

**XXVII ENCONTRO NACIONAL DO
CONPEDI SALVADOR – BA**

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS III

JOSÉ SEBASTIÃO DE OLIVEIRA

SAULO DE OLIVEIRA PINTO COELHO

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul

Secretário Executivo - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - Unimar/Uninove – São Paulo

Representante Discente – FEPODI

Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro

Prof. Dr. Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo

Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal (suplente)

Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

Secretarias:

Relações Institucionais

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - IMED – Santa Catarina

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará

Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM – Distrito Federal

Relações Internacionais para o Continente Americano

Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goiás

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão

Relações Internacionais para os demais Continentes

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo

Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba

Eventos:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch (UFSM – Rio Grande do Sul)

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho (Unifor – Ceará)

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta (Fumec – Minas Gerais)

Comunicação:

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro (UNOESC – Santa Catarina)

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho (UPF/Univali – Rio Grande do Sul)

Dr. Caio Augusto Souza Lara (ESDHC – Minas Gerais)

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP – Pernambuco

D597

Direitos sociais e políticas públicas III [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/ UFBA

Coordenadores: José Sebastião de Oliveira; Saulo de Oliveira Pinto Coelho – Florianópolis: CONPEDI, 2018.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-618-5

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Direito, Cidade Sustentável e Diversidade Cultural

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. XXVII Encontro Nacional do CONPEDI (27 : 2018 : Salvador, Brasil).

CDU: 34



XXVII ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI SALVADOR – BA

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS III

Apresentação

O grupo de trabalho Direitos Sociais e Políticas Públicas se consolida cada vez mais como ambiente de interlocução dos estudiosos e pesquisadores do tema, bem como de atualização do ‘estado da arte’ do debate jurídico-científico brasileiro acerca de questões altamente relevantes. Dentre essas questões, estão presente nesta edição temas referentes à regulação, à crítica jurídica e à efetivação das seguintes políticas públicas: política habitacional; política de proteção da infância e juventude, políticas penitenciárias e de sistema prisional, políticas para pessoas com deficiência, políticas para o combate à desigualdade de gênero e às diversas formas de violência contra a mulher, política fiscal e sua repercussão sobre políticas sociais, política de saúde; e políticas de combate ao trabalho escravo.

Quanto ao tema das políticas habitacionais e de acesso à moradia, destaca-se o interessante trabalho de Letícia Delgado e Ássima Gasella, que promove um estudo de caso referente à implementação de um programa habitacional em município de Minas Gerais e a relação, paradoxal, da implementação deste com a instalação de um ambiente de altos índices de violência e da criminalidade no local.

Na sequência, tem-se o trabalho sobre o programa de formação continuada de conselheiros tutelares, promovido Manaus-AM, pela ordem dos advogados, em que Thandra Sena e Anderson Silva apresentam e analisam os resultados dessa iniciativa, referentes aos anos de 2016 e 2017.

O trabalho de Nayara Silva e Mariana Carvalho também versa sobre o tema das políticas para a criança e o adolescente, enfocando o debate na discussão do julgado do STF que analisou a possibilidade de cumprimento domiciliar de pena, em situações necessárias para proteger crianças em seus primeiros anos de vida, em consonância com os princípios do estatuto da primeira infância.

Já sobre o tema das políticas para a promoção do direito à educação, o trabalho de Marcella Brito e Alexandre Silva trata da relação entre o sistema federativo brasileiro e a efetividade das políticas públicas de educação no país. Partindo de referenciais como Sen e Nussbaum, busca-se discutir a relação entre igualdade e desenvolvimento.

Transitando para o tema das relações étnico-raciais e das políticas afirmativas nesta seara, o trabalho de Fabio Hirsch e Lazaro Borges discute os atuais instrumentos e experiências de definição e verificação racial no âmbito dos concursos público, para fim de aplicação das políticas de cotas, centrando-se notadamente no trabalho da comissões destinadas a esse fim.

Já o trabalho de Jorge Galli e Claudio Bahia incide no tangenciamento de duas políticas públicas: a política penitenciária brasileira e a política para pessoas com deficiência. O trabalho apresenta, contata e analisa as situações desumanas a que são submetidos os presos com deficiência, no sistema prisional brasileiro. Realidade que atingem mais de quatro mil e quinhentos presos assim identificados no sistema prisional.

Ainda no âmbito das políticas prisionais, Marcelo Siqueira realiza em seu trabalho um estudo de caso referente ao processo para construção de nova unidade prisional em município do interior do Estado de Goiás para, a partir desse estudo, realizar considerações críticas sobre o modelo de política penal e prisional brasileiro.

Já Thiago Martins e Carla Dias, abordam outro aspecto da política prisional brasileira, enfocando a análise das condições dispensadas às mães no cárcere, notadamente quanto à relevante questão da amamentação das crianças lactantes, discutindo, quanto a isso, a possibilidade da aplicação da teoria do estado de coisas inconstitucional.

Na mesma toada, Mariana Amaral e Gustavo Ávila analisam as condições de encarceramento das mulheres mães no sistema prisional brasileiro, a partir das dimensões macro, meso e micro institucionais das políticas públicas.

Sobre as políticas relativas ao combate e redução da violência contra as mulheres, o trabalho de Marina Almeida e Adriana Farias analisa o atual instrumento regulatório do atendimento pelo SUS das mulheres vítimas de violência, comparando-o com as normativas internacionais.

