XXVIII ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI GOIÂNIA – GO

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS I

ROGERIO LUIZ NERY DA SILVA

JULIA MAURMANN XIMENES

SAULO DE OLIVEIRA PINTO COELHO

Copyright © 2019 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

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 – Goías
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 Prof. 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 I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/ UFG / PPGDP

Coordenadores: Rogerio Luiz Nery Da Silva

Julia Maurmann Ximenes

Saulo De Oliveira Pinto Coelho – Florianópolis: CONPEDI, 2019.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-811-0
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Constitucionalismo Crítico, Políticas Públicas e Desenvolvimento Inclusivo

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. XXVIII Encontro Nacional do CONPEDI (28 : 2019 : Goiânia, Brasil).

CDU: 34

Conselho Nacional de Pesquisa
Univeridade Ferderal de Goiás e Programa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis

Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

de Pós Graduação em Direito e Políticas Públicas
Goiânia - Goiás
https://www.ufg.br/

XXVIII ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI GOIÂNIA – GO

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS I

Apresentação

O XXVIII Encontro Nacional do CONPEDI (Conselho Nacional de Pós-Graduação em Direito) ocorreu em Goiânia nos dias 19-21 de junho de 2019 com a participação de vários pesquisadores. A temática do Encontro, "Constitucionalismo Crítico, Políticas Públicas e Desenvolvimento Inclusivo", está totalmente alinhada às discussões do Grupo de Trabalho "Direitos Sociais e Políticas Públicas".

Diante do número de trabalhos encaminhados, o GT Direitos Sociais e Políticas Públicas é dividido em três agrupamentos de pesquisas. A apresentação e o posterior debate sobre os 17 trabalhos submetidos à avaliação por pares do primeiro GT foi coordenada pelos professores doutores Julia Maurmann Ximenes, Saulo de Oliveira Pinto Coelho e Rogério Luiz Nery da Silva. A coordenação optou por não categorizar os trabalhos em temas, o que deixou o debate transversal durante toda a tarde, sempre retomando uma questão crucial na problemática do GT – a definição de políticas públicas e seus impactos na efetivação dos direitos.

Neste sentido, vários pesquisadores apontaram a necessidade da valorização da pesquisa empírica em Direito. Objetos de pesquisa como o papel do Estado na efetivação de direitos sociais, diálogos institucionais, pacto federativo e ciclo das políticas públicas não são abstratos mas conectados à realidade brasileira, demandando levantamento de dados que contribuam para uma análise crítica da problemática.

Esta apresentação tem como objetivo apenas suscitar a curiosidade e o convite ao leitor interessado no contexto de efetivação de direitos sociais no Brasil. O atual cenário da pesquisa jurídica sobre o papel do campo jurídico na efetivação de direitos sociais está presente nesta coletânea. O amplo leque de objetos de pesquisa poderá instigar outros pesquisadores no desafio de reflexão sobre a relação entre Direito e Políticas Públicas.

Boa leitura!

Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes - IDP

Prof. Dr. Saulo De Oliveira Pinto Coelho - UFG

Prof. Dr. Rogerio Luiz Nery Da Silva - UNOESC

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.

FEDERALISMO COOPERATIVO E POLÍTICAS PÚBLICAS DA EDUCAÇÃO

FEDERALISM COOPERATIVE AND PUBLIC EDUCATION POLICIES

Leonardo Buissa Freitas
Ana Paula Antunes Vieira Nery

Resumo

O presente artigo científico aborda as peculiaridades do federalismo cooperativo, à luz das políticas públicas de educação. Por meio de uma pesquisa exploratória de caráter qualitativo e quantitativo e da revisão da literatura, a pesquisa analisa a cooperação característica do federalismo, em relação à educação, sob dois aspectos: sistema constitucional de repartição de competências e o federalismo fiscal, trazendo à baila os desafios para implementação do modelo cooperativo cujo funcionamento ideal demanda ajustes. Tem por objetivo avaliar o modelo cooperativo vigente, utilizando como amostra a política de universalização das vagas do ensino infantil no Estado de Goiás.

Palavras-chave: Federalismo, Regime de colaboração, Políticas públicas da educação, Plano nacional de educação, Cooperação

Abstract/Resumen/Résumé

This article is based on studies about cooperative federalism and the financing of public education policy. Through an exploratory research of qualitative and quantitative character and the literature review, it analyzes the characteristic of cooperation federalism, in relation to education, in two aspects: the constitutional system of division of powers between the federated entities and fiscal federalism, bringing to light the challenges for implementing the cooperative model, whose ideal operation demands adjustments. Aims to evaluate the cooperative model using as an example the policy of universalizing the vacancies of children's education in the State of Goiás

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Federalism, Collaboration regime, Public education policies, National education plan, Cooperation

Introdução

O presente trabalho científico é parte de uma pesquisa de maior amplitude a ser apresentada em Programa de Pós-graduação em sentido estrito de Instituição de Ensino Superior e apresenta estudos sobre federalismo cooperativo e políticas públicas de educação, abordando o sistema constitucional de repartição de competências entre os entes federados e sua relação com o planejamento e execução das ações governamentais voltadas ao direito à educação, bem como relevantes aspectos do financiamento das políticas públicas educacionais.

Para tanto 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 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 (ADEODATO, 2014).

O estudo sobre a repartição de competências característica do federalismo cooperativo e acerca do regime de colaboração parte dos referenciais de Raimundo Luiz Silva Araújo (ARAÚJO, 2014) e de Jorge Abraão de Castro (CASTRO, 2007). Já o estudo sobre direitos fundamentais e políticas públicas tem por base as obras de Maria Paula Dallari Bucci (BUCCI, 2002) e Élida Graziani Pinto, (PINTO, 2015).

