XXVIII ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI GOIÂNIA – GO

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS II

SANDRA REGINA MARTINI

MARA DARCANCHY

ROBERT BONIFÁCIO DA SILVA

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 II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/ UFG / PPGDP

Coordenadores: Sandra Regina Martini

Mara Darcanchy

Robert Bonifácio da Silva – Florianópolis: CONPEDI, 2019.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-812-7

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 II

Apresentação

Na perspectiva de concretizar o objetivo de valorização da pesquisa interinstitucional como uma contínua necessidade de reformulação axiológica, por meio do diálogo permanente entre diversificadas visões, culturas e referências, a obra divulga artigos apresentados no Grupo de Trabalho intitulado DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS II, durante o XXVIII ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI realizado na cidade de Goiânia/GO, entre os dias 19 e 21 de junho de 2019.

A presente obra reúne aportes científicos de estudiosos, profissionais e juristas de expressão nas diversas áreas do direito, com a proposta de investigações, em vários prismas, sobre o desenvolvimento das relações jurídicas, o amadurecimento evolutivo dos direitos sociais e das políticas públicas, diante dos desafios postos pela nova ordem global, que determinam como única certeza a existência de crescentes incertezas.

Incertezas estas, advindas das céleres mudanças da realidade contemporânea, sem precedentes históricos, com a ressignificação de paradigmas e alicerces da humanidade, na premente busca de alternativas aptas a promover o equilíbrio entre a ampliação dos avanços e a redução das desigualdades, a garantir espaços de participação das minorias e das parcelas vulneráveis e a valorizar a qualidade de vida, com base nos pilares dos direitos fundamentais e da justiça.

Ao desenvolver reflexões críticas sobre várias temáticas relevantes, algumas novas e outras já conhecidas, mas ainda carentes de solução, ao possibilitar o diálogo da diversidade de interesses e perspectivas de potencial transformador na produção do conhecimento e na construção de um novo modelo de participação social, a obra que ora se apresenta pretende contribuir com o resgate de valores basilares, para a concretização de direitos que ainda estão restritos ao nível do discurso.

Os artigos debatidos e apresentados no GT são a seguir descritos:

CARLA MANUELLA ARAGÃO BEZERRA e STÉFANI CLARA DA SILVA BEZERRA fundamentam crítica sobre a finalidade do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), embora visto como forma de integração cultural e acesso democrático às instituições de ensino superior, ao ser transportada para as escolas, mostra o inverso: competitividade,

rankerização da educação e exclusão de alunos “inadequados” ao sistema. Salientam que a matriz curricular escolar deveria se basear na formação e evolução intelectual e pessoal do aluno e que as escolas, ao visarem lucros e visibilidade, tratam seus alunos como poupanças de conhecimento, depositando conteúdos e retirando colocações.

CÁTIA REJANE LICZBINSKI SARRETA e LUCIANO PINELI CHAVEIRO trazem, com o sugestivo título: “Maiores abandonados” uma discussão sobre as políticas públicas que o Estado dispõe para atender crianças e adolescentes que saem do acolhimento institucional, muitas vezes, por atingir sua maioridade. A partir de uma contextualização no instituto adoção e na sétima medida protetiva do art. 101, do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) que são os abrigos, descrevem a escassez de políticas públicas propostas pelo Estado para essas crianças.

DANILO HENRIQUE NUNES e LUCAS DE SOUZA LEHFELD propõem o novo conceito de família e das relações poliafetivas, destacando que a respectiva omissão regulatória implica reflexos no Direito Previdenciário. Passam por discussões sobre o reconhecimento das uniões homoafetivas como entidade familiar, e sobre a perda da eficácia jurídica do conceito tradicional de família e dos modelos familiares monogâmicos.

FABIANA ALDACI LANKE discorre sobre o cumprimento da meta nº 20 do Plano Nacional de Educação e o monitoramento por organizações governamentais e não governamentais, sobre os investimentos públicos em educação básica. Pontua políticas públicas, mecanismos de participação social e medidas governamentais de enfrentamento a questões que afetam o direito social à educação, como garantia constitucional.

FERNANDA SANTOS BRUMANA examina a atuação do orçamento público na seara das medidas administrativas com a finalidade de concretização dos Direitos Fundamentais, as chamadas Políticas Públicas. Aborda ainda a PEC do orçamento impositivo e suas implicações para o atual cenário nacional das políticas públicas e desenvolvimento, mostrando possíveis benefícios e resultados esperados.

