de controle efetivo das metas estipuladas ao administrador pela lei, notadamente o Plano Nacional de Educação e pelas leis orçamentárias.

Os municípios brasileiros respondem atualmente pela quase totalidade de vagas na educação infantil e pela maioria das matrículas no ensino fundamental. Cumprir a Meta de universalização do ensino infantil revela-se, assim, um grande desafio.

O Plano Nacional de Educação, ao estipular a Meta 1 sem contrapartida financeira e técnica específica da União e dos estados, colaborou para a ampliação dos deveres materiais dos municípios sem a participação dos demais entes federados.

A presente pesquisa apurou que para a formação do Fundeb, os municípios contribuem com a menor parcela, comprovando que possuem menor receita orçamentária, e recebem a maior parcela de recursos transferidos, já que possuem o maior número de matrículas em sua rede.

Não há, assim, correspondência entre as bases do sistema de financiamento do setor, sem previsão de expansão de fontes de recursos, e a necessidade de aumento das matrículas em pré-escolas e creches de responsabilidade precípua dos municípios. De acordo com dados apresentados na pesquisa empírica, a União não assume encargos proporcionalmente ao que fazem os estados e os municípios em relação à educação infantil, mesmo guardando, em seus cofres, a maior receita tributária.

As alterações no regime de financiamento da educação firmadas pela Emenda Constitucional 108/20 apontam para um horizonte melhor ao disporem que a destinação de recursos federais a título de complementação da União será ampliada e ocorrerá tendo por base valor anual total por aluno (VAAT), que deverá alcançar o mínimo definido nacionalmente. A referida emenda ainda acrescentou ao art. 211 o §7º que dispõe que o padrão mínimo de qualidade considerará as condições adequadas de oferta e terá como referência o Custo Aluno Qualidade (CAQ), pactuado em regime de colaboração na forma disposta em lei complementar, conforme o parágrafo único do art. 23 desta Constituição.

Ainda, a Emenda 108/20 aumenta a participação da União no financiamento da educação infantil pois no artigo 212-A, inciso V, “b” e §3° ficou estabelecido que a complementação da União será distribuída da seguinte forma: no mínimo, 10,5 (dez inteiros e cinco décimos) pontos percentuais em cada rede pública de ensino municipal, estadual ou distrital, sempre que o valor anual total por aluno (VAAT) não alcançar o mínimo definido nacionalmente e no §3° consignou a regra de que será destinada à educação infantil a proporção de 50% (cinquenta por cento) dos referidos recursos a que se refere a alínea "b" do inciso V, nos termos da lei.

A atual irrelevante participação da União Federal no custeio da universalização da educação infantil, é retratada em estudos do Inep apresentados nesse trabalho, que apontam que o menor percentual de investimento nacional à razão do PIB é o da educação infantil e que a maior parte dos recursos federais aplicados na educação são direcionados para sua própria rede de atendimento.

Há, portanto, divergências de empenho e esforço material dos entes federativos para proporcionarem acesso à educação infantil, em desatenção ao disposto no art. 30, VI da Constituição Federal.

Hoje a União está obrigada a repassar receitas somente ao estado cuja arrecadação não garante o valor mínimo nacional por aluno ao ano (VMAA), o que não ocorre em Goiás. Todavia, na pesquisa empírica demonstrou-se que o atual VMAA federal definido para o ano de 2018 foi R$ 3.016,67 e o investimento médio por aluno nos municípios do estado de Goiás no mesmo ano de 2018 foi de R$ 6.979,35.

Assim, o quantum ao qual a União, detentora da maior receita tributária, se obriga, é muito abaixo do real gasto com aluno pelos municípios, o que denuncia a falta de efetivo regime de colaboração entre os sistemas de ensino, luta histórica dos educadores e de toda a sociedade brasileira.

A pesquisa mostra ainda que o aumento dos investimentos em educação está correlacionado ao incremento de taxas de matrícula, já que os municípios que investem mais em educação tendem a apresentar melhores resultados na disponibilização de vagas para matrículas.

Porém, foi possível constatar que fatores relacionados à gestão, como falta de planejamento, baixa adesão aos orçamentos e às prioridades legais e falhas na transparência interferem no cumprimento da Meta 1.

Não se deve, portanto, minimizar a falta de olhar do município para a gestão da educação infantil, que tem claros reflexos na falta de cumprimento da Meta 1. Há problemas no âmbito local, mesmo com a diretriz constitucional de atuação com absoluta prioridade.

Verificou-se que os municípios não conferem publicidade aos seus projetos, programas e ações voltados para as políticas públicas de educação. Em nenhum dos portais dos municípios avaliados há menção sobre as Metas do Plano Nacional de Educação e seus desdobramentos.

A Lei nº 4.320/64 incorpora o princípio da transparência no seu art. 5º ao estabelecer que a Lei de Orçamento não consignará dotações globais para atender indiferentemente as despesas. A necessidade de especificação, especialização ou discriminação das despesas se destina, por obvio, a permitir ao Legislativo e à sociedade o exame pormenorizado da destinação dos recursos.

É necessário que o orçamento público seja apresentado em linguagem clara, objetiva e compreensível para todas as pessoas interessadas na sua elaboração, no acompanhamento de sua execução, ou mesmo na fiscalização (princípio da clareza).

A publicidade e a transparência são deveres do administrador consagrados desde a Constituição Federal, em seu art**.** 37 da CF de 88: "A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...)".

Por outro lado, de acordo com o art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), são “instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos”.

As versões simplificadas devem facilitar a compreensão de conteúdos técnicos complexos e possibilitarem o controle político do gasto público, inibindo autorizações

(dotações) genéricas, com finalidade aberta, com demasiada flexibilidade e arbítrio ao Poder Executivo. Ao exigir especificação do gasto, a lei permite mais transparência ao contribuinte, acesso e controle do orçamento público.

A falta de transparência de metas, ações e programas educacionais, por sua vez, dificulta e por vezes até impede o controle efetivo das políticas públicas por parte da comunidade e órgãos legitimados, caracterizando descumprimento do disposto na Lei n. 12.527/2011, art. 7°, VII, "a", segundo o qual o acesso à informação compreende o direito de obter informação relativa à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos.

Os portais da transparência dos municípios do estado de Goiás objeto da presente pesquisa não apresentam tais dados. A falta de divulgação das ações e resultados impede o controle (social e por órgãos públicos) de analisar a existência e efetividade de ações e planos.

No que se refere à educação infantil é essencial, ainda, a disponibilização pública de dados diagnósticos por região ou por escolas, em especial referentes à busca ativa por alunos, estratégia contida expressamente no Plano Nacional de Educação.

Em adição, não foi possível localizar nos portais de informações dos municípios estudados em quais setores educacionais tem sido empregada a verba do Fundeb. É essencial deixar à disposição de toda a comunidade dados referentes à utilização dos recursos públicos pelo sistema de ensino e unidades escolares para que se verifique se a aplicação de recursos está em conformidade às prioridades constitucionais.

Dentre os municípios pesquisados, os maiores e mais estruturados administrativamente no estado de Goiás, não foi possível localizar, nos portais, sequer o déficit de vagas existente na educação infantil, muito menos informações adequadas sobre as ações referentes à Meta 1 do PNE.