O trabalho de Yuri Ribeiro e de Carolina Ferraz analisa a interseção entre a política de redução da miséria e pobreza plasmada no programa Bolsa Família e as eventuais deficiências do mesmo quanto à questão de gênero, notadamente por não haver uma implementação efetiva de instrumentos de capacitação e empoderamento da mulher no âmbito do programa o que permite a sua 'subalternização' no desenho do mesmo.

No campo das políticas laborais e relacionado ao tema do trabalho da mulher, está o estudo de Pablo Baldivieso, que analisa e busca identificar o retrocesso ocorrido na recente reforma trabalhista, quanto ao tema das condições de trabalho da lactante.

Já a pesquisa de Robson Silva e de Valena Mesquita analisa o retrocesso ocorrido na política de combate ao trabalho escravo no Brasil, com as medidas e alterações recentes ocorridas nessa seara.

Também no âmbito das políticas de proteção do trabalho, a pesquisa de Otavio Ferreira e Suzy Kouri analisa a cadeia produtiva do açaí no Estado do Pará e propugna pela construção de uma política pública voltada para a valorização e proteção do trabalhador que atua na extração e coleta deste fruto.

O trabalho de Daisy Silva e de Terciana Soares analisa a questão da efetivação dos direitos sociais frente aos custos dos mesmos, e aborda a necessidade da incorporação das análises sobre os custos, nas tomadas de decisão relativas ao tema.

Já o trabalho de Darlan Moulin e Yasmin Arbex faz uma análise teórica da questão da emancipação e do (des)envolvimento social, bem como da ideia de igualdade, para a partir daí abordar a questão da extrafiscalidade como instrumento e elemento de efetivação de políticas públicas.

No âmbito das políticas de promoção do direito à saúde, o trabalho de Marcelo Costa e Vinícius Lima perscruta pela possibilidade de identificação de um núcleo do direito fundamental à saúde, notadamente a partir da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal a caminhada expansiva desta nas últimas décadas, quanto ao tema.

Também no âmbito do direito fundamental à saúde, o trabalho de Marina Ayres e de Saulo Coelho analisa o fenômeno da judicialização das políticas de dispensação de medicamentos pelo SUS no Estado de Goiás, por meio da análise qualitativa de amostra de sentenças a esse respeito, problematizando a ausência de um debate sobre política pública nessas decisões.

Espera-se que essa publicação possa contribuir com o debate sobre Direitos Sociais e Políticas Públicas, questão de alta relevância, notadamente em um país com alarmante índice de desigualdade social, como o Brasil.

Prof. Dr. Saulo De Oliveira Pinto Coelho – UFG

Prof. Dr. José Sebastião de Oliveira – UNICESUMAR

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals, conforme previsto no artigo 8.1 do edital do evento.
Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

EDUCAÇÃO BÁSICA, FEDERALISMO E POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL: A IMPORTÂNCIA PARA O DESENVOLVIMENTO.

BASIC EDUCATION, FEDERALISM AND PUBLIC POLITICS IN BRAZIL: THE IMPORTANCE FOR DEVELOPMENT.

Marcella Mourao De Brito ¹
Alexandre Antonio Bruno Da Silva

Resumo

O presente artigo, através de uma pesquisa bibliográfica, relaciona a importância da educação básica garantida constitucionalmente, com o direito federativo. No Federalismo brasileiro, há competências próprias e responsabilidades legais, em matéria de educação escolar, que cabem aos sistemas de ensino dos Estados, Municípios e Distrito Federal. A educação básica é essencial para a formação do ser humano, pois o torna apto a cidadania completa. Assim, necessário o desenvolvimento de capacidades para o pleno exercício de liberdades de escolha. Conclui-se pela importância das alocações de recursos, através de políticas públicas, e investimento na educação, essencial para o desenvolvimento da sociedade.

Palavras-chave: Educação básica, Federalismo, Constituição federal, Políticas públicas, Desenvolvimento

Abstract/Resumen/Résumé

The present paper, through a bibliographical research, relates the importance of the basic education guaranteed constitutionally, with federative right. In Brazilian Federalism, there are own competences and legal responsibilities, in matters of school education, that fit the educational systems of the States, Municipalities and Federal District. Basic education is essential for the formation of the human being, because it makes him / she able to complete citizenship. Thus, capacity building is necessary for the full exercise of freedoms of choice. The conclusion is for importance of resource allocations, through public politics, investment in education, essential for the development of society.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Basic education, Federalism, Federal constitution, public policies, development

¹ Mestranda em Processo e Direito ao Desenvolvimento pelo Centro Universitário Christus (UNICHRISTUS).

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A educação básica no Brasil compreende a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, e tem duração ideal de dezoito anos. Tal formação é essencial para o desenvolvimento do ser humano, já que, através dos conhecimentos mínimos necessários adquiridos, estará apto ao exercício de sua ampla cidadania. É através dela, ainda, que há a tomada de consciência sobre o futuro profissional e a área do conhecimento que melhor se adapta.

No Federalismo brasileiro, há competências próprias e responsabilidades legais, em matéria de educação escolar, que cabem aos sistemas de ensino dos Estados, Municípios e Distrito Federal. Além das competências legislativas, há competências próprias que cabem aos sistemas de ensino dos entes federados.