GIOVANA TOGNOLO VILELA MACEDO e MILENA ZAMPIERI SELLMANN enfatizam a impossibilidade de substituição de CDAs para alterar o polo passivo nas execuções fiscais, trazida com a edição da súmula n.º 392 do STJ que criou diversos obstáculos ao recebimento do crédito tributário pela Fazenda Municipal. Apontam as suas impropriedades diante conceitos básicos do Direito Tributário, além de sua não recepção pela nova lei processual, o CPC/2015. Por fim, trará uma reflexão sobre os óbvios impactos de tal interpretação sobre a concretização de direitos fundamentais sociais.

GUILHERME RAMOS JUSTUS e EDUARDO MILLEO BARACAT no artigo: “O Decreto n. 9.450/2018 como instrumento de inclusão social para presos e egressos do sistema prisional brasileiro” analisam, a partir de dados do CNJ sobre reincidência criminal e a situação do sistema prisional brasileiro, como a instituição da Política Nacional de Trabalho no Sistema Prisional pode efetivar o ideal ressocializador da pena. Exploram também uma teoria contemporânea sobre o viés social das penas, seus respectivos meios de readaptação do preso e do egresso do sistema prisional ao convívio social, bem como de que forma o trabalho pode ser um método eficaz de inclusão social e de redução da reincidência criminal.

JUSSARA SCHMITT SANDRI desenvolve pesquisa sobre o direito à educação e a política de reserva de vagas no âmbito do Instituto Federal do Paraná, objetivando demonstrar a dinâmica do sistema de reserva de vagas para o acesso ao ensino médio integrado e subsequente. Evidencia que a política de cotas raciais e sociais viabiliza o acesso à educação a determinadas minorias e grupos em estado de vulnerabilidade socioeconômica, no âmbito da referida instituição de ensino.

LÍGIA DE SOUZA FRIAS descreve a relevância do programa “Luz para Todos” e respectivo desenvolvimento de forma eficiente, interpretando planos plurianuais e dados estatísticos de modo a demonstrar que um planejamento bem executado traz diversos ganhos para as populações beneficiadas. Durante a apresentação de seu artigo a autora fez interessantes comentários como a importância da geladeira na redução de casos de pressão alta provenientes da conservação de carne com o sal, entre outros resultados positivos propiciados por este programa ao levar energia elétrica a milhares de domicílios em áreas rurais e comunidades isoladas que estavam na escuridão em pleno século XXI.

LUIZ HENRIQUE MILARÉ DE CARVALHO assinala o direito à moradia digna, (EC 26 /2000) no contexto de (des)construção dos direitos sociais no Brasil. Questões de saneamento básico em áreas periféricas, do fim do Ministério das Cidades, do crescente favelamento dos centros urbanos e as ações implementadas em Políticas Públicas que permeiam o conceito de dignidade são discutidas, na efetivação dos direitos sociais, sobretudo para realizar a Constituição Cidadã.

MÁRCIO VALÉRIO FERREIRA FERNANDES em seu artigo intitulado: “Políticas públicas de saúde e orçamento público: impactos das renúncias fiscais” identifica as principais causas da insuficiência de recursos para a saúde pública. A hipótese, confirmada pelos resultados e conclusões, é a de que as renúncias fiscais e as desvinculações das receitas da União contribuem para tornar o orçamento efetivamente comprometido. O subfinanciamento faz com que a Administração não atenda às necessidades da população,

fomentando o crescimento da judicialização e colocando em risco a sustentabilidade orçamentária e o desenvolvimento social.

NICHOLAS ARENA PALIOLOGO e DANIEL MACHADO GOMES investigam a judicialização das políticas públicas de saneamento básico no estado do Rio de Janeiro e seus respectivos impactos. Analisam ações ajuizadas e tratam da doutrina da efetividade das normas constitucionais, o agigantamento do Poder Judiciário frente aos outros poderes e a consolidação do saneamento básico como direito fundamental. Concluem pela necessidade de criação de parâmetros específicos para a atuação judicial, respeitando o plano de metas, recursos orçamentários e as disposições previstas na própria lei federal.

RAINERI RAMOS RAMALHO DE CASTRO avalia a efetividade do programa "Bolsa Família" para a garantia dos direitos fundamentais à alimentação e à saúde. Conclui que o Programa trouxe resultados bastante positivos, tendo exercido um papel relevante na melhoria das condições de vida de seus beneficiários. Entretanto, as deficiências legais constatadas na estrutura do programa resultaram em consequências negativas práticas para sua concretização, prejudicando o alcance pleno de seus objetivos.