A falta de publicidade dessas informações impede o exercício de mecanismos democráticos de gestão, a participação popular na elaboração e implementação de planos municipais de educação e nos projetos político-pedagógicos escolares, além do compartilhamento de boas práticas que poderiam ser replicadas. Demonstra também o pouco valor que se dá à busca por uma maior efetividade das políticas públicas, que necessariamente perpassa pela avaliação das ações e programas.

O processo democrático exige a participação dos cidadãos para o bem comum, a construção da cidadania e a estruturação de uma esfera pública de legalidade. O controle assegura eficiência mínima às ações estatais fundadas na vinculação do estado às metas

constitucionais e às escolhas públicas democráticas e republicanas, abrindo caminho para solucionar problemas.

Para salvaguardar a realização do direito fundamental à educação infantil previsto na Constituição Federal é a necessário aprimoramento o controle externo sobre a atuação do município em relação às políticas públicas.

A atuação eficiente do Ministério Público e do Tribunal de Constas dos Municípios tem potencial para colaborar com a solução do problema do déficit de vagas na educação infantil.

Não é demais lembrar que o art. 1°, incisos III e V, do Decreto-Lei 201, de 27/02/1967 estabelece que são crimes de responsabilidade do Prefeito Municipal, sujeitos ao julgamento do Poder Judiciário, independentemente do pronunciamento da Câmara dos Vereadores desviar, ou aplicar indevidamente, rendas ou verbas públicas; ou recursos de qualquer natureza, em desacordo com os planos ou programas a que se destinam ou ordenar ou efetuar despesas não autorizadas por lei, ou realizá-las em desacordo com as normas financeiras pertinentes;

Assim, é essencial que os órgãos fiscalizadores estejam atentos à aplicação adequada das verbas do Fundeb pelo Prefeito Municipal na universalização da educação infantil, à inserção dos recursos públicos necessários para o cumprimento da Meta 1 nas leis orçamentárias, e ao cumprimento dessas leis vinculantes.

Caso contrário, poderá ser movida ação penal em desfavor do administrador ou mesmo ser proposto acordo de não persecução penal que contemple a realização da política pública nos moldes impostos por lei.

Cabe ao Ministério Público atuar de forma técnica para que a Constituição Federal e as leis sejam cumpridas, abordando inclusive e de forma destacada, a alocação adequada de recursos públicos.

A ausência de resultados mínimos para consecução dos direitos sociais essenciais pode ser controlada por instrumentos de atuação judicial em sede de tutela coletiva, mas deve-se fazer uso do diálogo, dos ajustes de condutas, recomendações e negociações que impeçam a discussão de ser levada a juízo, onde a solução é mais morosa e, por vezes, menos adequada às possibilidades das partes envolvidas.

A realização de acordos e o diálogo com o Poder Executivo são uma excelente oportunidade para uma solução mais pertinente à rotina administrativa do ente público, guiada por critérios de conveniência e oportunidade.

A reduzida colaboração e cooperação entre entes federativos no cumprimento dos deveres relacionados à educação infantil também é um desafio que pode ser vencido por meio da atuação articulada e integrada dos diversos ramos do Ministério Público, a exemplo do

Ministério Público Estadual, do Ministério Público Federal e do Ministério Público de Contas, que precisam dialogar para descobrir alternativas que atuem favoravelmente tanto no controle de custos como na avaliação de resultados.

É importante também ampliar o foco do controle. Para além da cobrança dos deveres de probidade e responsabilidade fiscal dos administradores municipais, é essencial o estar atento aos objetivos da política pública, o que não implica estabelecer tolerância para ilegalidades em atos ou contratos celebrados pela administração pública.

A Lei n. 13.655/2018, Lei de Introdução ao Direito Brasileiro (LINDB), trouxe parâmetros de legalidade e segurança jurídica para o controle visando a garantia de maior proveito com o menor dispêndio na busca do interesse público. Destaca-se a necessidade de inter-relação entre direito, política e decisão, com vistas a se eliminar a autorreferência do controlador como parâmetro.

Há, assim, uma diretriz legal, referendada pelo Supremo Tribunal Federal, de não se decidir com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas a racionalidade da decisão e a deferência com as escolhas administrativas motivadas. Nesse contexto, é possível destacar, novamente, a importância da transparência de ações, planos e programas voltados às políticas públicas, para que se permita o exercício do controle também por meio da análise do ambiente de segurança decisória do administrador e da racionalidade das escolhas administrativas.

De outra vertente, o Tribunal de Contas dos Municípios (TCM) é importante órgão controlador e possui papel destacado em relação à transparência, disponibilizando informações e estudos técnicos que colaboram para a avaliação e fiscalização das políticas públicas. Além disso, tem ao seu dispor o eficiente instrumento denominado Termo de Ajustamento de Gestão (TAG) que permite ajustar com o administrador a correção antecipada de irregularidades ou erros de gestão e, dessa forma, afastar penalidades ou sanções.

Outrossim, o TCM deve atuar induzindo o aprimoramento dos Portais de Transparência e da efetividade da gestão municipal, o que realiza ao divulgar *rankings* avaliativos em relação aos dois aspactos.

Nesse particular, e tendo como olhar os resultados da presente pesquisa, apresentamos três sugestões de melhoria a serem contempladas como requisitos avaliativos nos rankings: a) conferir maior peso à transparência sobre as ações, os projetos e os programas no *ranking* avaliativo dos Portais de Transparência de cada município, estimulando o avanço na disponibilização dessas informações, atualmente negligenciadas em todos os portais da transparência dos municípios goianos; b) incluir campo que avalia se o município observa o

dever de alocação prioritária no ensino infantil, conforme determinam a Constituição Federal, a Estadual e o PNE; c)conferir destaque ao cumprimento da Meta 1 do Plano Nacional de Educação no Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM).

É preciso que os órgãos de controle juntos cobrem dos municípios o cumprimento do dever de *accountabillity* e transparência, a organização dos projetos, ações e metas em andamento e divulgação do estado em que se encontram, favorecendo o profissionalismo na gestão, eficiência e adequação à atuação fiscalizadora dos órgãos controladores.

Obrigar a administração pública a divulgar metas, planos e ações constitui estímulo ao aprimoramento das políticas públicas, pois externar ações erráticas ou mal planejadas exporia fragilidades do serviço público, afetando a imagem do administrador, que busca reconhecimento tanto por parte de seus pares como dos eleitores.

A pesquisa realizada nos municípios-amostra também constatou um dado importantíssimo: o levantamento do déficit de vagas em ampla maioria é efetuado diante da procura dos pais das crianças por matrículas, quando a estratégia determinada pelo Plano Nacional de Educação é a busca ativa pelos alunos que deveriam estar matriculados.

A busca ativa para mapeamento do déficit de vagas, além de trazer dados adequados à realidade, permite um planejamento das ações. As Secretarias Municipais de Educação (SEMEs) e os Conselhos Municipais de Educação (CMEs) precisam se empenhar na avaliação diagnóstica, nos estudos projetivos, na definição de estratégias e instrumentos próprios para o monitoramento de metas e a articulação de políticas de promoção, proteção e efetivação do acesso à educação infantil.

A solução desses problemas do governo local demanda a participação do Conselho Municipal de Educação (CME), Conselho de Alimentação Escolar (CAE), Conselho de Controle e Acompanhamento do Fundeb (CASC Fundeb) e da rede de proteção da infância (CREAS, CRAS e Conselho Tutelar), atores aos quais cabe tanto articular ações para proteção dos direitos das crianças e adolescente como participar efetivamente do controle da alocação de recursos, da elaboração do orçamento, da escolha das prioridades e da representação popular democrática em todas as fases do ciclo da política pública.