No presente contexto, intenciona-se discutir o papel central das relações federativas, principalmente diante do potencial de viabilizar políticas direcionadas ao estímulo e investimento em educação básica. Nesta senda, e, de acordo com o que determina a Constituição (art. 211), a maior responsabilidade é dos municípios, que têm prioridade de atuação no ensino fundamental e na educação infantil.

As políticas públicas são um dos pilares do direito ao desenvolvimento (PIOVESAN, 2010, p. 101), razão pela qual é importante valorizar e priorizar o investimento em políticas de fomento à educação básica. Para tanto, é necessária a alocação responsável de recursos e a valorização dos profissionais educadores, ampliando assim o desenvolvimento social e econômico do país.

O principal fim e o principal meio do processo de desenvolvimento são realizados através da educação, que é uma das capacidades essenciais para a criação de uma sociedade justa e democrática. Através das liberdades, o ser humano adquire capacidade de atuar na condição de agente de suas escolhas, e, a partir disso, participa ativamente da sociedade em que vive, possibilitando a oportunidade de empregos, engajamento na economia e na política, de viver uma vida digna, dentre outras capacidades.

A metodologia utilizada no presente artigo é baseada em bibliografia pertinente ao tema, bem como a dados disponíveis em sítios de *internet*, informações de órgãos oficiais e legislação aplicável à matéria.

Desta forma, é importante a discussão do tema, principalmente diante das consequências das escolhas de investimento em educação feitas pelos governos dos diferentes entes federados, que vão repercutir diretamente no desenvolvimento da sociedade. Assim, impende, analisar a política de educação no Brasil, relacionada à educação básica e a importância das políticas públicas como ferramenta de valorização do desenvolvimento e da justiça social no Brasil.

2 A EDUCAÇÃO BÁSICA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Conforme disposto no artigo XXVI da Declaração Universal dos Direitos Humanos (ONU, 1948), todo ser humano tem direito à instrução gratuita, pelo menos nos graus elementares e fundamentais. Ademais, é orientado no sentido de desenvolver plenamente a personalidade humana e fortalecer o respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais. O artigo ainda prescreve a obrigatoriedade da instrução elementar, ao mesmo tempo em que dispõe que os pais têm prioridade na escolha do gênero de instrução que será ministrada aos filhos.

A Convenção Sobre os Direitos da Criança, incorporada ao ordenamento jurídico pátrio pelo Decreto nº 99.710 (BRASIL, 1990), prevê, em seu art. 18, que os Estados Partes envidarão os seus melhores esforços a fim de assegurar o reconhecimento do princípio de que ambos os pais têm obrigações comuns em relação à educação e ao desenvolvimento da criança. Cabe a eles ou, quando for o caso, aos representantes legais, a responsabilidade primordial pela educação e pelo desenvolvimento da criança.

Segundo a convenção internacional, os estados partes prestarão assistência adequada aos pais e aos representantes legais para o desempenho de suas funções em relação à educação da criança. Além disso, deverão assegurar a criação de instituições, instalações e serviços para o cuidado dos menores.

No plano constitucional, o art. 3º da Constituição Federal de 1988 (CF/88), é o princípio informador do dever do Estado com relação à educação no país. Razão pela qual a educação brasileira está ligada aos objetivos fundamentais da república, entre os quais reduzir as desigualdades sociais e regionais. O art. 205 da referida Constituição prevê três objetivos básicos da educação, quais sejam: pleno desenvolvimento da pessoa; preparo

da pessoa para o exercício da cidadania; qualificação da pessoa para o trabalho. (SILVA, 2017, p. 316)

O artigo 227 da Carta Magna assevera ser dever da família, da sociedade e do Estado garantir à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação¹, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária.

Nos termos do art. 208 da Constituição Federal, o dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria; II - progressiva universalização do ensino médio gratuito; III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino; IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade; V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um; VI - oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando; VII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

Por sua vez, o artigo 211 da Carta Magna, estabelece que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino. Sendo que a União organizará o sistema federal de ensino, exercendo função redistributiva e supletiva, para garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino, prestando assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

Os Municípios, de acordo com o mencionado artigo, atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil, assim como os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio. Por fim, a educação básica pública atenderá prioritariamente ao ensino regular.

No âmbito do direito infraconstitucional interno, o artigo 53 do Estatuto da Criança e do Adolescente (BRASIL, 1990), assegura ao infante o direito à educação, visando ao

¹ A propósito, o artigo 229 da CF/88 dispõe que os pais têm o dever de assistir, criar e educar os filhos menores, e os filhos maiores têm o dever de ajudar e amparar os pais na velhice, carência ou enfermidade.

pleno desenvolvimento de sua pessoa, ao preparo para o exercício da cidadania e à qualificação para o trabalho.

Outra importante fonte normativa sobre o direito à educação é a Lei 9.394 (BRASIL, 1996) que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Segundo o seu artigo 1º, a educação abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais.

Tem-se, pois, nova constatação de que o direito à educação ultrapassa às dimensões da instrução formal, caracterizando-se como um processo integrado que intenciona desenvolver diversas aptidões do ser humano, tanto para o trabalho quanto para a vida em sociedade. Desta forma, é importante para o desenvolvimento da sociedade a atenção à educação básica prioritária.

A precariedade do serviço público de educação, além de demonstrar total ausência de comprometimento do poder público com a realização de um direito fundamental, guarda relação com o Federalismo brasileiro e a divisão de competências entre União, Estados e Municípios.