REGINA VERA VILLAS BOAS e DURCELANIA DA SILVA SOARES revelam na pesquisa intitulada: "O direito fundamental social à educação de qualidade e a (in) efetividade das políticas públicas voltadas aos jovens e adolescentes em situação de vulnerabilidade social", que somente a prática da educação de qualidade poderá resgatar valores da essência humana, para o pleno desenvolvimento de crianças, jovens e adolescentes, concretizando sua formação e o seu preparo para a vida. Avançam no entendimento de que o sistema educacional não tem se mostrado satisfatório ao cumprimento desse desiderato, indicando a necessidade de desenvolvimento e materialização de políticas públicas educacionais eficientes e inclusivas, que protejam os mais vulneráveis às vicissitudes socioeconômicas e culturais contemporâneas e às inquietudes da sociedade civil tornando-a igualitária e justa.

ULYSSES MONTEIRO MOLITOR aborda a audiência de custódia no processo criminal como instrumento de políticas públicas pelo Poder Judiciário, instrumento que objetiva a breve apresentação judicial do preso em flagrante para avaliação da necessidade da prisão com vistas à rápida constatação de eventuais ilegalidades ou outras ofensas aos Direitos e Garantias Fundamentais. As convenções humanitárias impõem uma atuação célere e eficaz do Poder Judiciário, mormente se tratando de processos criminais de presos em flagrante, avaliando se garantias constitucionais foram obedecidas mesmo sem a necessária presença de um advogado e sem a oportunidade de exercício de ampla defesa.

Nesse sentido, tendo como elemento fundante a construção de diálogo permanente e a transversalidade dos direitos sociais e das políticas públicas com as diversas dimensões epistemológicas, a obra que ora se apresenta tem o intuito de contribuir com todos os sentidos de inclusão, propiciando instrumentos para a conquista da cidadania e da dignidade humana, pautada na possibilidade de articulação da cidadania para a concepção de caminhos que levem à formação de uma sociedade mais justa.

Finalizando esta apresentação, cumpre registrar nosso agradecimento pela oportunidade de condução dos debates entre pesquisadores altamente qualificados e a honra desta coordenação.

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - Uniritter / URGS

Profa. Dra. Mara Darcanchy - Centro Universitário Curitiba - UNICURITIBA

Prof. Dr. Robert Bonifácio da Silva - Universidade Federal de Goiás – UFG

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.

PERSPECTIVAS SOBRE O INVESTIMENTO PÚBLICO EM EDUCAÇÃO: OBSERVÂNCIA DA META 20 DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

PERSPECTIVES ABOUT PUBLIC INVESTMENT IN EDUCATION: OBSERVANCE OF THE TARGET 20 OF THE NATIONAL EDUCATION PLAN

Fabiana Aldaci Lanke [1]

Resumo

O trabalho aborda o direito social à educação, como garantia Constitucional. Analisa o cumprimento da meta nº 20 do Plano Nacional de Educação, regulamentado pela Lei 13.005 de 2014, que prevê ampliação do investimento público em educação pública atingindo 10% do Produto Interno Bruto (PIB) em 2024. Utiliza pesquisa descritiva bibliográfica para apresentar o monitoramento por organizações governamentais e não governamentais, sobre os investimentos públicos em educação básica entre 2014-2016. Estuda o ciclo de política pública e os mecanismos de participação social, além, das medidas governamentais de enfrentamento as questões econômicas que afetam a educação pública.

Palavras-chave: Política pública de educação, Investimento público, Meta 20 do plano nacional de educação, Direito social

Abstract/Resumen/Résumé

The research addresses the social right to education, as a Right Constitutional. Analyzes the observance of the target number 20 of the National Education Plan, regulated by Law 13.005 of 2014, which provides the expansion of public investment in public education reaching 10% of Gross Domestic Product (GDP) by 2024. Through descriptive bibliographic research presents monitoring by governmental and non-governmental organizations, with information of public investments in basic education between 2014-2016. It studies the public policy cycle and the mechanisms of social participation, and, the governmental measures to cope economic issues affecting public education.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Public policy of education, Public investimento, Target 20 of the national education plan, Social right

[1] Bacharela em Serviço Social e Mestranda em Direito e Políticas Públicas pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro.

1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho aborda o direito social à educação, que se realiza por meio de política pública para este fim. O objetivo é estudar o cumprimento da meta nº 20 do Plano Nacional de Educação (PNE), regulamentado pela Lei 13.005 de 2014, que se refere a: "Ampliar o investimento público em Educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% do Produto Interno Bruto (PIB) do País no 5º ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% do PIB ao final do decênio." Contudo, a delimitação do presente estudo se dá entre o período de 2014 e 2016, com foco em educação básica.