Importante destacar, ainda, a necessidade de melhoria e ampliação de iniciativas de autoavaliação responsável, acompanhada de instrumentos que permitam melhorar a qualidade do gasto da educação infantil.

Os percalços do federalismo não justificam a má conduta do município que deixa de cumprir seu dever de progressividade na materialização da educação infantil por meio de políticas públicas. Ainda que fatores políticos, econômicos e jurídicos tornem complexa a

efetividade das normas referentes à educação, persiste o dever de priorização constitucionalmente imposto aos municípios.

Uma gestão adequada da educação infantil, portanto, implica na alocação de mais recursos disponíveis em políticas públicas vinculadas à finalidade constitucional prioritária em detrimento de outros gastos, não essenciais, que devem esperar.

No atual quadro de escassez de recursos públicos, é preciso respeitar as prioridades alocativas determinadas pela Constituição Federal e pelas leis. Os governos por vezes deixam de investir em universalização da educação infantil, mas realizam despesas elevadas com gastos não essenciais, atuando em desacordo com os princípios da legalidade, da eficiência, da boa administração.

Investir na primeira infância é um ótimo ponto de partida para sonharmos com um País melhor para todos. A solução dos problemas aqui enumerados pode ser muito mais eficaz na esfera extrajudicial, principalmente considerando que articulações para melhoria dos resultados precisam envolver esferas federativas diversas.

Em que pese os grandes desafios a serem superados, vivenciamos um momento histórico muito oportuno para a reflexão e ação em prol das crianças, a fim de que o cuidado na primeira infância seja tratado como assunto prioritário de governos e organizações da sociedade civil.

REFERÊNCIAS

ADEODATO, João Maurício. **Uma teoria retórica da norma jurídica e do direito subjetivo**. 2. ed. rev. ampl. São Paulo: Editora Noeses, 2014.

AIRTH, Fernando. Políticas públicas de Estado e de governo: instrumentos de consolidação do Estado Democrático de Direito e de promoção e proteção dos direitos humanos. *In:* BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas públicas, reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 233.

ALEXY, Robert. **Teoría de los Derechos Fundamentales**. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002.

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2011. 670 p.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e democracia no Brasil: a visão da ciência política norte-americana. **São Paulo em Perspectiva**, v. 15, n. 4, p. 23-31, 2001a. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/spp/v15n4/10369.pdf. Acesso em: 16 out. 2019.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 17-26, jun. 2004. Disponível

em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392004000200003&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 10 de ago. 2020.

ARRETCHE, Marta. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. *In:* BARREIRA, Maria; CARVALHO, Maria (orgs.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC, 2001. p. 43-56.

ARAÚJO, Fabiano de Figueiredo. Os atores de política pública e a regulamentação do lobby no Brasil. **Fórum Administrativo - FA**, ano 18, n. 179, p. 41-50, jan. 2016. Disponível em: https://www.forumconhecimento.com.br/periodico/124/21195/42666. Acesso em: 13 out. 2019.

ARAUJO, Gilda Cardoso. Federalismo e políticas educacionais no Brasil: equalização e atuação do empresariado como projetos em disputa para a regulamentação do regime de colaboração. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 34, n. 124, p. 787-802, set./dez. 2013. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-73302013000300008&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 20 abr. 2019.

ARGOLO, Juliana; MOTTA, Vânia. Arranjos de desenvolvimento da educação: regime de colaboração de 'novo' tipo como estratégia do capital para ressignificar a educação pública como direito. **Universidade e Sociedade** (Andes), p. 44-57, ago. 2015. Disponível em: http://portal.andes.org.br/imprensa/publicacoes/imp-pub-719215657.pdf. Acesso em: 5 abr. 2019.

ATRICON – Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil. **Resolução Atricon n. 03/2015.** Aprova as Diretrizes de Controle Externo Atricon relacionadas à temática "Controle externo nas despesas com educação". Disponível em: http://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2016/02/Resolu%C3%A7%C3%A3o-Atricon-n.-03-diretrizes-educa%C3%A7%C3%A3o.pdf. Acesso em: 28 ago. 2020.

BARCELLOS, Ana Paula de. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais:** o princípio da dignidade da pessoa humana. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. p. 262.

BARCELOS, Ana Paula de. Constitucionalização das políticas públicas em matéria de direitos fundamentais: o controle político-social e o controle jurídico no espaço democrático. *In:* SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti (orgs.). **Direitos Fundamentais:** orçamento e "reserva do possível". Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. p. 111-147.

BARCELOS, Ana Paula de. Neoconstitucionalismo, Direitos fundamentais e controle das políticas públicas. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 240, p. 83-105, abr. 2005. Disponível em: http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/43620. Acesso em: 11 jun. 2020.

BASSI, Camilo de Moraes. **Implicações dos novos regimes fiscais no financiamento da educação pública**. Brasília/Rio de Janeiro: Ipea, 1990.

BERCOVICI, Gilberto. A Constituição brasileira de 1988, as "Constituições Transformadoras" e o "Novo Constitucionalismo Latino-Americano". **Revista Brasileira de Estudos Constitucionais - RBEC**, ano 12, n. 26, maio/ ago. 2013. Disponível em:

https://www.forumconhecimento.com.br/periodico/151/20664/30421. Acesso em: 1º out. 2019.

BERCOVICI, Gilberto. Política econômica e direito econômico. **Pensar**, Fortaleza, v. 16, n. 2, p. 571, jul./dez. 2011.

BERMÚDEZ, Ana Carla. Relatora propõe dobrar para 20% participação da União no Fundeb. **UOL**, São Paulo, 18 de fevereiro de 2020. Disponível em: https://educacao.uol.com.br/noticias/2020/02/18/relatora-propoe-dobrar-para-20-participacao-da-uniao-no-fundeb. Acesso em: 25 jun. 20.

BERTONCINI, Carla; PADILHA, Elisângela. Família, dignidade da pessoa humana e relativismo cultural. **Direitos Fundamentais e Justiça – RBDFJ**, ano 4, n. 37, p. 105-123, jul./dez. 2017. Disponível em: https://www.forumconhecimento.com.br/periodico/136/21026/36752. Acesso em: 28 ago. 2020.

BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do Direito Administrativo:** direitos fundamentais, democracia e constitucionalização. Rio de Janeiro: Renovar, 2014. p. 9-79.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho; apresentação de Celso Lafer. 7. reimpr. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/297730/mod_resource/content/0/norberto-bobbio-a-era-dos-direitos.pdf. Acesso em: 26 ago. 2020.

BONAVIDES, Paulo. A quinta geração de direitos fundamentais. **Revista Brasileira de Direitos Fundamentais & Justiça**, v. 2, n. 3, p. 82-93, 2008. Disponível em: https://doi.org/10.30899/dfj.v2i3.534. Acesso em: 29 ago. 2020.

BOECHAT, Stephan Righi. **Orçamento por resultados e Direito Financeiro**. São Paulo: Blucher Open Access, 2018. (Série Direito Financeiro). Disponível em: https://openaccess.blucher.com.br/article-list/9788580393392-401/list#articles. Acesso em: 6 abr. 2019.