Com a finalidade de aprofundar na avaliação das repercussões do federalismo na educação foi feita revisão da literatura sobre o financiamento cooperativo de políticas públicas no contexto da educação, tendo por base as obras de Heleno Taveira Torres (TORRES, 2016), Gabriel Loretto Lochaguin (LOCHAGIN 2016), José Mauricio Conti (CONTI, 2016) e o artigo de Leonardo Buissa Freitas e Lucas Bevilacqua (FREITAS e BEVILACQUA, 2016).

O estudo em foco tem por objetivo, a partir do corpo teórico relacionado acima, avaliar o modelo cooperativo utilizando como amostra a política de universalização das vagas do ensino infantil no Estado de Goiás e as repercussões da Meta 1 do Plano Nacional de Educação, instituída pela Lei 13.005 de 25 de junho de 2014 neste contexto.

Para tanto, o trabalho foi divido em tópicos que contemplam os temas: repartição de competências nas políticas públicas educacionais e o regime de colaboração, federalismo fiscal e o financiamento da educação, aspectos metodológicos, repercussão da Meta 1 do Plano Nacional de Educação nas políticas públicas da educação, seguindo-se as considerações conclusivas.

I. Referencial teórico

I.1. Repartição de competências nas políticas públicas educacionais e o regime de colaboração

O federalismo, forma do Estado brasileiro, é protegido com rigidez constitucional máxima, na condição de "cláusula pétrea", conforme artigo 60, parágrafo 4.º, I, da Constituição Federal de 1988. Para além de um modelo de repartição espacial das unidades federadas, constitui forma de separação e limitação dos poderes do Estado e instrumento da soberania popular destinado à concretização de direitos fundamentais. Adotou-se no Brasil um federalismo fiscal cooperativo com distribuição vertical e horizontal de recursos, como se infere dos artigos 145 a 169 da Constituição Federal.

De acordo com o modelo, os entes federados devem atuar em cooperação, inclusive financeira, para realizarem políticas públicas. Esta partilha tem como objetivos, dentre outros, reduzir as desigualdades regionais, promovendo equilibrado desenvolvimento do país e o bem-estar social (TORRES, p.45).

Gilberto Bercovicci (2004, p.92) destaca que, portanto, ainda que a execução possa 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.

De acordo com Alexsandra Kátia Dallaverde (2016, p.45) o federalismo por cooperação se caracteriza 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. A colaboração pode se dar nos campos administrativo, político e, principalmente, financeiro.

A educação é competência comum inscrita no artigo 23 da Constituição Federal, exigindo o equilíbrio entre coordenação e cooperação federativa. 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 (ARAUJO, 2013, p.23).

O artigo 211 da Constituição Federal de 05 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 deste equilíbrio. O critério estabelecido para a divisão é relacionado 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 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 atuar no ensino superior e colaborar e suplementar as ações dos demais entes.

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 do que faz em relação a estados e municípios, que têm encargos específicos.

A Constituição atribui também à União, no artigo 22, XXIV, competência privativa para legislar sobre "diretrizes e bases da educação" conferindo pois ao ente federal o poder de regular a prestação dos serviços educacionais, seus métodos e organização, com a previsão de políticas nacionais orientadoras e planejadoras, nas formas da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) e do Plano Nacional de Educação (PNE) deixando os demais entes com menor espaço de atuação legislativa.

No federalismo cooperativo, 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, I e II, da Constituição Federal.

Assim, a União tem realizado planos e editado normas destinados à superação dos dilemas do federalismo brasileiro dentro do campo educacional. Neste contexto situam-se, além da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), Lei Federal nº 9.394, promulgada em 20 de dezembro de 1996, que estabelece diretrizes para os diversos tipos de educação (pública e privada), o Programa de Desenvolvimento Educacional (PDE), apresentado pelo governo federal em abril de 2007, relacionado a um modelo sistêmico de educação e de planejamento.

O PDE tem como instrumento jurídico o Plano de Ações Articuladas (PAR), instituído pelo Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007, e prevê um regime de colaboração para conciliar a atuação dos entes federados e a sua autonomia, visando à melhoria dos indicadores educacionais por meio do estímulo ao cumprimento de metas e diretrizes.

O Plano de Ações Articuladas é um plano executivo e estrutural de longo prazo destinado a superar a fragmentação das políticas educacionais e a abrir o diálogo entre os entes federados, fortalecendo o regime de colaboração. De um lado, propõe o regime de colaboração e, de outro, condiciona a colaboração à mudança na gestão educacional proferida pelas

secretarias municipais de Educação, trazendo a concepção de gestão de resultados para o setor público.

Posteriormente, a Lei Federal 13.005/2014 estabeleceu o Plano Nacional de Educação (PNE), para o período de 2014 a 2024 e além de fixar metas para a melhoria da educação, instituiu prazo de dois anos para regulamentação do Sistema Nacional de Educação, o que todavia não se concretizou até a presente data.

Destarte, não há adequada regulamentação sobre o regime de colaboração (artigo 211 da Constituição Federal) e as ações dos entes federados para os serviços educacionais, lacuna que dificulta tanto a cooperação e a integração como o cumprimento do dever de solidariedade para oferta de educação pública de qualidade (inciso VII artigo 206 da CF).

Esta inércia, aliada à complexidade da matéria e às desigualdades econômicas e sociais, à densidade populacional e às dimensões do país, são grandes desafios à organização das políticas públicas, que podem ser definidas como toda atividade estatal de elaboração, planejamento, execução e financiamento de ações voltada à consolidação do estado democrático de direito e à promoção e proteção dos direitos (BUCCI, 2013, p.13).