A educação será observada pelo aspecto do ciclo de políticas públicas, visto que é composta por processo de coparticipação entre os diversos atores envolvidos na sua realização. Será norteador das reflexões a proposta político-econômico neoliberal, viés condutor das relações macro e micro política do Estado.

Para compreensão prática da realidade do financiamento da educação, serão apresentadas informações da Confederação Nacional dos Municípios (CNM), sobre repasses financeiros executados pelo Fundo Nacional de Educação (FNAE) ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). A CNM, assim como a Frente Nacional de Prefeitos (FNP), congrega representantes municipais e, frequentemente, busca junto ao Governo Federal garantia de continuidade de financiamento para os municípios brasileiros. Também serão apresentados dados do Instituto Nacional de Ensino e Pesquisa Anísio Teixeira (INEP), Observatório do PNE, que se trata de plataforma de monitoramento conduzida por setores da sociedade civil.

Observa-se ainda, a realidade atual de controle das despesas públicas pela publicação da Emenda Constitucional (EC) nº 95 de 2016, que aponta percentuais de repasse financeiro com proporção distinta de um ano para outro.

Assim, elege-se a seguinte hipótese de estudo: O progresso de cumprimento da Meta 20 do PNE, apresenta deficiência no cumprimento pela ausência de fontes permanentes para o financiamento da política pública de educação, gerando incompletude nos repasses do Governo Federal para o FUNDEB.

Recorre-se a dados apresentados pelos Ministérios de Educação e Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, como forma de apresentar informações dos investimentos federais em educação básica. Também serão estudadas informações do Ministério da Fazenda em observância do cumprimento à meta nº 20 do PNE.

Partindo dos pressupostos explicitados, justifica-se o presente estudo que aborda questão contemporânea da política pública de educação e se utiliza, para tanto, a metodologia de pesquisa descritiva. Realizada em documentos, leis, livros e publicações de órgãos colegiados que tratam da temática da educação. Além de agregar, referencial teórico de autores que se debruçam sobre este foco de estudo, inclusive sobre a constituição do direito social em si, realizado por política pública em fluxo de fases que, se intercomunicam constantemente, e, formam o ciclo da política pública.

2. PERSPECTIVA CÍCLICA DA POLÍTICA PÚBLICA DE EDUCAÇÃO

O direito social à educação está previsto no artigo 6º da Constituição Federal de 1988 (CRFB de 1988), como direito do cidadão e dever do Estado ,"a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição". (BRASIL, 1988).

Por sua vez, estes direitos se inscrevem na perspectiva de justiça distributiva, que possibilita a compensação de acesso a bens e serviços para as distintas classes sociais. São englobados neste cunho, os direitos ao trabalho e os direitos do trabalhador, além do direito à seguridade social, voltada as condições dignas de vida para indivíduos e suas famílias. Por sua vez, a exequibilidade se dá através de políticas públicas destinadas ao amparo social das classes fragilizadas na sociedade. (COMPARATO, 2010, p.77)**.**

A proteção social acolhida por aspecto de consenso público é transformada em norma jurídica desenvolvida na esfera política. São, portanto, gerados efeitos de aplicação objetiva da dignidade da pessoa humana, donde são extraídos direitos no espaço jurídico, estabelecidos com aspecto de imperatividade (BARCELLOS, 2000, p. 187 – 188).

Importante compreender que o período histórico à época da promulgação da CRFB de 1988, foi marcado por sentimento que Barroso (2010, p. 435) descreve como

"redescoberta da cidadania", a partir do rompimento com regime totalitário, que por vinte anos vigorou no país. Considerando a alteração de valores implícitos na sociedade, ocorreu processo de "conscientização das pessoas em relação aos próprios direitos", e foram inseridos no texto constitucional direitos inexistentes anteriormente.

Posteriormente, com a publicação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) de 1996, mostrou-se no artigo 1º, da referida norma a descrição da educação como "processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana [...] nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais." Portanto, a educação sobressai o espaço didático-pedagógicos e expressa-se pela formação de sujeitos cívicos, políticos e sociais, pelo exercício da cidadania.

A educação pública viabilizada pelo financiamento de programas para desenvolvimento, e, motiva o continuado monitoramento e avaliação da política pública, como prática de cidadania. A política pública, segundo Souza (2006, p.26) é a área de estudo que visa "colocar o governo em ação" e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente)". O processo de formulação das políticas públicas e sua implementação requer ação governamental, bem como, mobilizações e estímulo pela participação social, para que haja uma resposta à demanda, ou problema, apresentado.

Contudo, uma medida de reposta a uma demanda da realidade para sua efetivação envolve, também, que este problema identificado se relacione com a efetivação de plataformas eleitorais, que implicam sobre uma realidade para a qual se volta. Uma vez que os agentes, e possíveis, burocratas tomadores de decisão e da implementação de uma política pública pertencem a grupos específicos como suas legendas partidárias.