Embora sejam inegáveis a quantidade e a qualidade dos regramentos normativos sobre a educação brasileira, o serviço público à disposição da população ainda revela claras demonstrações de deficiência. Informações coletadas pelo Movimento Todos pela Educação mostram, por exemplo, que, em 2014, apenas 4,2% das escolas da rede pública possuíam toda a infraestrutura considerada adequada pelo Plano Nacional de Educação (PNE).

Somado a isto, dados do Censo Escolar de 2013 denunciavam a existência de 8,2 mil escolas sem energia elétrica. Em 2014, a rede pública estava mais conectada à internet (40,7%) do que ao sistema de coleta de esgoto e fornecimento de água tratada (35,7%). Nesse mesmo ano, elevados 8% dos estabelecimentos não eram atendidos por qualquer sistema formal de abastecimento, sem falar que apenas 30% da rede de escolas contavam com bibliotecas e quadras esportivas, e mais de 90% não contavam com laboratórios de Ciências (O GLOBO, 2014).

Segundo pesquisa realizada pela Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (Flacso), em parceria com o Ministério da Educação e a Organização dos Estados Interamericanos (OEI), a violência verbal ou física atingiu 42% dos alunos da rede pública, entre março de 2015 e março de 2016 (O GLOBO, 2016). Outrossim, dados

levantados em 2013 pelo QEDu: Aprendizado em Foco, uma parceria entre a Meritt e a Fundação Lemann, demonstram que há tráfico de drogas nas proximidades de pouco mais de um terço (35%) das escolas públicas brasileiras (IG SÃO PAULO, 2013).

Portanto, latente a necessidade de discutir sobre alocação de verbas e investimento em políticas públicas de educação. Além disso, o papel central no desenvolvimento das políticas públicas de educação no país é desenvolvido nos municípios brasileiros. Isto porque eles são os principais entes federados responsáveis pela concretização de matrículas na educação infantil e no ensino fundamental.

3 O FEDERALISMO

Para entender os impactos do modelo federativo da Constituição de 1988 no desenvolvimento dos serviços de educação infantil e do ensino fundamental, é necessária uma digressão sobre o que se entende sobre o tema e a sua positivação no ordenamento jurídico brasileiro.

Considera-se federação a união de membros federados que, juntos, formam uma só entidade soberana, o Estado Nacional. No regime federal, o Estado Soberano é único, e as unidades federadas, ou seja, os estados, gozam de autonomia dentro dos limites jurisdicionais atribuídos e especificados por uma Constituição. Daí que tais subunidades não são nem nações independentes e nem unidades somente administrativas. (CURY, 2010, p. 147).

Há Estado federal quando um poder constituinte, plenamente soberano, dispõe na Constituição federal os lineamentos básicos da organização federal, traça ali o raio de competência do Estado federal, dá forma às suas instituições e estatui órgãos legislativos com ampla competência para elaborar regras jurídicas de amplitude nacional, cujos destinatários diretos e imediatos não são os Estados-membros, mas as pessoas que vivem nestes, cidadãos sujeitos à observância tanto das leis específicas dos Estados-membros a que pertencem, como da legislação federal. (BONAVIDES, 2000, p. 230)

Assim, neste regime, os poderes para governar são repartidos através de competências pré-determinadas na carta constitucional, o que é basilar para a compreensão e formação de uma configuração federativa de Estado. Pelas palavras de Mourão (2012, p. 18), “é por esse motivo que o federalismo é comumente visto como um modo vertical de separação do poder estatal ao lado da separação horizontal realizada entre Executivo, Legislativo e Judiciário”. A repartição vertical não implica em hierarquia entre os entes, sendo que cada um possui atribuições e competências previamente designadas na Constituição.

Competência é a faculdade juridicamente atribuída a uma entidade ou a um órgão ou agente do Poder Público para emitir decisões. Competências são as diversas modalidades de poder de que se servem os órgãos ou entidades estatais para realizar suas funções. Isto permite falar em espécies de competências, visto que as matérias que compõem seu conteúdo podem ser agrupadas em classes, segundo sua natureza, sua vinculação cumulativa a mais de uma entidade e seu vínculo a função de governo. (SILVA, 2017, p. 484)

Portanto, em relação ao tema do presente artigo, pode-se inferir que há competências próprias e responsabilidades legais, em matéria de educação escolar, que cabem aos sistemas de ensino dos Estados, Municípios e Distrito Federal. Além das competências legislativas, há competências próprias e responsabilidades legais, que cabem aos sistemas de ensino dos entes federados.

Para maior entendimento sobre o tema, necessário se faz tecer considerações sobre as diversas classificações do federalismo pela doutrina (MOURÃO, 2012, p. 19). Em relação à formação, o federalismo pode ter origem por agregação, como ocorreu nos Estados Unidos, onde os entes eram inteiramente independentes e abriram mão de uma parte dessa independência para formar uma federação própria, com personalidade jurídica própria, mais forte.

Importante ressaltar que os estados remanescem com autonomia própria, porém dentro das traçadas no regime constitucional próprio. Outra hipótese de formação do federalismo pode ser por desagregação, que é fruto de uma desintegração político constitucional de um estado unitário.

Em relação à divisão de competências, o estado federado pode ser dual, em que a divisão entre as competências se dá de maneira rígida e sem qualquer suposição entre os poderes, ou cooperativo, que permite atuação conjunta entre os entes, geralmente mediante a coordenação do ente central (MOURÃO, 2012, p. 19).