Como já mencionado, no exercício de sua competência privativa, a União editou a Lei Federal 13.005/2014 que estabeleceu o Plano Nacional de Educação (PNE), 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 acima de tudo não podem ter quebra de continuidade devendo ser orientadas por ideais que transcendem governos, mantendo-se a logo prazo. Diferenciam-se das políticas públicas de governo que têm maior margem de discricionariedade governamental e variam conforme a alternância de poder (AIRTH, 2006, p. 233).

Dentre as metas do PNE este trabalho destaca a primeira: “universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de quatro a cinco anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% das crianças de até três anos até o final da vigência deste PNE”.

A diretriz 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.

As ações universalizantes também foram priorizadas na Emenda Constitucional (EC) nº 59, de 11 de novembro de 2009, que ampliou a obrigatoriedade do ensino para a faixa etária dos 4 aos 17 anos, e, anteriormente, na Emenda Constitucional nº 53, de 2006, 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 ampliação do atendimento nessa etapa. Também merece registro aqui a Lei federal nº 13.257, de 8 de março de 2016, que instituiu o Marco Legal da Primeira Infância, em prol da educação infantil e do federalismo cooperativo na área educacional.

Outro importante ponto do Plano Nacional de Educação (PNE) é o artigo 7º, que destaca o regime de colaboração como algo estratégico para o alcance das metas educacionais até 2024. O mesmo art. 7º, inciso VII, estabelece que o arranjo pode ser posto em prática com por meio do Arranjo de Desenvolvimento da Educação (ADE).

O ADE é uma forma de colaboração territorial basicamente horizontal, instituída entre entes federados, visando assegurar o direito à educação de qualidade e ao seu 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.

Ensinam Juliana Argolo e Vânia Motta (2015, p. 46) 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 (ARAÚJO, 2013) 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.

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 e 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 88, a educação apresenta inúmeras falhas e sofre críticas tanto no que diz respeito às diretrizes e 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.

Até agora os resultados da municipalização das políticas foram díspares, podendo ser destacados como pontos negativos a dependência financeira ou escassez de recursos para as demandas dos cidadãos e a baixa capacidade administrativa, que geram dificuldades na formulação e implementação dos programas governamentais. Mesmo quando há dinheiro federal ou estadual, portanto, a universalização do acesso não tem sido acompanhada de instrumentos que permitam melhorar a qualidade do gasto da educação no Brasil.

A ausência de atingimento de metas elucida, assim, falhas de gestão nos serviços públicos educacionais que ocorrem, dentre outros fatores, em razão da falta de adequado planejamento e monitoramento da educação pública por todas as esferas federativas. A inadequada repartição de atribuições nas políticas públicas educacionais e a falta de colaboração efetiva para o cumprimento de objetivos e metas definidos são entraves à eficiência.

I.2. Federalismo fiscal e financiamento da educação

Conforme já pontuado, em razão da ordenação federativa do Brasil os serviços públicos relacionados a direitos fundamentais, inclusive as políticas educacionais, envolvem todas as esferas das unidades, em uma complexa rede de repartição de atribuições, competência legislativa, encargos e receitas, característica do federalismo cooperativo (CONTI, 2016, p. 18)

Salienta Gabriel Loretto Lochaguin (2016, p.23) que se trata de um Estado financeiro, caracterizado por exercer atividades relacionadas com as finanças públicas. A disponibilidade de recursos financeiros é elemento da racionalidade de um Estado que se dirige a certos fins. Como o dinheiro é forma de exercício do poder, a organização das unidades federativas somente se efetiva pelos recursos financeiros a sua disposição. Assim, além da competência normativa conferida a essas unidades de ação, é importante politicamente que elas possam obter recursos e gastá-los, ou seja, tenham competência financeira.

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).

É da essência do federalismo brasileiro ainda que as unidades de ação cooperem umas com as outras, diretrizes do princípio da solidariedade. Há a previsão, por parte da União, de complementações e também de transferências de recursos entre os governos, inclusive de município para município. A União tem o papel de promover a equalização e redistribuição desses recursos, mantendo a federação equilibrada.

Para além desse cenário, compreender as questões atinentes ao financiamento e aos gastos para fazerem face ao cumprimento do direito à educação, também é de suma relevância pois os direitos tem custos (HOLMES e SUSTEIN, 2000, p. 34) e a limitação de recursos é uma realidade, não havendo como dissociar as políticas públicas da educação e sua efetividade do respectivo financiamento que, no caso do federalismo brasileiro, é cooperativo.

Nas palavras de Gabriel Loretto Lochaguin (2016, p. 24) 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.

A distribuição obrigatória de receitas tem fundamento na Constituição e na lei e é assimétrica, ou seja, aloca mais recursos nos estados menos desenvolvidos e tem algumas vinculações em setores essenciais como o caso da educação, visando a consecução dos objetivos prioritários da República Federativa do Brasil (FREITAS e BEVILACQUA, 2016, p. 2).

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, em regime de colaboração e responsabilidade solidária. Assim, como já mencionado, a solidariedade é o princípio maior que informa esse sistema de financiamento. Mais do que separação e descentralização, o federalismo deve ser meio de colaboração entre os governos para realização dos objetivos comuns (BERCOVICI, 2013, p. 76).

A repartição de competências também ocorre no que se refere a arrecadação, encargos e serviços. Assim, 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.

Na Constituição Federal de 88 distribuem-se as competências tributárias, atribuindo a cada ente federado uma gama de tributos que poderá instituir e cobrar. A União recebeu competências para impostos no artigo 153, os estados, no artigo 155 e os municípios no artigo 156, ficando o Distrito Federal com os estaduais e municipais, por força do artigo 147. Os mesmos entes federados podem instituir ainda contribuições de melhoria e taxas, por força do artigo 145, II e III.