BOURDIEU P. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000. Disponível em: http://lpeqi.quimica.ufg.br/up/426/o/BOURDIEU__Pierre._O_poder_simb%C3%B3lico.pdf. Acesso em: 12 ago. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Emenda Constitucional n. 24, de 1983**. Estabelece a obrigatoriedade de aplicação anual, pela União, de nunca menos de treze por cento, e pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, de, no mínimo, vinte e cinco por cento da renda resultante dos impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1980-1987/emendaconstitucional-24-1-dezembro-1983-364949-publicacaooriginal-1-pl.html. Acesso em: 25 ago. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. **CNE – Atos Normativos.** Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12812&Itemid=866. Acesso em: 9 jun. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. **CNE aprova diretrizes para escolas durante a pandemia.** Educação e Coronavírus, 28 de abril de 2020. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/busca-geral/12-noticias/acoes-programas-e-projetos-637152388/89051-cne-aprova-diretrizes-para-escolas-durante-a-pandemia. Acesso em: 8 jun. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. **PAR – Apresentação.** Disponível em: http://portal.mec.gov.br/par. Acesso em: 29 ago. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. **Parecer homologado n. 3/2019**. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=110291-pceb003-19-1&category_slug=abril-2019-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 23 jul. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. **Planejamento a próxima década:** conhecendo as 20 Metas do Plano Nacional de Educação. Brasília: MEC, 2014. Disponível em: http://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne_conhecendo_20_metas.pdf. Acesso em: 9 jun. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria Interministerial n. 10, de 28 de dezembro de 2017. **Diário Oficial da União**, edição 249, seção 1, p. 14, 29 de dezembro de 2017. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/1498280/do1-2017-12-29-portaria-interministerial-n-10-de-28-de-dezembro-de-2017-1498276. Acesso em: 27 ago. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Pradime:** Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais. Brasília, DF: Ministério da Educação, 2006. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Pradime/cader_tex_1.pdf. Acesso em: 20 ago. 2020.

BRASIL. **Plano Nacional de Educação 2014-2024**: Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados: Edições Câmara, 2014. 86 p. (Série legislação ; n. 125). Disponível em: http://www.proec.ufpr.br/download/extensao/2016/creditacao/PNE%202014-2024.pdf. Acesso em: 9 jun. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 24 de fevereiro de 1891)**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm. Acesso em: 25 ago. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de julho de 1934)**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 25 ago. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946).** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm. Acesso em: 25 ago. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 25 ago. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 25 ago. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto-Lei n. 200, 25 de fevereiro de 1967a**. Dispõe sôbre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0200.htm. Acesso em: 28 ago. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto-lei n. 201, de 27 de fevereiro de 1967b**. Dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0201.htm. Acesso em: 29 ago. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto n. 6.003, de 28 de dezembro de 2006b**. Regulamenta a arrecadação, a fiscalização e a cobrança da contribuição social do salário-educação, a que se referem o art. 212, § 5o, da Constituição, e as Leis nos 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e 9.766, de 18 de dezembro de 1998, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D6003.htm. Acesso em: 29 ago. 2020

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto n. 6.094, de 24 de abril de 2007b**. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6094.htm. Acesso em: 29 ago. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto n. 6.253, de 13 de novembro de 2007d**. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb, regulamenta a Lei no 11.494, de 20 de junho de 2007, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6253.htm. Acesso em: 29 ago. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Emenda Constitucional n. 14, de 12 de setembro de 1996c**. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais Transitórias. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc14.htm. Acesso em: 29 ago. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Emenda Constitucional n. 53, de 19 de dezembro de 2006a**. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm. Acesso em: 27 ago. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Emenda Constitucional n. 59, de 11 de novembro de 2009**. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm. Acesso em: 27 ago. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Emenda Constitucional n. 95, de 15 de dezembro de 2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm. Acesso em: 28 ago. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985**. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm. Acesso em: 26 ago. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 27 ago. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei n. 8.625, de 12 de fevereiro de 1993**. Institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8625.htm. Acesso em: 26 ago. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996a**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 27 ago. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei n. 9.424, de 24 de dezembro de 1996b**. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista

no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9424.htm. Acesso em: 29 ago. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei n. 9.766, de 18 de dezembro de 1988**. Altera a legislação que rege o Salário-Educação, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9766.htm. Acesso em: 29 ago. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei n. 10.172, de 9 janeiro de 2001. Institui o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10 jan. 2001.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei n. 10.832, de 29 de dezembro de 2003**. Altera o § 1º e o seu inciso II do art. 15 da Lei n. 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e o art. 2º da Lei n. 9.766, de 18 de dezembro de 1998, que dispõem sobre o Salário-Educação. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.832.htm. Acesso em: 29 ago. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei n. 11.457, de 16 de março de 2007a**. Dispõe sobre a Administração Tributária Federal; altera as Leis n. 10.593, de 6 de dezembro de 2002, 10.683, de 28 de maio de 2003, 8.212, de 24 de julho de 1991, 10.910, de 15 de julho de 2004, o Decreto-Lei no 5.452, de 1o de maio de 1943, e o Decreto no 70.235, de 6 de março de 1972; revoga dispositivos das Leis nos 8.212, de 24 de julho de 1991, 10.593, de 6 de dezembro de 2002, 10.910, de 15 de julho de 2004, 11.098, de 13 de janeiro de 2005, e 9.317, de 5 de dezembro de 1996; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11457.htm. Acesso em: 29 ago. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei n. 11.494, de 20 de junho de 2007c**. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei n. 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis n. 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11494.htm. Acesso em: 29 ago. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º , no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei n. 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei n. 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 29 ago. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei n. 12.695, de 25 de julho de 2012**. Dispõe sobre o apoio técnico ou financeiro da União no âmbito do Plano de Ações Articuladas; altera a Lei n. 11.947, de 16 de junho de 2009, para incluir os polos presenciais do sistema Universidade Aberta do Brasil na assistência financeira

do Programa Dinheiro Direto na Escola; altera a Lei n. 11.494, de 20 de junho de 2007, para contemplar com recursos do FUNDEB as instituições comunitárias que atuam na educação do campo; altera a Lei n. 10.880, de 9 de junho de 2004, para dispor sobre a assistência financeira da União no âmbito do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos; altera a Lei n. 8.405, de 9 de janeiro de 1992; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12695.htm. Acesso em: 29 ago. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em: 11 out. 2018.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei n. 13.257, de 8 de março de 2016**. Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância e altera a Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), o Decreto-Lei n. 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei n. 5.452, de 1º de maio de 1943, a Lei n. 11.770, de 9 de setembro de 2008, e a Lei n. 12.662, de 5 de junho de 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13257.htm. Acesso em: 27 ago. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei n. 13.655, de 25 de abril de 2018**. Inclui no Decreto-Lei n. 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13655.htm. Acesso em: 28 ago. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei Complementar n. 87, de 13 de setembro de 1996d.** Dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, e dá outras providências (Lei Kandir). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp87.htm. Acesso em: 29 ago. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Medida Provisória n. 966, de 13 de maio de 2020**. Dispõe sobre a responsabilização de agentes públicos por ação e omissão em atos relacionados com a pandemia da covid-19. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/mpv/mpv966.htm. Acesso em: 28 ago. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Portaria interministerial n. 3, de 13 de dezembro de 2019. **Diário Oficial da União**, ed. 247, seção 1, p. 111, 23 de dezembro de 2019. Disponível em: https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-interministerial-n-3-de-13-de-dezembro-de-2019-234965744. Acesso em: 29 ago. 2020.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Da Administração Pública burocrática à gerencial**. **Enap – Revista do Serviço Público**, ano 47, v. 120, n. 1, p. 7-40, jan.-abr. 1996. Disponível

em:
http://www.bresserpereira.org.br/papers/1996/95.AdmPublicaBurocraticaAGerencial.pdfBR. Acesso em: 20 abr. 2019.