O equilíbrio entre as unidades pode ser simétrico, quando se dá o mesmo tratamento orgânico e material a todos os entes, e assimétrico, quando se estabelece tratamento diferenciado às unidades federativas, com prerrogativas distintas, e estruturação orgânica diferenciada.

No que concerne ao grau de concentração de poder, há a forma centrípeta, em que a maior parte das competências tocam ao ente central. Já a forma centrífuga, sinaliza que os entes periféricos gozam de mais poder. Por fim, o grau de equilíbrio, como o próprio

nome já sinaliza, foge dos extremos dos dois anteriores, estabelecendo um grau de equilíbrio na concentração de poder.

Fazendo um contraponto à teoria do federalismo tradicional, Bonavides (2000, p. 240) afirma que o modelo tradicional de federalismo doutrinário está em crise. Ou seja, há uma consequente alteração de conteúdo e forma, coagindo o sistema federativo a dar as máximas provas de seu poder adaptativo.

Afigura-se-nos todavia que não é tanto o federalismo como fenômeno político associativo que está em crise senão uma forma doutrinária do federalismo, aquela a que se prende desde as origens e que gerou determinada moldura jurídica aparentemente intocável, ainda agora subsistente e no interior da qual porém se vão processando as inevitáveis transformações do sistema, ditadas pela mudança dos tempos e por imperativo das necessidades políticas e sociais, mais poderosas talvez que a vontade dos propugnadores das teses federalistas rigorosas do século XIX. (BONAVIDES, 2000, p. 240)

Não obstante, existem características intrínsecas a um Estado Federado, sem as quais não pode ser considerada uma federação. Deve haver uma Constituição como base jurídica do estado, autonomia dos entes federados, ausência do direito de secessão, repartição constitucional de competências, rendas próprias de cada ente federativo, participação dos entes federados na vontade nacional, e existência de um tribunal superior com competência constitucional de última instância.

É na Constituição Federal que se encontram as divisões de competência entre os entes, sendo a constituição a pedra angular da federação. (MOURÃO, 2012, p. 39). Não acontece diferente com a repartição de rendas, assunto do presente artigo, já que para o cumprimento dos deveres estabelecidos na própria Constituição, necessária a alocação de recursos financeiros suficientes. Na verdade, a alocação de recursos é o que vivifica a autonomia dos entes federados e os possibilita desempenhar suas competências. (ALMEIDA, 2000, p. 30).

No caso do Direito à educação, não é diferente. A CF/88 em seu art. 211 e a Lei de Diretrizes e Bases de 1996 (BRASIL, 1996) dividem as competências e consequentemente o financiamento e manutenção dos níveis de ensino entre a União, os Estados e os Municípios. Exemplificando, o art. 212 determina que a União aplicará, anualmente, nunca menos de 18% (dezoito por cento) da receita proveniente dos impostos, assim como os Estados, o Distrito Federal e os Municípios 25% (vinte e cinco por cento), no mínimo.

Desta forma, os recursos deveriam restar concentrados nos municípios. Estudos destacam que, em 89% dos municípios brasileiros, aqueles com população de até 50 mil habitantes, a receita própria representa somente 15,5% da receita total. Esse fato, como se discutirá no item seguinte, tem efeitos marcantes do ponto de vista da equidade no financiamento educacional, tendo em vista que a receita própria não compõe os recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb. (PINTO, 2014, p. 634).

Atualmente, os recursos provenientes dos fundos de investimento compõem grande parte da verba municipal relativa à educação, e ainda existe uma diferença considerável da verba destinada aos municípios da zona rural e das capitais do país (PINTO, 2014, p. 639). Desta forma, verifica-se que a legislação brasileira atribui grande responsabilidade aos municípios na gestão da educação básica no país. Porém, ainda remanesce a necessidade de uma estrutura de gestão e planejamento capaz de responder aos novos desafios colocados a esses entes federados, o que enseja a discussão sobre a importância de políticas públicas direcionadas à educação básica e desenvolvimento.

4 FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL E A RELAÇÃO COM O DESENVOLVIMENTO.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) presta-se a definir e regularizar a organização da educação brasileira com base nos princípios presentes na Constituição. Estabelece, ainda, o Plano Nacional de Educação (§1º do art. 87) em articulação com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos (UNESCO, 1998).

O FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (Lei 9.424, de 24 de dezembro de 1996), criado para estruturar o financiamento do Ensino Fundamental, ao vincular a esse nível de ensino uma parcela dos recursos constitucionalmente destinados à Educação. O FUNDEF funcionou em todo o país de 1º de janeiro de 1998 até 31 de dezembro de 2006. (BRASIL, FNDE, 2017).

Em sucessão, sobreveio o FUNDEB, que é um fundo do governo federal que visa a ampliação do acesso ao ensino, implementado a partir de 2007. O referido promove a distribuição dos recursos baseado no número de alunos da educação básica informado no censo escolar do ano anterior. São computados os estudantes matriculados nos respectivos âmbitos de atuação prioritária (art. 211 da Constituição Federal). Ou seja, os municípios recebem os recursos do FUNDEB com base no número de alunos da educação infantil e

do ensino fundamental, e os estados, com base nos alunos do ensino fundamental e médio. (BRASIL, FNDE, 2017).