A título exemplificativo, no âmbito dos impostos, pertence à União a atribuição para os impostos sobre o comércio exterior, produtos industrializados, renda etc., os estados ficam com o imposto sobre circulação de mercadorias e sobre veículos automotores; e os municípios com o imposto territorial urbano e imposto sobre serviços.

Essa partilha causa, por certo, imprecisão financeira já que a arrecadação de cada tributo assume comportamento completamente diferente nos diversos entes federados, tornando inadequada a divisão de recursos feita exclusivamente com esse fundamento.

Outros métodos complementam a fórmula, como é o caso da partilha de receitas tributárias, a exemplo dos fundos de participação (principalmente o FPE – Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal, e FPM – Fundo de Participação dos Municípios), por meio dos quais percentuais dos recursos do IR e do IPI, impostos federais, são transferidos de forma automática e obrigatória a estados, Distrito Federal e municípios, segundo critérios basicamente regionais, populacionais e de renda per capita.

Mesmo assim, 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.

Por essa razão, o Brasil dispõe de um amplo e complexo sistema de transferências chamadas de voluntárias. São recursos à disposição, principalmente da União, e também, em menor proporção, dos estados e municípios, que podem ser entregues a outros entes federados, seguindo critérios de conveniência e oportunidade, vinculados a programas governamentais específicos, completando o federalismo fiscal cooperativo.

Em relação ao financiamento da educação, de forma mais particular, alguns dispositivos próprios do federalismo têm singular importância: a Emenda Constitucional nº 14/96, que imprimiu nova forma de redistribuição de recursos; a Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB (Lei nº 9.394/96) que define quais são as despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 70 e art. 71 da LDB), as Emendas Constitucionais nº 53/2006 e nº 59/2009, responsáveis pela criação do Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica e

Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB e pela ampliação do ensino obrigatório da pré-escola ao ensino médio (4 a 17 anos, até 2016), respectivamente.

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), atualmente regulamentado pela Lei 11.494/07 e pelo Decreto 6.253/07, substituiu o antigo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), que vigorou até 2006 e se restringia ao ensino fundamental, enquanto o FUNDEB foi criado para toda a educação básica.

Seu objetivo fundamental é estimular a educação infantil e os ensinos fundamental e médio. O fundo é custeado por todos os níveis de governo, com a finalidade de reduzir as disparidades regionais, possuindo caráter cooperativo. De acordo com o art. 3º da Lei 11.494/07 o FUNDEB será mantido por parcela das receitas obtidas com impostos de competência federal e estadual, a exemplo do ICMS e IR, enquanto os municípios contribuem para o FUNDEB com parte dos valores transferidos ao Fundo de Participação dos Municípios (OLIVEIRA e SANTANA, 2010, p. 36).

Priscila Cruz e Caio Callegari (2017, p.13) salientam que a criação dos fundos mudou a estrutura de financiamento do ensino público no país, vinculando parcela de recursos e realizando sua distribuição de maneira automática. A atual forma de financiamento envolve uma gama de transferências governamentais que ocorrem basicamente em função do número de alunos matriculados em cada rede de ensino, o que estimula a municipalização dos serviços na área da educação e cria mecanismos que estabelecem um valor mínimo por aluno, equalizando a qualidade do atendimento à população.

O FUNDEB ainda é responsável por facilitar o controle das verbas destinadas à educação básica já que as receitas e despesas, para que sejam legítimas, devem estar previstas no orçamento e sua execução deve ser contabilizada de forma específica.

Inclusive, é assaz importante priorizar a discussão sobre a importância do FUNDEB neste ano 2019 pois o fundo foi criado por uma Emenda à Constituição em 2006 para vigorar por 14 anos e deixará de existir em 2020, caso não haja outra Emenda Constitucional.

A atividade financeira ordenada e colaborativa dos entes públicos no modelo federal, que hoje funciona de forma satisfatória via FUNDEB, pode interferir positivamente para gerar resultados com influência direta na consecução das políticas públicas e efetivação dos direitos. (FREITAS & BEVILACQUA, 2016, p. 4).

A participação da União no custeio federativo das ações públicas educacionais hoje se dá por meio das ações públicas de manutenção e desenvolvimento do ensino. Ao gerir quase a totalidade de recursos destinados à educação básica, o FNDE adota uma política de assistência

financeira baseada em três modalidades de repasses: a direta, a automática e a decorrente de convênio.

A assistência financeira direta do FNDE ocorre nas situações em que o governo federal centraliza a execução financeira de determinada política, repassando a estados e municípios produtos ou serviços, como é o caso dos programas de distribuição dos livros didáticos.

As transferências constitucionais são determinadas na Constituição Federal, portanto não são passíveis da discricionariedade das diferentes gestões presidenciais e são automáticas, geridas no âmbito do FNDE, a exemplo das quotas estaduais e municipais do salário-educação, amparadas no artigo 212 da Constituição Federal de 1988 e da complementação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), amparada na Emenda Constitucional n° 53/2006.

As transferências legais são previstas em leis específicas que determinam a forma de habilitação, a transferência, a aplicação dos recursos e como deverá ocorrer a respectiva prestação de contas (CONTI, 2012, p.2). As políticas de assistência financeira automática do FNDE adotam critérios mensuráveis para a distribuição dos recursos entre unidades da federação e têm caráter universal, assim todos participam daquela política recebendo recursos, em geral, com base no número de matrículas.

Além das transferências da complementação do FUNDEB e das quotas estaduais e municipais do salário-educação, são transferências automáticas: Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae); Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE); Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (Pnate); ações do Programa Brasil Alfabetizado e Educação de Jovens e Adultos (PBA) e algumas políticas de assistência financeira voluntária.