Contudo, a educação como política pública, pode ser compreendida de modo metodológico através do ciclo de políticas públicas, composto pelas fases: Identificação do problema ou demanda, Formação de agenda, Formulação da política, Tomada de decisão política, Implementação, Monitoramento e Avaliação e Encerramento. (HOWLETT, *et.al*, 2013, p.14-15). Cada etapa do processo, também denominado de "*policy making"*, envolve atores, arenas e intencionalidades para o mesmo fim. O ciclo não se estabelece fixamente, pois, as fases se interligam e podem interferir continuamente no desenvolvimento da política pública em questão. Além de motivar atores específicos em cada fase, ou etapa, a exemplo, na "Tomada de Decisão" os

agentes políticos e burocratas, são aqueles que, preferencialmente, atuam e decidem. Embora, possam receber influência de atores presentes em outras fases do processo cíclico, como pelo próprio público beneficiário.

Os atores envolvidos na construção das políticas públicas, possuem aspectos característicos e podem atuar "como um incentivo ou como um ponto de veto", assim, balizando as ações dos governos. Um dos papéis elementares dos atores é "Identificar Demandas" e sensibilizar os governos para que se tornem propostas de ação.

Para Souza (2006, p.30), diante da demonstração das demandas, ou problemas a serem tratados, os governos podem se comportar de três possíveis modos: *i)* Estabelecendo foco nos problemas que adentram na agenda como um dever de ação. *ii)* Destinando atenção sobre a construção de consciência coletiva a respeito problema em questão. Este é um fator determinante na definição da agenda, a ação política envolvida no tema que é colocado em tela. *iii)* Focalizando os participantes classificados como visíveis e invisíveis. Os primeiros são políticos, mídia, partidos ou grupos de pressão e demais atores que definem agenda. Os segundos são acadêmicos e burocratas e definem as alternativas para desenvolver a política pública.

Contudo, memso que um problema identificado no processo de *policy making*, apresente relevância social, expressa por anseios populares, para efetivamente se inserir na agenda política, necessita que os atores percebam "janelas de oportunidades" ou "*policy windows*" (RUA, 2018, p.68). Para que possam agir através de modo estratégico, seja por sensibilização ou por articulação para que um problema adentre a agenda pública, defendendo uma ideia comum**.**

As *policy windows*, por sua vez, variam em previsibilidade e se dão por necessidades postas por crises, escândalos, por ciclos orçamentários, ou por influências de períodos eleitorais (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 116-117). As "janelas de oportunidades" se apresentam na fase de "Formação da Agenda" como ciclo de políticas públicas. O que pode possibilitar, e fomentar, a articulação social que permita a participação ativa da sociedade civil e das instituições envolvidas na área da política pública em questão, no caso tratado neste estudo, na educação.

A política pública de educação, através de processo cíclico, demonstra o estabelecimento democrático e reúne atores, instituições e ideias, em alguma medida convergentes, constituindo prática coletiva. Válido compreender que este processo exige

de seus atores, conhecimento de causa para que possam executar com efetividade sua função. Neste sentido, espaços como conselhos, observatórios e demais instâncias de participação popular e gestão democrática prevista na LDB de 1996, poderão atuar perspectiva de ideias consensuais para o enfrentamento de problemas.

3. O COMPROMISSO FINANCEIRO DO ESTADO COM A POLÍTICA PÚBLICA DE EDUCAÇÃO BÁSICA

Sobre a dinâmica financeira que dá suporte à política pública social de educação, Salvador (2012, p.143) indica que se estabelece pelos próprios trabalhadores, porém, discursos políticos e jornais descrevem esta relação de modo dissimulado. A principal fonte de financiamento das políticas sociais, provém de impostos, em 2011 correspondeu ao montante de R$ 67,3 bilhões com total de 83,08% do orçamento fiscal do ano.

O imposto permeia as transações comerciais cotidianas, "trata-se de quantia em dinheiro paga para o Estado brasileiro e aos estados e municípios por pessoas físicas e jurídicas" (GOVERNO DO BRASIL, 2009). Parte da arrecadação deste tributo é revertido para o custeio de despesas de administração, investimentos em infraestrutura e oferta de serviços como a educação. Contudo, além da arrecadação financeira é necessário que haja devida aplicação de recursos em relação as necessidades.