Portanto, sobrevém a importância do diálogo acerca da alocação de recursos e prioridades de gastos em educação no Brasil, assim como as preferências dos governos municipais em relação aos seus gastos em formação educacional. Com a criação do FUNDEB, a rede municipal passou a ser a principal gestora do ensino fundamental na federação.

Nesse contexto, inseriu-se a preocupação com a formação educacional dos brasileiros em uma realidade de políticas de aumento do acesso ao ensino desenvolvidas pelo governo federal. Através de políticas que visem a supressão da situação de desigualdades educacionais geradas por desigualdades socioeconômicas, tão latentes no país.

Não por acaso, e como já mencionado no presente artigo, vêm se percebendo a tendência de municipalização do ensino, com o crescimento de escolas municipais. (LOYOLA, 2017, p. 784). Porém, para desenvolvimento da sociedade através da educação, necessário que se destinem recursos suficientes, assim como que se amplie o investimento para uma maior equidade, de acordo com necessidades regionais e limitantes como segurança, violência e acesso à informação, dentre outros.

Para alcançar um referencial de qualidade em âmbito nacional, necessária se faz a inclusão coletiva de gestores, escola, comunidade e pais que, possam auxiliar a traçar finalidades de acordo com critérios de igualdade, justiça e respeito às diferenças.

Cabe ao estado, nessas políticas, o papel de possibilitar a todos o ingresso e a permanência numa educação escolar nos padrões aqui preconizados: como agente educativo, sua função primordial nesse campo, nas escolas públicas, buscando sempre aprimorar o patamar de qualidade e ampliar o alcance de sua oferta de ensino – conjugando, inclusive, quando necessário e possível, ações afirmativas direcionadas a grupos específicos aos esforços mais amplos voltados para a universalização. (GODOY et. al, 2010, p. 413).

Certo é que a desigualdade no acesso à educação já vem diminuindo ao longo dos anos. De acordo com Loyola (2017, p. 778), o acesso as pré-escolas tem se homogeneizado em direção a universalização, e estados como São Paulo, Santa Catarina e Ceará já garantiram, na maioria de seus municípios, um mínimo de 80% de acesso às pré-escolas, em 2012. Ainda, as desigualdades de acesso no interior dos estados reduziram-se assim como as existentes entre os estados.

O direito ao desenvolvimento, de acordo com Piovesan (2010, p. 101), contempla três dimensões centrais. A primeira delas, a justiça social, diz respeito ao elemento central da concepção de desenvolvimento. A realização do direito ao desenvolvimento contempla a necessidade de prover igual oportunidade a todos no acesso a recursos básicos, como educação, saúde, alimentação, moradia, dentre outros. A segunda dimensão é o componente democrático, já que a participação popular é essencial para a formulação das necessidades essenciais da sociedade no contexto inserido. Por fim, a terceira dimensão é a necessidade de programas e políticas nacionais e cooperação internacional, para que se adotem medidas aptas a eliminar os obstáculos nacionais e internacionais ao desenvolvimento.

Assim, notamos que o direito ao desenvolvimento é o direito subjetivo do indivíduo de desfrutar das condições favoráveis advindas do desenvolvimento econômico, sem qualquer tipo de exclusão. Nesse sentido, o direito ao desenvolvimento não será respeitado se os avanços econômicos de determinado país forem aproveitados para benefício de poucos privilegiados (CALLEGARI, 2010, p. 494).

Para Amartya Sen (2015, p. 10), o conceito de desenvolvimento gira em torno da valorização da liberdade do ser humano, ou seja, “o desenvolvimento consiste na eliminação de privações de liberdade que limitam as escolhas e as oportunidades das pessoas de exercer ponderadamente sua condição de agente.”. Desta forma, o desenvolvimento sob a ótica de Sen tem como foco as pessoas, na obtenção de justiça para o desenvolvimento, assim como a remoção de privações significa a realização de certos funcionamentos.

Martha Nussbaum (2013), por sua vez, compreende que renda e riqueza não garantem bem-estar físico nem psicológico, posto que cada pessoa possui necessidades singulares. Ainda, necessitam de quantidades distintas de bens primários. Para ela, as necessidades garantir a dignidade humana a cada indivíduo são ilimitadas.

Para o enfrentamento dessas demandas ilimitadas dos seres humanos, a alternativa seria o enfoque nas capacidades ou liberdades², abordagem desenvolvida por Amartya Sen na economia e por Martha Nussbaum na filosofia. As capacidades, portanto, seriam uma base de garantias humanas centrais a serem respeitadas e implementadas pelos governos de todas as nações, em respeito à dignidade da pessoa humana (NUSSBAUM, 2013, p. 84).

² Para a lista de capacidades de Martha Nussbaum, compulsar *Fronteiras da Justiça*, 2013, p. 91 a 93.

Em *A Ideia de Justiça* (2009), Sen acende a importância das liberdades e afirma que a justiça de um ato deve ser medida de acordo com sua capacidade de incentivar as liberdades. O resultado desta valorização é uma identificação entre justiça e desenvolvimento.

Portanto, o acesso às liberdades tem a capacidade de proporcionar ao ser humano as habilidades necessárias ao enfrentamento de carências impostas pela vida em sociedade. Assim, como base para o desenvolvimento, necessário que se reconheça o papel das liberdades no combate dessas privações, entendendo, assim, possibilitar ao ser humano na condição de agente, ser possuidor dessas liberdades e capazes de utilizá-las para a garantia de sua dignidade. Sen (2015, p. 16), define que:

O desenvolvimento consiste na eliminação de privações de liberdade que limitam as escolhas e as oportunidades das pessoas de exercer ponderadamente sua condição de agente. A eliminação de privações de liberdades substanciais, argumenta-se aqui, é constitutiva do desenvolvimento.