A assistência financeira voluntária é um tipo de transferência discricionária que decorre basicamente de convênios para o financiamento de projetos educacionais com órgãos ou entidades federais, estaduais, governo do Distrito Federal, prefeituras municipais e organizações não governamentais, por meio da apresentação de planos de trabalhos anuais (PTA). Esta 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, 2009, p. 3).

A centralidade financeira é importante para o cooperativismo e capacidade redistributiva do federalismo fiscal, a descentralidade, por sua vez, para a qualidade do controle sobre gastos. Ambos portanto concorrem favoravelmente ao pacto federativo (TORRES, 2014, p. 2), embora o financiamento na prática não esteja refletindo melhora da qualidade da educação

e nem garantindo o cumprimento das metas constitucionais e das constantes no Plano Nacional de Educação

Constata-se a necessidade de uma reforma tributária com ajustes nos mecanismos de transferências constitucionais que alinhe tanto as responsabilidades com as políticas sociais como os mecanismos de financiamento e recebimento de recursos com a oferta de serviços.

Como bem aponta Boechat (2018, p.20) diante da limitação de recursos, deve-se buscar ao máximo que as escolhas públicas operem em harmonia com o interesse coletivo e o programa constitucional, evitando o desperdício e a aplicação distorcida de recursos públicos, e tal é a tarefa árdua do direito financeiro.

No entanto, a maior parte dos recursos federais para a educação hoje é direcionada para sua própria rede de atendimento, sobremaneira no que tange ao ensino superior, porque, no que diz respeito à educação básica, a participação do governo federal é irrisória.

II. Aspectos metodológicos

Realizou-se uma pesquisa exploratória de caráter qualitativo e quantitativo, iniciada com a revisão da literatura acerca da repartição de competências entre os entes federativos nas políticas públicas educacionais e o regime de colaboração. Seguiu-se estudo sobre o federalismo fiscal cooperativo e suas repercussões no financiamento da educação, para finalizar com pesquisa acerca das repercussões do Plano Nacional de Educação (PNE) sobre a meta de universalização do ensino infantil.

Em relação à parte empírica, foram analisados os dados extraídos dos portais do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), Instituto Mauro Borges (IMB), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), do Ministério da Educação e Cultura (MEC) e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

Dentre os dados colhidos, foram utilizados como amostra para o presente trabalho os dados divulgados pelos órgãos oficiais no ano de 2018, que englobam os anos de 2004 à 2025 (projeção). As informações foram categorizadas com o objetivo de avaliar o conteúdo a fim de demonstrar a repercussão da Meta 1 do PNE sobre a universalização do ensino infantil.

III. Repercussão da Meta 1 do Plano Nacional de Educação nas políticas públicas da educação.

No federalismo cooperativo a coordenação das ações é preponderantemente para atingir os objetivos comuns, traçados em instrumentos como o Plano Nacional de Educação (PNE), de competência material da União. Busca-se com esse modelo centralizador das metas uniformizar aspectos que ultrapassem interesses específicos de unidades em razão de tópicos comuns de abrangência nacional.

A importância do Plano Nacional de Educação (Lei 13005/2014) como articulador e indutor das políticas educacionais no Brasil assume neste cenário especial relevância uma vez que para além da questão do financiamento, que torna complexo o equilíbrio entre oferta de serviços e necessidades sociais, há profundos problemas gerenciais e na estrutura técnico-pedagógica que podem ser minorados com o auxílio dos demais entes federados.

A meta estruturante 1 do Plano Nacional de Educação - PNE (Lei 13.005, de 25 de junho de 2014), tornou obrigatória a universalização das vagas na educação infantil para crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos a partir de 2016. Ainda a referida meta determinou a ampliação da oferta de vagas da educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência do Plano Nacional, aprovado para o decênio 2014/2023.

Desde o ano de 1988 o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) explicitou a prioridade da educação brasileira: erradicar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental. Reconhecia-se a exclusão de parcela significativa da população e a necessidade de fazer valer o direito à educação mínima para todos.

Após o início da vigência da Meta 1 do PNE foi possível constatar incremento no número de vagas disponíveis na rede municipal para o ensino infantil em todos os municípios do Estado de Goiás, objeto do presente estudo de caso, embora a demanda por vagas ainda seja incompatível com a oferta, que deveria atender a todos os cidadãos desde o ano de 2016.

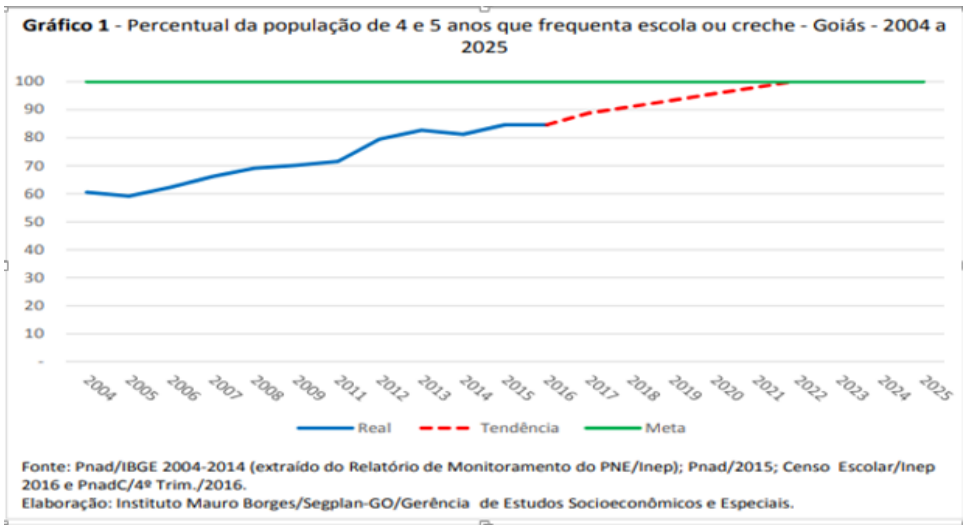
Não obstante, são claros os avanços.