De tal modo que ao se atribuir atenção ao crescimento econômico juntamente com desenvolvimento social, possibilita-se o desenvolvimento humano. No entanto, Faleiros (1991, p. 18-19) ressalta que o crescimento econômico vem sendo apresentado como solução em si mesmo, para as questões de debilidade nas ofertas de políticas sociais. Como exemplo, o autor ressalta que em 1984, o candidato a presidência defendia em seus discursos a ideia de "aumentar o bolo" para que assim se aumente "a fatia" a ser repassada ao trabalhador, incluindo-o como "sócio do progresso", sob a égide da igualdade.

A visão lançada sobre as políticas sociais passou a apresenta-las como prêmio ao trabalhador, nesta relação, os bens públicos[1] delimitam-se como privilégios classistas e

[1] Os bens coletivos são relativos ao conjunto de recursos compartilháveis por todos os indivíduos, a exemplo do meio ambiente. A redação do artigo 225 da CRFB de 1988 dá a medida da dificuldade de alocação dos bens coletivos. Quando se diz que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e ao mesmo tempo o dever de prover e manter o equilíbrio ecológico é de todos (Poder Público e coletividade), aparentemente há uma confusão (no sentido técnico do termo) das posições de "credor" e "devedor", o que no limite inviabilizaria a dedução de pretensão.

as políticas públicas são convertidas em benefícios provisórios. Após a crise estrutural do capital da década de 1970, o Banco Mundial e demais organismos internacionais traçaram metas para os países em desenvolvimento, muitas relacionadas a educação e o preparo mão-de-obra para as necessidades da globalização do capital. No Brasil a intensificação ocorreu a partir do Governo Collor, o período configurou "destruição das frágeis conquistas democráticas" (PEREIRA, 2012, p. 739-742).

Contudo, dadas as mobilizações de grupos e movimentos sociais, os períodos históricos marcam conquistas de direitos que se consolidam com a promulgação da Constituição Federal de 1988. Buscou-se a solidificação de políticas duradouras e com condições adequadas às gerações subsequentes. Posteriormente, o direito social a educação, foi regulamentado pela LDB de 1996.

Ocorre pelo modelo organizativo brasileiro, o federalismo[2], divisão de recursos e serviços a serem, obrigatoriamente, aplicados em educação pública nas três esferas administrativas. Para tanto, conta-se com a regulação efetuada pelo Ministério da Educação (MEC), que tem como finalidade promover ensino de qualidade e atuar no fomento de "visão sistêmica da educação", compreendida por ações integradas. Trata-se de uma autarquia que busca atuação entre os sistemas de educação "sem disputas de espaços ou de financiamentos". Cabe ao MEC, definir Planos e estratégias de organização de programas, oriundos do Governo Federal, a serem realizados nos municípios, além da articulação entre sistemas integrados nas demais esferas de poder. (MEC, 2018).

Deste modo, cada nível de governo possui diferentes responsabilidades, inclusive com relação à oferta da educação básica nas diferentes etapas de ensino. A educação infantil é função própria dos Municípios, oferecida em creches e pré-escola, e o ensino fundamental competência de Estados e Municípios, em um sistema de responsabilidade compartilhada. Aos Estados cabe a oferta do ensino médio, também com apoio do governo federal. Além do ensino regular, os Municípios são responsáveis pela oferta da educação especial, na educação infantil e no ensino fundamental, e da educação de jovens e adultos, no correspondente ao ensino fundamental. Podendo, ainda, oferecer educação profissional, para a jovens e adultos trabalhadores que possuam o ensino fundamental.

[2] Para Bobbio *et. al* (1986, p.248) o federalismo resulta do estabelecimento do poder de forma vertical. Contudo, a característica fundante do Federalismo está na formulação de acordos formais entre os entes autônomos, voltados para objetivos comuns.

À União, cabe exercer função redistributiva e supletiva em matéria educacional por meio de apoio técnico e financeiro aos Entes federados, como forma de equalizar oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino. Estas ações pautam-se em indicadores educacionais que atribuem valor estatístico à qualidade do ensino, desempenho dos alunos e realidade regional, são medidas para o monitoramento dos sistemas educacionais. Elementos como acesso, permanência e aprendizagem dos alunos são avaliados pelo Censo Escolar aplicado pelo Instituto Nacional de Ensino e Pesquisa Anísio Teixeira (INEP) em atenção à Portaria MEC nº 316, de 2007 e fornecem base para o desenvolvimento e criação de políticas públicas voltadas à educação.