Assim, o foco na perspectiva de valorização das liberdades busca fazer com que o ser humano pense não somente na vida que consegue levar, mas também na liberdade que tem para desenvolver a vida que deseja para si (oportunidades de escolha individual).

Contudo, para que isso aconteça, deve-se remover as principais fontes de privação de liberdade. Segundo Sen, para que o cidadão possa ter acesso à uma vida digna e participativa no contexto social em que vive devem ser afastadas “pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social temática, negligência dos serviços públicos ou intolerância ou interferência excessiva dos estados repressivos”. (SEN, 2015 p. 16).

A ausência de liberdades tem como consequência a negação de diversas possibilidades de participação na vida social, política, econômica, e à garantia de direitos fundamentais como a educação, objeto do presente estudo. A avaliação de liberdades deve ser feita em termos de capacidades, que somadas às liberdades instrumentais atuam de maneira a complementar-se mutuamente. As políticas públicas devem buscar a realização dessas liberdades, que são base de uma sociedade desenvolvida.³

Nesse contexto, a educação é um tipo de oportunidade social, uma garantia de liberdade essencial para a realização de objetivos de vida de um ser humano. Somente com a garantia do ensino, a alfabetização, a educação pré-profissional e o conhecimento

³ Amartya Sen classifica como 05 (cinco) as liberdades instrumentais: 1) liberdades políticas; 2) facilidades econômicas; 3) oportunidades sociais; 4) garantias de transparência; 5) segurança protetora. (2010, p. 25)

de sua cultura, o ser humano consegue participar ativamente de escolhas sociais e tomadas de decisões públicas.

Assim, tratando-se de desenvolvimento social e econômico, ter-se-ia reforçado o caráter instrumental ou teleológico do desenvolvimento de ser um meio para permitir que as pessoas possam desfrutar outros direitos, tornando-se uma forma de permitir e ampliar ao máximo a fruição da liberdade e de consagração das capacidades, tanto jurídicas quanto sociais (CAMPINHO, 2010, p. 167)

Desta forma, encontra-se forte ligação entre o federalismo e o desenvolvimento, já que o Estado é o responsável pela garantia aos cidadãos das possibilidades de oportunidades sociais. É primordial a discussão crítica acerca da qualidade do investimento em educação feita pelos governos dos diferentes entes federados, já que o investimento em educação traz reflexos diretos para a sociedade.

O ser humano que possuiu qualificações profissionais tem a oportunidade de auferir melhor renda, cuidar da saúde dos filhos e alimentar-se melhor, mas principalmente tem maior possibilidade de participação ativa na comunidade em que vive, principalmente nos âmbitos político e econômico.

Oportunidades sociais são as disposições que a sociedade estabelece nas áreas de educação, saúde e etc., as quais influenciam na liberdade substantiva de o indivíduo viver melhor. Essas facilidades são importantes não só para a condição da vida privada (como por exemplo levar uma vida saudável, livrando-se da morbidez evitável e da morte prematura), mas também para uma participação mais efetiva em atividades econômicas e políticas. (SEN, 2015, p.59)

As políticas públicas devem ser direcionadas à redução da desigualdade ou da pobreza de qualquer comunidade, assim como as leis e as iniciativas de garantia dos direitos humanos tem visível importância para o desenvolvimento.

Assim, depreende-se a importância da garantia do Direito à educação e do Direito Federativo para o desenvolvimento. Educar não se presta somente para o entendimento estreito de matérias científicas, mas sim, para os direitos, deveres, limites de convivência entre sujeitos livres e para o entendimento do lugar que se pertence na sociedade e assim ser capaz de buscar melhores expectativas e oportunidades de vida.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A educação, direito fundamental garantido constitucionalmente, é essencial para o desenvolvimento do ser humano. Isto se dá porque, a partir da assunção de conhecimentos mínimos necessários, estará apto ao exercício de sua ampla cidadania.

Em um Estado Federativo, em matéria de alocação de recursos, existem competências pré-determinadas constitucionalmente. Importante verificar que, de acordo com o que determina a Constituição (art. 211), a mais relevante participação nesta seara cabe aos municípios, que têm prioridade de atuação no ensino fundamental e na educação infantil.

Desta forma, e diante do constatado na pesquisa, a precariedade do serviço público de educação demonstra negligência do poder público com um direito fundamental. Verifica-se que tal precariedade repercute em diversas questões sérias e preocupantes, como o analfabetismo funcional, a evasão escolar e a violência, dentre outros.

Não obstante, a questão da alocação de recursos guarda relação com o Federalismo brasileiro e a divisão de competências entre União, Estados e Municípios. Os gastos e as preferências dos governos municipais em relação a formação educacional merecem reflexão e questionamentos, pois a educação guarda papel central nas relações federativas, principalmente diante das políticas direcionadas ao estímulo e investimento em educação básica.