BRESSER PEREIRA. Luis Carlos. Reforma gerencial do Estado, teoria política e ensino da administração pública. **Revista Gestão e Políticas Públicas**. Disponível em: http://www.bresserpereira.org.br/papers/2011/391-Ensino_administra%C3%A7%C3%A3o_p%C3%BAblica.pdf. Acesso em 26/10/20.

BREUS, Thiago Lima. As políticas públicas como instrumento de ação do Estado contemporâneo e objeto do Direito Administrativo. *In:* BREUS, Thiago Lima. **Políticas públicas no Estado Constitucional**. Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 220-228. Disponível em: https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1268/1305/19527. Acesso em: 13 out. 2019.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Controle judicial de políticas públicas: possibilidades e limites. **Fórum Administrativo – FA**, ano 18, n. 103, p. 7-16, set. 2009. Disponível em: https://www.forumconhecimento.com.br/periodico/124/10548/18351. Acesso em: 7 out. 2019.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. *In:* BUCCI, Maria Paula Dallari. **Políticas públicas:** reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 1-50.

CALGARO, Fernanda; CLAVERY, Elisa. Fundeb: Câmara aprova PEC que prevê 23% de participação da União até 2026. **G1 e TV Globo**, Brasília. 21 de julho de 2020. Disponível em: https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/07/21/fundeb-camara-aprova-em-1o-turno-texto-base-com-23percent-de-participacao-da-uniao-ate-2026.ghtml. Acesso em: 25 jun. 2020.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Relatora apresenta versão preliminar para novo Fundeb; texto amplia participação da União. **Educação, Cultura e Esportes**, 19 de setembro de 2019. Disponível em: https://www.camara.leg.br/noticias/587509-relatora-apresenta-versao-preliminar-para-novo-fundeb-texto-amplia-participacao-da-uniao/. Acesso em: 25 jun. 2020.

CANOTILHO. José Joaquim. **Constituição Dirigente e vinculação do legislador.** Contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas. 2. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2001.

CARVALHO, Raquel Melo Urbano de. Controle jurisdicional dos atos políticos e administrativos na saúde pública. *In:* FORTINI, Cristiana; ESTEVES, Júlio César dos Santos; DIAS, Maria Tereza Fonseca (org.). **Políticas públicas:** possibilidades e limites. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 293-343.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Políticas públicas e pretensões judiciais determinativas. *In:* FORTINI, Cristiana; ESTEVES, Júlio César dos Santos; DIAS, Maria Tereza Fonseca (orgs.). **Políticas públicas:** possibilidades e limites. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 107-125.

CNM – Confederação Nacional de Municípios. Metas do PNe para educação e os impactos no seu financiamento: o Fundeb e as matrículas nas creches. **Estudos Técnicos CNM**, v. 4, p.

188-196, 2015. Disponível em: https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/ET%20Vol%204%20-%2015.%20Metas%20do%20PNE%20para%20a%20educacao%20e%20os%20impactos%20no%20seu%20financiamento.PDF. Acesso em: 16 jun. 2020.

CNMP – Conselho Nacional do Ministério Público. **Comissão de Defesa dos Direitos Fundamentais**. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Comissoes/DireitosFundamentais/Arquivos/Projeto_GT8_sugest%C3%A3o_CDDF_reuni%C3%A3o.pdf. Acesso em: 8 jun. 2020

CNMP – Conselho Nacional do Ministério Público. **Recomendação n. 44, de 27 de setembro de 2016.** Dispõe sobre a atuação do Ministério Público no controle do dever de gasto mínimo em educação. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Normas/Recomendacoes/RECOMENDACAO_44_2016.pdf. Acesso em: 28 ago. 2020.

CNPG – Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais. **Nota técnica n. 15/2020-CNPG/GNDH/COPEDUC**. Disponível em: https://cnpg.org.br/images/arquivos/documentos_publicos/notas_tecnicas/2019/2020/Nota_Tecnica_n_15-2020_FUNDEB.pdf. Acesso em: 29 ago. 2020

CONAE 2010 – Conferência Nacional de Educação. **Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação:** o Plano Nacional de Educação, diretrizes e estratégias de ação. Conae, 2010. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/conae/documento_referencia.pdf. Acesso em: 23 jul. 2020.

CONCEIÇÃO, Sérgio Henrique da. Perspectivas e desafios do Plano Nacional de Educação (PNE) (2014-2024) no contexto do financiamento da educação básica. **Educação em Revista**, v. 17 n. 1, p. 35-54, 2016. Disponível em: http://www2.marilia.unesp.br/revistas/index.php/educacaoemrevista/article/view/5862. Acesso em: 23 jul. 2020.

CONSENZA, Ramon M.; GUERRA, Leonor B. **Neurociência e Educação:** como o cérebro aprende. Porto Alegre: Artmed, 2011.

CONTI, José Mauricio. **Levando o direito financeiro a sério**. A luta continua. 2. ed. São Paulo: Blucher Open Access, 2016. Disponível em https://openaccess.blucher.com.br/article-list/9788580393149-392/list#articles. Acesso em: 19 jun. 2019.

COELHO, Saulo; PEDRA, Caio. Direitos humanos entre discurso e ideologias: a plurivocidade semântica dos direitos fundamentais, a necessidade de crítica democrática permanente e o risco permanente de reviravolta autoritária. *In:* MEZZAROBA, Orides (orgs.). **Direitos fundamentais e Democracia**. v. I, 1. ed. Florianópolis: Funjab, 2013. p. 173-192.

COPETTI NETO, Alfredo; LEITE, George Salomão; LEITE, Glauco Salomão. **Dilemas na Constituição**. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

CRUZ, Rosana Evangelista da. Os recursos federais para financiamento da educação básica. **Fineduca – Revista de Financiamento da Educação,** Porto Alegre, v. 2, n. 7, p. 1-15, 2012.

Disponível em: https://seer.ufrgs.br/index.php/fineduca/article/viewFile/51383/31837. Acesso em: 3 abr. 2019.

CRUZ, Priscila; CALLEGARI, Caio. Porque o Fundeb é essencial para combater a desigualdade na educação no Brasil. **El País**, p. 13, 29 de novembro de 2017. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2017/11/30/politica/1511997226_318988.html. Acesso em: 3 abr. 2019.

CURRAL, James. **Statistics Packages:** A General Overview. Glasgow: Universidade de Glasgow, 1994

DALLAVERDE, Alexsandra Kátia. **As transferências voluntárias no modelo constitucional brasileiro**. São Paulo: Blucher Open Access, 2016. (Série Direito Financeiro). Disponível em: http://openaccess.blucher.com.br/article-list/as-transferencias-voluntarias-no-modelo-constitucional-brasileiro-320/list#articles. Acesso em: 3 abr. 2019.

DAVIES, Rob. Camden Town Brewery sold to world's biggest drinks company. **The Guardian**, 21 de dezembro de 2015.