Os recursos para o financiamento de políticas públicas passam por fundos destinados a este fim. Para Meirelles (1979, p.133) fundo público é "[...] toda reserva de receita para aplicação em determinada Lei." O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) é autarquia federal criada pela Lei nº 5.537 de 1968. O Fundo é responsável pela execução de políticas e programas educacionais do Ministério da Educação (MEC) dentre esses: O Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE), entre outros. Ao aderir aos programas federais, o município assume a responsabilidade de realizar as prestações de contas no prazo estabelecido pelo FNDE, de transferências obrigatórias/legais e/ou voluntárias[3], ou mesmo de exercícios anteriores.

Em atenção ao *caput* do artigo 212 da Constituição Federal, garante-se gasto mínimo de recursos financeiros que o Poder Público se obriga a aplicar em educação, assim a União tem de aplicar 18% (dezoito por cento) de suas receitas em despesas relativas à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Através da Emenda Constitucional nº 53, de 2006, foi criado o FUNDEB, regulamentado pela Lei nº 11.494 de 2007, que institui no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, um Fundo com natureza contábil, "nos termos do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT". Neste sentido, a redação da Lei estabelece na sequência a responsabilidade financeira dos Estados, Distrito Federal e Municípios, os quais passam a ter a obrigação de aplicar na manutenção e

[3] De acordo com o Ministério da Fazenda, as Transferências Legais podem ser incondicionais ou não, dependendo das regras definidas na legislação aplicável; não exigem contrapartida de recursos do beneficiário; os recursos podem ser retidos de acordo com os ditames das normas legais associadas. As Transferências Voluntárias dependem de decisão ou vontade da concedente e têm por objetivo a realização de obras ou a prestação de serviços de interesse comum. (http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/329483/pge_cartilha_principios_basicos.pdf)

desenvolvimento do ensino os percentuais mínimos de 25% (vinte e cinco por cento) dos impostos e transferências, para este fim.

O FUNDEB é composto por recursos provenientes dos impostos e transferências dos Estados, Distrito Federal e Municípios, vinculados constitucionalmente. Segundo a Confederação Nacional dos Municípios (CNM, 2009, p.19), para se calcular o porcentual de recursos vinculados para o ensino, não se considera a totalidade de receita prevista nos orçamentos públicos, mas os impostos. Assim, taxas e contribuições não integram a base de cálculo dos recursos vinculados. A receita resultante de impostos corresponde à soma dos impostos próprios e inclui as transferências de impostos previstas pela Constituição, além de valores da dívida ativa de impostos, multas e juros de mora. No caso dos Municípios, são incluídos: *i)* impostos próprios (IPTU, ISS, ITBI), a respectiva dívida ativa, multas e juros desses impostos; *ii)* transferências constitucionais recebidas da União (FPM, IRRF, ITR, IOF-ouro); *iii)* transferências constitucionais recebidas do Estado (ICMS, IPVA, IPI-Exportação).

Com vistas a assegurar um valor mínimo por aluno/ano aos governos estadual e municipais, a União repassa ao FUNDEB, a título de complementação, uma parcela de recursos federais, no âmbito de cada Estado, no qual o valor não seja atingido, em atendimento a EC nº 53 de 2006.

Contudo, há indefinição conclusiva de indicador que possa calcular os valores por aluno para repasse fundo a fundo. Demanda que vem sendo debatida pelo Poder Público, reunindo no interior do debate trabalhadores da área e sociedade civil organizada. Pois, os cálculos precisam prever série de antecipação de necessidades e demandas para atendimento, a definição de valores também é afetada pela disponibilidade de recursos públicos investidos em educação. Especificamente pelo estabelecimento do percentual do PIB, do qual decorre a totalidade em valores, conforme prevê a Meta 20 do PNE.

4. A META 20 DO PNE NO PERÍODO 2014 – 2016

Para acompanhar o avanço no cumprimento da Meta 20 do PNE, o MEC delegou ao INEP a responsabilidade em monitoramento continuado. O INEP publicou o Relatório do 1º ciclo de monitoramento das metas do PNE: biênio 2014-2016, que aponta série histórica, entre 2004 e 2014, sobre investimento crescente em educação, referindo-se à

meta 20. O indicador utilizado pelo Instituto foi a totalidade do investimento público em educação – em nível Brasil para o período. Para realizar o estudo, a Diretoria de Estatísticas Educacionais (Deed/Inep) forneceu os dados necessários, apresentados a seguir na Tabela 1, que contém valores totais de investimento em educação, bem como, o percentual do investimento em relação ao PIB. (INEP, 2016, p. 441).