De acordo com dados divulgados pelo Instituto Mauro Borges (IMB, 2016) no 1º Relatório de monitoramento do Plano Estadual de Educação de Goiás, em 2004 Goiás tinha apenas 9,80% (nove vírgula oito por cento) dessas crianças de até 05 anos na escola. Em 2016 o percentual foi 21,25% (vinte e um vírgula vinte e cinco por cento), consideravelmente maior. O incremento de 117% (cento e dezessete por cento) no curto período de um ano, por certo pode ser relacionado à Meta 1 do PNE.

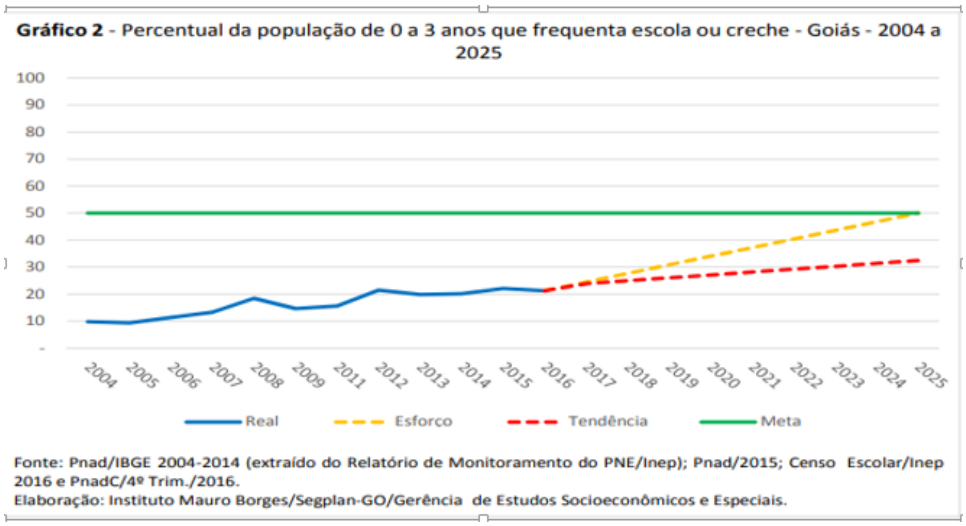
Indica ainda o Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação, publicado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP, 2018), fonte oficial de informações mais atualizada para o monitoramento das

metas do PNE em âmbito nacional, 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 incremento da disponibilização de vagas. De tal sorte a Meta 1 do PNE deverá ser alcançada no país entre 2018 e 2020, caso se mantenha o crescimento das matrículas experimentado na última década (INEP, 2018), registrando-se um atraso de dois a quatro anos na média nacional em relação à determinação do PNE.

É o que demonstram os gráficos a seguir:



O Gráfico 2, por sua vez, mostra a evolução do percentual de crianças de 0 a 3 anos que frequenta escola ou creche.



Assim, em relação à universalização do atendimento em escolas para crianças de 0 a 3 anos, o déficit é maior e a universalização avança de forma mais lenta. Portanto, como o objetivo estipulado é atingir 50% até o final do PNE, será necessário maior esforço nos próximos anos, para um incremento médio anual de 3,3 pontos percentuais até 2025.

Destaca o estudo do Instituto Mauro Borges (IMB, 2016), em relação ao Estado de Goiás, que parcela considerável dos avanços recentes de inclusão escolar no ensino infantil se deu junto às camadas mais vulneráveis da população. Embora a constatação seja essencialmente positiva, revela uma característica do modelo de expansão do atendimento escolar: os mais vulneráveis tem sido os últimos a serem alcançados.

Mesmo dobrando o percentual de atendimento das crianças pertencentes às famílias mais pobres entre 2004 e 2016, o total de crianças nesse grupo populacional é mais elevado do que o total de crianças nos grupos de renda mais alta, de forma que o esforço necessário para aumentar o percentual de matrícula nessa parcela da população tem que ser necessariamente maior.

Destarte, o PNE, no tocante à Meta 1 traz para as políticas públicas na área de educação uma nova cultura, funcionando como norteador das ações e referencial para os órgãos do Executivo e para as entidades responsáveis pela fiscalização e controle de políticas públicas. Em outras palavras, o PNE cumpre importante papel de indução das políticas públicas de educação infantil.

Após a Meta 1 do PNE a educação infantil ganhou centralidade no conjunto das políticas de educação, sendo notáveis os resultados. Ademais, os dados e indicadores divulgados pelo INEP no ano de 2018 apontam para o cumprimento da meta inclusive em relação à creche e pré-escola ao final do prazo de vigência do plano, desde que haja continuidade e aprofundamento das políticas e dos programas federais de apoio aos entes subnacionais.

Considerações conclusivas

A Constituição Federal de 1988 em diversos dispositivos, como os relacionados à vinculação de receitas ao financiamento da educação (aplicação mínima de 18% da receita de impostos e transferências da União e 25% dos estados, Distrito Federal e municípios), prioriza as políticas públicas de educação e a elas aplica os princípios do federalismo cooperativo, instituindo a descentralização das ações educacionais por meio do regime de colaboração.

A União delimita as regras gerais e cria programas inclusivos em nível nacional, elencando situações nas quais a uniformização deve ser perseguida, o que contribui para a redução da desigualdade nacional. É o que se obtém, em certa medida, com planos federais como o PDE, o PAR e o PNE, que fomentam um caráter nacional das políticas minorando, dentre outros, problemas típicos de alternância de governos.