DOURADO, Luiz Fernandes. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões estruturais e conjunturais de uma política. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 677-705, jul.-set. 2010. Disponível em http://www.scielo.br/pdf/es/v31n112/03. Acesso em: 3 mar. 2020.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos à sério**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2010. p. 46-80.

EPSTEIN, Lee. **Pesquisa empírica em direito:** as regras de inferência. São Paulo: Direito GV, 2013. Disponível em: https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/.../Pesquisa_empirica_em_direito.pdf. Acesso em: 15 ago. 2020.

FARIAS, Luciano Chaves de. O mínimo existencial como elemento norteador do controle das políticas sociais. *In:* FARIAS, Luciano Chaves de. **Mínimo existencial**. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p.112/139. Disponível em: https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1346/1397/7404. Acesso em: 31 out. 2019.

FERRARO, Alceu Ravanello. Direito à Educação no Brasil e dívida educacional: e se o povo cobrasse? **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 34, n. 2, p. 273-289, maio/ago. 2008. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/ep/v34n2/05.pdf. Acesso em: 26 ago. 2020.

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Fundeb**. Disponível em: https://www.fnde.gov.br/index.php/financiamento/fundeb/perguntas-frequentes-fundeb. Acesso em: 25 jun. 2020

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Manual de orientação do Fundeb**. 2008. Disponível em: https://www.fnde.gov.br/index.php/centrais-de-conteudos/publicacoes/category/193-manuais. Acesso em: 29 jul. 2020.

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Portaria conjunta FNDE/STN n. 2, de 15 de janeiro de 2018**. Dispõe sobre as atribuições dos agentes financeiros do Fundeb, a movimentação financeira e a divulgação das informações sobre transferências e utilização dos recursos do Fundo, consoante as disposições do art. 8º, § 1º, II e III, da Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011, do art. 2º e 3º do Decreto n. 7.507, de 27 de junho de 2011, e do art. 7º, § 3º, III e IV do Decreto n. 7.724,de 16 de maio de 2012, e dá outras providências. Disponível em: https://www.fnde.gov.br/index.php/acesso-a-informacao/institucional/legislacao/item/11497-portaria-conjunta-n%C2%BA2-2018. Acesso em: 29 ago. 2020.

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Relatório de Gestão 2019**. Disponível em: https://www.fnde.gov.br/index.php/relatorios/relatorios-de-gestao. Acesso em: 29 jul. 2020.

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Relatórios municipais**. Disponível em: https://www.fnde.gov.br/index.php/fnde_sistemas/siope/relatorios/relatorios-municipais. Acesso em: 15 jun. 2020.

FRANCO, Caroline da Rocha. O modelo de *multiple streams* na formulação de políticas públicas e seus reflexos no direito administrativo**. A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 13, n. 54, p. 169-184, out./dez. 2013.

FREITAS, Juarez. **O direito fundamental à boa administração pública**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 9.

FREITAS, Leonardo Buissa. A tributação e a dignidade da pessoa humana. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 12, n. 47, p. 183-208, jan./mar. 2012.

FREITAS, Leonardo Buissa; BEVILACQUA, Lucas. Atividade financeira do Estado, transferências intergovernamentais e políticas públicas no federalismo fiscal brasileiro. **Revista Fórum – RFDFE**, Belo Horizonte, ano 5, n. 9, mar./ago. 2016. Disponível em: http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=243283. Acesso em: 4 mar. 2019.

GONÇALVES, Claúdia Maria da Costa. **Direitos fundamentais sociais:** releitura de uma Constituição Dirigente. 5. ed. Curitiba: Juruá, 2019. p. 174.

GUIMARÃES, Adriana Moura; GOMES, Rui Rocha; SILVA, Tallyta Carolyne Martins da. **2º Relatório de Monitoramento do Plano Estadual de Educação de Goiás**. Goiânia, nov. 2017. Disponível em: https://www.tcm.go.gov.br/pne/wp-content/uploads/2019/06/1-relatorio-de-monitoramento-do-pee-goias.pdf. Acesso em: 27 jul. 2020.

HABERMAS, Jürgen. Três modelos normativos de democracia. Tradução de Gabriel Cohen e Álvaro de Vita. **Lua Nova Revista de Cultura e Política**, n. 36, p. 3941, 1995.

HOFFMANN, Rodolfo. **Estatística para economistas**. São Paulo: Ed. Pioneira, 2006.

HOLMES. Stephen; SUSTEIN, Cass R. **The Cost Of Rights** – Wy Liberty Depends on Taxes. New York: Nornon & Company, 2000.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios**. v. 21. Rio de Janeiro: IBGE, 1999. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/59/pnad_1999_v21_br.pdf. Acesso em: 28 fev. 2020.

IEGM – Índice de Efetividade da Gestão Municipal. **Confira os resultados do IEGM.** Disponível em: https://www.tcmgo.tc.br/iegm/confira-os-resultados-do-iegm-2015/. Acesso em: 30 ago. 2020.

IMB – Instituto Mauro Borges de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos. **2º Relatório de Monitoramento do Plano Estadual de Educação – Goiás.** Goiânia, 2019. Disponível em: https://www.imb.go.gov.br/files/docs/publicacoes/monitoramento-do-plano-estadual-de-educacao/2-relatorio-de-monitoramento-do-pee-goias.pdf. Acesso em: 15 jun. 2020.

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Educacenso.** Disponível em: http://portal.inep.gov.br/basica-censo. Acesso em 9 jun. 2020.

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Indicadores Financeiros Educacionais.** Disponível em: http://portal.inep.gov.br/indicadores-financeiros-educacionais. Acesso em: 29 ago. 2020.

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Relatório do 3º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação – 2018**. Brasília, DF: Inep, 2020. Disponível em: http://portal.inep.gov.br/informacao-da-publicacao/-/asset_publisher/6JYIsGMAMkW1/document/id/1476034. Acesso em: 4 nov. 2019.

JANUZZI, Paulo de Martino. Eficiência econômica, eficácia procedural ou efetividade social: Três valores em disputa na Avaliação de Políticas e Programas Sociais. **Desenvolvimento em Debate**, v. 4, n. 1, p. 117-142, 2016. Disponível em: http://desenvolvimentoemdebate.ie.ufrj.br/pdf/dd_v_4_1_Paulo-Jannuzzi.pdf. Acesso em: 23 maio 2018.

JUSTEN FILHO, Marçal. Conceito de interesse público e a "personalização" do Direito Administrativo. **Revista Trimestral de Direito Público**, v. 26. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 115-136.

KINGDON, Jonh. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. Boston: Little Brown, 1984.

KIYOSHI, Harada. **Direito Financeiro e Tributário**. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

LIBERATI, Wilson Donizeti. Políticas públicas no Estado Constitucional. *In*: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti. **Direitos Fundamentais:** orçamento e reserva do possível. São Paulo: Editora Atlas, 2013. p. 98-171.

LOCHAGIN, Gabriel Loretto. **A execução do orçamento público:** flexibilidade e orçamento impositivo. São Paulo: Blucher, 2016. (Série Direito Financeiro). Disponível em: http://openaccess.blucher.com.br/article-list/a-execucao-do-orcamento-publico-flexibilidade-e-orcamento-impositivo-314/list#articles. Acesso em: 3 mar. 2019.

MACHADO, Marcelo da Silva. O (im)pacto federativo e financiamento da educação. **Fineduca – Revista de Financiamento da Educação**, Porto Alegre, v. 7, n. 8, p. 1-20, 2017.