A alternativa à questão do desenvolvimento através da educação parece interessante quando é dado enfoque nas capacidades ou liberdades, abordagem desenvolvida por Amartya Sen na economia e por Martha Nussbaum na filosofia. Através das liberdades, o ser humano adquire capacidade de atuar na condição de agente de suas escolhas. Como consequência disto, participa ativamente da sociedade em que vive, possibilitando a oportunidade de empregos, engajamento na economia e na política, dentre outras capacidades.

Somente a partir da valorização do ser humano e o fomento da educação têm o potencial de influenciar positivamente a formação do mesmo enquanto cidadão participante ativo da sociedade em que está inserido. Conclui-se, portanto, que o processo de desenvolvimento necessita de realização através da educação, que é uma das capacidades essenciais para a criação de uma sociedade justa e democrática.

Para tanto, necessária a alocação responsável de recursos e a valorização dos profissionais educadores, ampliando assim o desenvolvimento social e econômico do país. Ademais, a premente necessidade de se valorizar as políticas públicas de planejamento de educação, principalmente voltada aos municípios e à valorização dos atores educacionais no Brasil.

Verifica-se, portanto, a preocupação com a formação educacional dos brasileiros em uma realidade de políticas de aumento do acesso ao ensino desenvolvidas pelo governo federal. Para desenvolvimento da sociedade através da educação, necessário que se destinem recursos suficientes, assim como que se amplie o investimento para uma maior equidade, de acordo com necessidades regionais.

Cabe, portanto, ao Estado, a constante preocupação e a conseqüente criação de políticas públicas de incentivo à sociedade, para a constante valorização e priorização do investimento em políticas de fomento à educação básica. Para tanto, necessária a alocação responsável de recursos e a valorização dos profissionais educadores, ampliando assim o desenvolvimento social e econômico do país.

BIBLIOGRAFIA

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. São Paulo: Helvética Editorial Ltda, 2000.

BRASIL. Convenção sobre os Direitos da criança e adolescente de 1990, **Decreto nº. 99.710**. Diário Oficial da União, 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d99710.htm>. Acesso em 02 abr. 2018.

BRASIL. Ministério da Educação. **Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)**. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br>>. Acesso em 05 dez. 2017.

BRASIL, Presidência da República. **Constituição da república Federativa do Brasil**. Brasília, Senado Federal, 1988. <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 05 dez. 2017.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 8.069 de 13 de julho de 1990. Estatuto da Criança e do Adolescente. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.html>. Acesso em 02 abr. 2018.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 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. Brasília, 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9424.htm>. Acesso em 03 abr. 2018.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L9394.htm>. Acesso em 02 abr. 2018.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 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 no 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nos 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. Brasília, 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111494.htm>. Acesso em 05 dez. 2017.

CALLEGARI, José Carlos. Desenvolvimento econômico, direito do trabalho e direitos sociais – Uma análise das convenções da organização internacional do trabalho. In: PIOVESAN, Flávia; SOARES, Inês Virgínia Prado. **Direito ao desenvolvimento**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

CAMPINHO, Bernardo Brasil. O direito ao desenvolvimento como afirmação de direitos humanos – Delimitação, sindicabilidade e possibilidades emancipatórias. In: PIOVESAN, Flávia; SOARES, Inês Virgínia Prado. **Direito ao desenvolvimento**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

GODOY, Rosa Maria. **Educação em direitos humanos: Fundamentos teórico-metodológicos**. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Brasília, 2010.

LOYOLA, Paulo. Autonomia municipal e interdependência federativa: Uma análise sobre as mudanças ocorridas no acesso e nos gastos em educação no Brasil. (2000–2014). **Educação & Sociedade**. Campinas, v. 38, nº. 140, p.767-790, jul.-set., 2017.

MOVIMENTO todos pela Educação. **Observatório do plano nacional de educação**. Disponível em: <<http://www.observatoriodopne.org.br/>>. Acesso em: 04 de nov. 2017.

MOURÃO FILHO, Juraci Lopes. **Competências Federativas na Constituição e nos precedentes do STF**. Salvador: Juspodvm, 2012.

NADER, Alexandre Antônio Gili Nader. O estado nas políticas educacionais e culturais em direitos humanos: o papel a ser desempenhado pela escola (pública). In: GODY, Rosa Maria et. al. **Educação em direitos humanos: fundamentos teóricos-metodológicos**. Brasília: Secretaria especial dos Direitos Humanos, 2010.

NUSSBAUM, Martha C. **Fronteiras da Justiça: deficiência, nacionalidade, pertencimento à espécie**. Tradução de Susana de Castro. – São Paulo. 2013.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos** de 10 de dezembro de 1948. Disponível em <<http://www.onu.org.br/img/2014/09/DUDH.pdf>>. Acesso em 05/12/2017.

PIOVESAN, Flávia; SOARES, Inês Virgínia Prado. **Direito ao desenvolvimento**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

SEN, Amartya. **A ideia de Justiça**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

SILVA, José Afonso da. José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 40. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

UNESCO. **Declaração Mundial sobre Educação para Todos**. 1998. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0008/000862/086291por.pdf>>. Acesso em: 05 dez. 2017

UNESCO. **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Romualdo Portela de Oliveira e Wagner Santana. (Org.). Brasília: UNESCO, 2010.

VIOLÊNCIA atinge 42% dos alunos da rede pública. **O Globo**, 23 mar. 2016. Disponível em: <<http://epoca.globo.com/vida/noticia/2016/03/violencia-atinge-42-dos-alunos-da-rede-publica.html>>. Acesso em: 20 jun. 2017.