A centralização do planejamento nas mãos da União, todavia, têm como efeito colateral a redução de importância dos municípios e dos estados como formuladores de políticas públicas, a eles atribuindo o papel de implementadores das políticas de um governo central, ao qual é conferido poder de decisão.

Isso resulta na falta de participação dos beneficiários no processo de planejamento das prioridades, dificulta a identificação de demandas e consequentemente a formulação e implementação de ações mais eficazes.

Ressalte-se, todavia, que os instrumentos de planejamento existentes nos municípios não garantem adequada aplicação dos recursos, seja porque o orçamento não gera direitos ou porque a execução da política pública muitas vezes não é planejada ou alinhada às necessidades da comunidade.

Como reflexo, embora os municípios em sua grande maioria respeitem os percentuais formais de gasto mínimo determinados pela Constituição Federal, as despesas realizadas não têm assegurado o cumprimento da Meta 1 do PNE, dentro do prazo inicialmente previsto. Assim, o adimplemento do dever de gasto mínimo não representa desempenho adequado na prestação da política pública educacional, sendo necessário melhor direcionamento das ações. (PINTO p.26)

São enormes, portanto, os desafios a serem superados para a melhoria do federalismo fiscal cooperativo na educação. A institucionalização de pactuações federativas democráticas, a implementação de mecanismos que assegurem equidade na oferta do ensino, como o custo aluno-qualidade inicial e o custo aluno-qualidade e a regulamentação do regime de colaboração, elencados na meta 20 do PNE e ainda não implementados, podem ser instrumentos estratégicos para vencerem as desigualdades na oferta de educação de qualidade em um país de tantas disparidades como o Brasil.

A Constituição de 1988, ao consagrar o modelo federativo no âmbito da arrecadação das receitas, instituiu um complexo sistema de distribuição de competências e receitas de modo a proporcionar a todos os entes, nacional e subnacionais, recursos suficientes para a satisfação de suas finalidades institucionais.

Contudo, nota-se que a União concentra em seus cofres a maior parcela dos ingressos, provocando intenso debate sobre a autonomia dos demais entes. A atual distribuição das competências tributárias não é suficiente para proporcionar os recursos necessários à consecução das atribuições das outras unidades federativas.

Os resultados do presente estudo, todavia, apontam que a fixação de metas e objetivos claros por parte da União tem sido importante política nacional de desenvolvimento e redução

de desigualdades, favorecendo a transparência e responsabilidade financeira e colaborando para que a alternância nos governos municipais não impeça o atingimento da meta de universalização do ensino infantil, cuja diretriz, embora no texto constitucional desde 1988 (art. 214, I, da Constituição Federal), estava longe de ser alcançada antes da vigência da Meta 1 do Plano Nacional de Educação instituído pela Lei nº13.005/2014.

Referências bibliográficas

ADEODATO, João Maurício. *Uma teoria retórica da norma jurídica e do direito subjetivo*, 2ª edição, rev. Ampl., Editora Noeses, São Paulo, 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. p. 233.In **Políticas Públicas, Reflexões sobre o conceito jurídico**. ORGANIZADOR Maria Paula Dallari Bucci, Saraiva, 2006.

ARRETCHE, M. Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Revan, 2000.

ARAUJO, G.C. 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. 2018.

ARAÚJO, L. O desafio do regime de colaboração no novo Plano Nacional de Educação. Jornal de Políticas Educacionais, n. 16, p. 59-65, jul./dez. 2014. Disponível em: https://revistas.ufpr.br/jpe/article/view/40312. Acesso em: 24 jul. 2018.

ARGOLO, Juliana e MOTTA, Vânia. Arranjos de desenvolvimento da educação: regime de colaboração de 'novo' tipo como estratégia do capital para ressignificar a educação pública como direito. 2015. Disponível em http://portal.andes.org.br/imprensa/publicacoes/imp-pub-719215657.pdf. Acesso em 05/04/2019.

BERCOVICI, G. Desigualdades regionais, Estado e Constituição. São Paulo: Max Limonad, 2003.

BOECHAT, Stephan Righi. Orçamento por Resultados e Direito Financeiro. Série Direito Financeiro (Coord. J Mauricio Conti). São Paulo: Blucher Open Access, 2018. Disponível em <https://openaccess.blucher.com.br/article-list/9788580393392-401/list#articles> Acesso em 06/04/2019

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 8 nov. 2017

BUCCI. Maria Paula Dallari. VILARINO. Marisa Alves. A ordenação federativa da Educação brasileira e seu impacto sobre a formação e o controle das políticas públicas educacionais. . In ABMP; TODOS PELA *EDUCAÇÃO*. Justiça pela qualidade na *Educação*. São Paulo: Saraiva, 2013, pp. 117-150.

CASTRO, Jorge Abraão de. Financiamento e gasto público na educação básica no Brasil 1995-2005. 2007. Disponível em *Educ. Soc.*, Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 857-876, out. 2007.Disponível *em http://www.cedes.unicamp.br.* Acesso em fevereiro/2019.

CASTRO, Jorge Abraão de. Evolução e desigualdade na educação brasileira. 2009. Disponível em http://www.scielo.br/pdf/es/v30n108/a0330108.pdf, acesso em 03/04/2019
CONTI, José Mauricio. Levando o direito financeiro a sério. A luta continua. 2ª edição São Paulo: Blucher Open Access, 2016.