MAGALHÃES, Justino. Municípios e história da educação. **Cadernos de História da Educação**, v. 18, n. 1, p. 9-20, 29 mar. 2019.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Os serviços de interesse econômico geral e as recentes transformações nos serviços públicos. *In:* ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de et al. (coords.). **Direito público em evolução:** estudos em homenagem à Professora Odete Medauar. Belo Horizonte: Fórum, 2013. p. 531-547.

MARTINS, Paulo de Sena. **Fundeb:** federalismo e regime de colaboração. Campinas: Autores Associados, 2011.

MARTINS, Paulo de Sena. O financiamento da educação básica como política pública. **Revista Brasileira de Política e Administração em Educação – RBPAE**, v. 26, n. 3, p. 497-514, set.-dez. 2010. Disponível em: https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/viewFile/19795/11533. Acesso em: 16 jun. 2020

MEDAUAR, Odete. **O Direito Administrativo em evolução**. Fórum Administrativo - FA, ano 19, n. 49, p. 237, mar. 2005. Disponível em: https://www.forumconhecimento.com.br/periodico/124/10394/14381. Acesso em: 26 ago. 2020.

MEIRELES, Henrique. **O desafio do ajuste fiscal estrutural**. 12 de agosto de 2016. Disponível em: https://www.gov.br/fazenda/pt-br/centrais-de-conteudos/apresentacoes/arquivos/2016/apresentacao-do-meirelles-no-seminario-do-bc.pdf/view. Acesso em: 5 nov. 2019.

MOTTA, Fabrício. Qual será o futuro do controle externo da administração pública. **Revista Consultor Jurídico,** jun/2020. Disponível em https://www.conjur.com.br/2020-jun-04/interesse-publico-qual-futuro-controle-administracao-publica. Acesso em 26/10/20.

NEVES, Marcelo. Luhman, Habermas e o estado de direito. **Lua Nova,** São Paulo, n. 37, p. 93-106, 1996. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451996000100006. Acesso em: 24 set. 2019.

NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. A Constituição de 1988: os inconvenientes da opção pelo detalhe. *In:* COPETTI NETO, Alfredo; LEITE, George Salomão; LEITE, Glauco Salomão. **Dilemas na Constituição.** Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 61-75.

OLIVEIRA, Cleiton de. Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 45, p. 586-588, dez. 2010. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-24782010000300016&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 23 jun. 2020.

OLIVEIRA, Cristina Assunção; VIANA, Daniele; ALMEIDA, Celio Roberto. **Estudos sobre as despesas custeadas com recursos destinados à educação**. Goiânia: TCMGO, 2020. p. 38.

OLIVEIRA, Vanessa Elias de. Judiciário e políticas públicas: o caso das vagas em creches na cidade de São Paulo. **Educação & Sociedade,** Campinas, v. 39, n. 144, p. 652-670, jul.-set. 2018. Disponível em: https://www.scielo.br/pdf/es/v39n144/1678-4626-es-es0101-73302018176112.pdf. Acesso em: 28 ago. 2020.

OLIVEIRA, Weder de. Plano Nacional de Educação: a necessidade de estratégias emergentes. **Interesse Público – IP**, Belo Horizonte, ano 18, n. 95, p. 33-61, jan./fev. 2016.

ONU – Organização das Nações Unidas. **Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948**. Disponível em: https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=por. Acesso em: 25 ago. 2020.

OXFAM BRASIL. **Relatório A distância que nos une**. p. 60. Disponível em: https://www.oxfam.org.br/um-retrato-das-desigualdades-brasileiras/a-distancia-que-nos-une/. Acesso em: 12 nov. 2018.

PEREIRA, Potyara A. P. **Necessidades humanas:** subsídios à crítica dos mínimos sociais. São Paulo: Cortez, 2000.

PINTO, Élida Graziane. **Agenda em prol de outra constituição não supera patrimonialismo fiscal**. Publicado em 5 de novembro de 2019. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2019-nov-05/contas-vista-reformar-constituicao-nao-acabar-patrimonialismo-fiscal. Acesso em: 6 nov. 2019.

PINTO, Élida Graziane. 15 anos da LRF: ainda em busca do controle dos resultados das políticas públicas e da qualidade dos gastos públicos. **Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico**, n. 8, p. 69-78, set.-fev. 2016.

PINTO, Élida Graziane. **Financiamento dos direitos à saúde e à educação**. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 48. Disponível em: https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1335. Acesso em: 15 out. 2019.

PINTO, Isabela Cardoso de Matos. Mudanças nas políticas públicas: a perspectiva do ciclo de política. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v. 12, n. 1, p. 27-36, jan./jun. 2008. Disponível em: http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/3832. Acesso em: 8 jun. 2020.

PINTO, José Marcelino de Rezende. Financiamento da educação básica. A divisão de responsabilidades. **Retratos da Escola**, Brasília, v. 6, n. 10, p. 155-172, 2012.

PINTO, José Marcelino de Rezende. O financiamento da educação na Constituição Federal de 1988: 30 anos de mobilização social. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 39, n. 145, p. 846-869, dez. 2018. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302018000400846&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 27 fev. 2020.

PNE em movimento. **Relatórios de Avaliação e Monitoramento dos Planos Municipais de Educação.** Disponível em: http://simec.mec.gov.br/pde/relatorioMonitoramento.php. Acesso em: 1º jun. 2020

PORTAL DO CIDADÃO. **Acompanhe aqui a movimentação dos recursos dos municípios do estado de Goiás.** Disponível em: https://www.tcmgo.tc.br/pentaho/api/repos/cidadao/app/index.html#. Acesso em: 29 ago. 2020.

RAEDER, Savio. Ciclo de políticas: uma abordagem integradora dos modelos para análise de políticas públicas. **Perspectivas em Políticas Públicas**, Belo Horizonte, v. VII, n. 13, p. 121-146, jan./jun. 2014.

REZENDE PINTO, José Marcelino. **Os recursos para Educação no Brasil no contexto das finanças públicas**. Brasília: Editora Plano, 2000. 160 p.

ROSA, Antonio Quintino. Visão estratégica: governança e planejamento. **Revista Brasileira de Estudos da Função Pública – RBEFP**, Belo Horizonte, ano 7, n. 21, p. 9-50, set./dez. 2018.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **O discurso e o poder.** Ensaio sobre a sociologia da retórica jurídica. Porto Alegre: Sérgio Fabris, 1988.
SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, E; FERRAREZI, E. (Orgs.). **Políticas públicas**. Brasília: Enap, 2006.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade (da pessoa) humana e direitos fundamentais da Constituição Federal**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.

SCAFF, Fernando Facury. Quem controla o controlador? Notas sobre alteração na LINDB. **Revista Eletrônica da Procuradoria do Tribunal de Contas do Estado do Pará**, Belo Horizonte, ano 1, n. 1, p. 75-93, jan./dez. 2018.

SCHIRATO, Renata Nadalin Meireles. Transparência administrativa, participação, eficiência e controle social: direito administrativo em evolução? *In:* ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de et al. (coord.). **Direito público em evolução:** estudos em homenagem à Professora Odete Medauar. Belo Horizonte: Fórum, 2013. p. 117-137.

SCHMIDT, João Pedro. Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos. *In:* REIS, Jorge Renado; LEAL, Rogério Gesta (orgs.). **Direitos sociais e políticas públicas:** desafios contemporâneos. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2008. p. 2315.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas:** conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SOARES, Márcia Miranda. Federalismo e desigualdades sociais no Brasil atual. **Revista Brasileira de Estudos Constitucionais - RBEC**, ano 12, n. 19, p. 143-175, jul./set. 2011. Disponível em: https://www.forumconhecimento.com.br/periodico/151/10679/20566. Acesso em: 16 out. 2019.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil Pós-1988. **Revista de Sociologia e Política**, n. 24, p. 105-121, jun. 2005. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n24/a08n24.pdf. Acesso em: 21 maio 2007.

SPAGNOL, Werther Botelho; FERRAZ, Luciano; GODOI, Marciano Seabra de. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. Belo Horizonte: Fórum, 2017. Disponível em: https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1297. Acesso em: 4 nov. 2019.

TCMGO – Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás. **Portal de Acompanhamento Plano Nacional de Educação – PNE.** Disponível em: https://www.tcmgo.tc.br/pne/. Acesso em: 15 jun. 2020.

TCMGO – Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás. **Servidor Relatórios Portal do Cidadão**. Disponível em: https://www.tcmgo.tc.br/Reports/report/Sicom/Acompanhamento_Indices/Educacao/IndiceEducacao. Acesso em: 15 jun. 2020

THE WORLD BANK. **Governance and the law –** World Development Report. Washington, DC: The World Bank, 2017. p. 148-150. Disponível em: http://www.worldbank.org/en/publication/wdr2017. Acesso em: 22 maio 2019.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Anuário Brasileiro da Educação Básica 2019**. São Paulo: Moderna, 2019. Disponível em: https://www.todospelaeducacao.org.br/_uploads/_posts/302.pdf. Acesso em: 23 jul. 2020.

TORRES, Heleno Taveira. Constituição financeira e o federalismo financeiro cooperativo equilibrado brasileiro. **Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico – RFDFE**, Belo Horizonte, ano 3, n. 5, p. 25-54, mar./ago. 2014. Disponível em: http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=181561. Acesso em: 4 mar. 2019.

TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. 14. ed. atual. São Paulo: Renovar, 2007.

TORRES, Ricardo Lobo. O mínimo existencial como conteúdo essencial dos direitos fundamentais. **Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico - RFDFE**, ano 7, n. 1, p. 149-173, mar./ago. 2012. Disponível em: https://www.forumconhecimento.com.br/periodico/143/167/2170. Acesso em: 2 out. 2019.

VALLE, Vanice Lírio do. Constitucionalismo e transição. *In:* VALLE, Vanice Regina Lírio do (coord.). **Justiça e constitucionalismo em tempos de transição.** Belo Horizonte: Fórum, 2013. p. 88-119. Disponível em: https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1167/1186/12482. Acesso em: 22 out. 2019.

VALLE, Vanice Lírio do. Constitucionalização das políticas públicas e seus reflexos no controle. **Fórum Administrativo – FA**, ano 18, n. 85, p. 7-21, mar. 2008. Disponível em: https://www.forumconhecimento.com.br/periodico/124/10502/17180. Acesso em: 7 out. 2019.

VALLE, Vanice Lírio do. Desafio de um novo Federalismo: o reencontro pelos municípios de um espaço para a vontade de coordenação. **Revista Brasileira de Direito Municipal –**

RBDM, Belo Horizonte, ano 16, n. 55, p. 225, jan./mar. 2015. Disponível em: http://dspace/xmlui/bitstream/item/19727/PDIexibepdf.pdf?sequence=3. Acesso em: 1º nov. 2019.

VIANA, Daniele Pinheiro et al. **Estudo acerca das receitas do Fundeb/Goiás no exercício de 2018**. Disponível em: https://www.tcm.go.gov.br/site/wp-content/uploads/2019/12/Estudo-FUNDEB-2019.pdf. Acesso em: 13 ago. 2020.

WU, Xun et al. **Guia de políticas públicas:** gerenciando processos. Tradução de Ricardo Avelar de Sousa. Brasília: Enap, 2014.

YOUNG, Mary Eming et al. (org.). **Do desenvolvimento da primeira infância ao desenvolvimento humano:** investindo no futuro de nossas crianças. Tradução de Magda Lopes. São Paulo: Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, 2010. Disponível em: https://issuu.com/fmcsv/docs/do_desenvolvimento_da_primeira_inf_ncia_ao_desenvo. Acesso em: 5 fev. 2020.

APÊNDICE A

Resumo de estratégias de aprimoramento sugeridas para os órgãos controladores do Poder Executivo:

Para o Poder Legislativo: incrementar as fontes de custeio do Fundeb, instituindo um custo aluno-qualidade adequado às demandas, e um valor justo anual por aluno, visando equalizar receitas tributárias e responsabilidades, bem como regulamentar o regime de colaboração.

Para o CNMP: incluir, na pauta das Comissões temáticas discussões voltadas para o financiamento cooperativo da educação e da saúde, com vistas a desenvolver estratégias de aprimoramento para o regime de cooperação e colaboração entre as unidades federativas, que pode ser beneficiado com a atuação coordenada dos diversos ramos do Ministério Público. Há iniciativas relacionadas à educação que independem de recursos públicos, como o Sistema Nacional de Avaliação e o Fórum Nacional de Educação.

Para o TCM: realizar TAGS com os municípios que não cumpriram a meta de universalização do ensino infantil e cobrar dos jurisdicionados transparência sobre ações, projetos e programas voltados para o cumprimento do Plano Nacional de Educação bem como a observância do dever de alocação prioritária de recursos no ensino infantil, conforme determina a legislação. Conferir maior peso à divulgação de ações, metas, projetos e programas no *ranking* avaliativo dos Portais de Transparência de cada município, para estimular o avanço na disponibilização das informações. Em relação ao Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM), conferir destaque ao cumprimento da Meta 1 do Plano Nacional de Educação.

Para o Promotor de Justiça:

Analisar se há crime de responsabilidade descrito no Decreto Lei 201 e, em caso positivo, realizar denúncia ou acordo de não persecução com a finalidade de adimplemento do dever de disponibilização adequada de vagas para a educação infantil.

Utilizar na esfera cível de recomendações, termos de ajuste de condutas e ação judicial de forma residual, com os objetivos a seguir:

- Fiscalizar se o município observa as determinações constitucionais de prioridade alocativa, recomendando que gastos com políticas não essenciais somente sejam realizados após cumprimento da Meta 1 do Plano Nacional de Educação.

- Cobrar o cumprimento do disposto no art. 7º da Lei de Transparência, que determina a divulgação de dados de projetos e ações pelo Poder Público.
- Cobrar a realização da busca ativa por crianças integrantes da faixa etária da educação infantil, de maneira a propiciar real universalização do acesso à escola.
- Fomentar o envolvimento da rede de proteção à infância e juventude, notadamente Conselho Tutelar, Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) e o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) para, com o auxílio da rede de saúde, assistência social e educação identificar, registrar, controlar e acompanhar as crianças fora da escola, posto que existe inclusive postura refratária de alguns pais, principalmente em relação às crianças com deficiência.
- Estimular e monitorar a atuação do Conselho Municipal de Educação, do Conselho de Alimentação Escolar e do Conselho do Fundeb, para efetivar a gestão democrática do ensino, o acompanhamento e controle da distribuição aplicação e transferência de recursos.