COUTINHO, Doris de Miranda. Finanças públicas: travessia entre o passado e o futuro. Série Direito Financeiro (Coord. J Mauricio Conti). São Paulo: Blucher Open Access, 2018. Disponível em https://openaccess.blucher.com.br/article-list/9788580393415-402/list#articles

CRUZ e CALLEGARI em Porque o Fundeb é essencial para combater a desigualdade na educação no Brasil. Disponível em <https://brasil.elpais.com/brasil/2017/11/30/politica/1511997226_318988.html>. Acesso em 03/04/2019

CRUZ, Rosana Evangelista da. Os Recursos Federais para Financiamento da Educação básica. Disponível em https://seer.ufrgs.br/index.php/fineduca/article/viewFile/51383/31837. Acesso em 03/04/2019.

DALLAVERDE, Alexsandra Kátia. As transferências voluntárias no modelo constitucional brasileiro. Série Direito Financeiro (Coord. J Mauricio Conti). São Paulo: Blucher Open Access, 2016. Disponível em <http://openaccess.blucher.com.br/article-list/as-transferencias-voluntarias-no-modelo-constitucional-brasileiro-320/list#articles>. Acesso em 03/04/2019.

FREITAS, Leonardo Buissa; BEVILACQUA, Lucas. *Atividade financeira do Estado, transferências intergovernamentais e políticas públicas no federalismo fiscal brasileiro*. Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico – 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. 2018

FUX. Luiz A possibilidade de Controle Judicial, a autonomia constitucional orçamentária e a problemática do orçamento participativo. P. 42 In Direito Financeiro e a Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, Orçamento Público na Jurisprudência do STF. Disponível em: *http://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/101250/orcamento_publico_jurisprudencia_fux.pdf*. Acesso em janeiro/2018.

HOLMES. Stephen e SUSTEIN, Cass R. The Cost Of Rights – Wy Liberty Depends on taxes, New York, Nornon &Company, 2000.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação – 2018. Brasília, DF, 2018.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Relações entre avaliação e gestão educacional em municípios brasileiros: estudo em dez municípios da federação, Brasília DF 2018. Disponível em: http://portal.inep.gov.br. Acesso em 04/04/2019.

IPEA. Instituto de pesquisa econômica aplicada Políticas sociais: acompanhamento e análise. Boletim de Políticas Sociais, Brasilia, DF, n. 13, mar. 2006.

LOCHAGIN, Gabriel Loretto. A execução do orçamento público: flexibilidade e orçamento impositivo. Série Direito Financeiro (Coord. J Mauricio Conti). São Paulo: Blucher, 2016.

Disponível em <http://openaccess.blucher.com.br/article-list/a-execucao-do-orcamento-publico-flexibilidade-e-orcamento-impositivo-314/list#articles>. Acesso em 03/03/2019.

LOCHAGIN, Gabriel Loretto. Elementos jurídicos da reestruturação internacional da dívida pública. Série Direito Financeiro (Coord. J Mauricio Conti). São Paulo: Blucher Open Access, 2017. Disponível em https://www.blucher.com.br/livro/detalhes/elementos-juridicos-da-reestruturacao-internaciona-da-divida-publica-1339. Acesso em 05/03/2019

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Plano Nacional da Educação. Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne_conhecendo_20_metas.pdf>. Acesso em 11/03/2019

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, set.fev/2016. pp. 69-78.

PINTO. Élida Graziane. Financiamento dos Direitos à Saúde e à Educação – uma perspectiva constitucional. Editora Fórum. 2015. P.26 e seguintes.

PINTO, Isabela. Mudanças nas políticas públicas: a perspectiva do ciclo de política. Revista Políticas Públicas, v. 12, nº 1, 2008. pp. 27-36.

SARLET. Ingo Wolfgang e FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. Reserva do Possível, mínimo existencial e direito à saúde: algumas aproximações. P, 11 e seguintes. In Direitos Fundamentais orçamento e reserva do possível. Organizadores Ingo Wolfgang Sarlet e Luciano Beneti Timm. 2008.

SCAFF. Fernando Fagury. Crônicas de Direito Financeiro. Tributação, Guerra Fiscal e Políticas Públicas. Capítulo 7 Orçamento e Políticas Públicas, 2016, Conjur.

SOUZA, Eliane Ferreira de. Os Desafios da Constituição de 88 e do Federalismo Cooperativo: para Além do Direito à Educação: o Direito ao Desenvolvimento http://dspace.idp.edu.br:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/91/disserta%C3%A7%C3%A3o_Eliane%20Ferreira%20de%20Sousa.pdf?sequence=1&isAllowed=y, acesso em 27/03/19

VALLE, Vanice Lírio do Administração e Políticas Públicas: deferência como efeito jurídico. In: Leite; Nery Jr.; Streck (Coords). Crise dos poderes da República: judiciário, legislativo e executivo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

1º Relatório de Monitoramento do Plano Estadual de Educação de Goiás. Adriana Moura Guimarães, Rui Rocha Gomes, Tallyta Carolyne Martins da Silva. Publicado em 07 de novembro 2017 e atualizado em 10 Agosto 2018. Disponível em <http://www.imb.go.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=1188:1%C2%BA-relat%C3%B3rio-de-monitoramento-do-plano-estadual-de-educa%C3%A7%C3%A3o-de-goi%C3%A1s&catid=220&Itemid=189>. Acesso em 16/11/2018

TORRES. Heleno Taveira. Constituição financeira e o federalismo financeiro cooperativo equilibrado brasileiro. p.45 in Direito Financeiro, Econômico e Tributário, homenagem a Regis Fernando de Oliveira. IPAM, Quartier Latin. 2014.

TORRES. Heleno Taveira. Federalismo cooperativo exige reformas política e tributária no país em: https://www.conjur.com.br/2014-ago-27/consultor-tributario-receita-promover-politicas-coerentes-economia. Acesso em 27/0/2019