TABELA 1

Descrição	Valores em bilhões (R$)										
	Ano										
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Investimento TOTAL em educação	149,2	155,1	176,6	200,7	228,9	244,2	277,5	302,9	316,0	337,7	343,8
PIBpm	3.350,4	3.452,3	3.625,9	3.968,9	4.343,6	4.396,0	4.913,2	5.221,5	5.387,2	5.630,7	5.687,3
Indicador	4,5%	4,5%	4,9%	5,1%	5,3%	5,6%	5,6%	5,8%	5,9%	6,0%	6,0%

Nota-se que no decênio, o PIB investido passou de 4,5% em 2004 para 6% em 2014. De acordo com o INEP (2016, p.441), o percentual de investimento em relação ao PIB demonstra ao longo do biênio 2013-2014, "um discreto crescimento de 0,04 p.p. (variação de 6,00%, em 2013, para 6,04%, em 2014)". De tal modo, calculando-se com base nos valores do PIB referente a 2014, para o alcance da Meta 20 em 2024, seria necessária injeção de recursos de cerca de R$ 225 bilhões, nos anos subsequentes.

O Observatório do PNE (2018), organização não governamental que monitora a implementação do PNE, relata que ainda não se estabeleceu indicador que permita acompanhar o cumprimento da Meta. Pois, segundo o Observatório do PNE, não há dados disponíveis de investimento público regulares, como define a Estratégia 20.1 do PNE.

Importante compreender, que os recursos vislumbrados pelo Governo Federal para destinação à Educação no cumprimento da Meta 20, são oriundos do Fundo Social do Pré-Sal (*royalties* do petróleo), como descritos nos termos da Lei 12.858 de 2013. Em ato de comemoração pela publicação da supra referida Lei o Governo Federal indicou a previsibilidade de aplicação progressiva dos *royalties*, de 75% do total dos valores para a educação e 25% para a saúde. Assim, a expectativa indicada, à época, fora de R$ 19,96 bilhões para 2022; conferindo a totalidade de R$ 112,25 bilhões, no decênio (GOVERNO DO BRASIL, 2013). Contudo, dada a crise econômica estabelecida no país e acirrada a

partir de 2015, somadas as demandas investigativas no interior da Petrobrás o alcance, o cumprimento da meta 20 do PNE coloca-se aquém das possibilidades de realização.

Como marco da retenção de despesas, o plano de austeridade fiscal estabelecido pela EC nº 95 de 2016, instituiu Novo Regime Fiscal do Governo brasileiro para vinte anos. O plano de austeridade fiscal do Estado é descrito como dimensão político-econômica redução de gastos públicos Estado em áreas de indução do desenvolvimento econômico ou promoção de bem-estar social. Este atrelamento dessas áreas demonstra que "crises econômicas estão associadas ao agravamento de problemas sociais" (SANTOS; VIEIRA, 2018, p.2306), pelo impactando direto no cotidiano da população.

Durante seu trâmite no Congresso Nacional, a EC nº 95, recebeu popularmente o nome de "PEC da Morte" (BARRETO, 2016), como crítica impulsionada por mobilizações populares e órgãos de categoria profissional contra o referido projeto. Essas manifestações percorreram também, setores da sociedade que consideraram as implicâncias do plano sobre direitos sociais, dada a redução crescente de investimento público para a educação (ROSSI; DWECK, 2016, p.2).

Isto se deve a exposição de investimentos ao "congelamento", além da depreciação dos equipamentos públicos decorrente do processo inflacionário da moeda[4]. Os valores mínimos dos gastos com educação pela União passam a ser corrigidos pela variação da inflação do ano anterior, assim, a correção não será pela receita, quadro que poderá lançar à pauperização do direito à educação. Neste processo de desmantelamento da aplicabilidade financeira, estima-se que de 2015 a 2018 considerando apenas os recursos para gastos discricionários, a educação teve perda real de 14 bilhões de reais (SALDAÑA, 2018).

A partir de observação continuada dos investimentos federais em educação, a CNM apresentou documento intitulado "Subfinanciamento da Educação e da Saúde" que declara dificuldades e irregularidades de repasses federais para os municípios. Indica que na atualidade, "[...] mediante o subfinanciamento, as prefeitas e prefeitos do país se encontram em situações que beiram a calamidade. [...] a ausência ou o atraso significativo dos repasses do governo federal ao Ente municipal resultam, entre outras questões, no

[4] SINGER e BARBOSA (s/d) indicam que: "Inflação é o fenômeno caracterizado pelo aumento sustentado do nível de preços da economia e é medida pela taxa de crescimento de um índice de preços. Existem vários índices, usados para diferentes propósitos. Os mais populares são os índices de preços ao consumidor, de preços ao atacado e o deflator implícito do produto."

agravamento do fenômeno da judicialização". (CNM, 2016, p.55). Corroborando com os dados apresentados pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União.

A Frente Nacional dos Prefeitos (FNP) lançou documento denominado "Carta de Niterói", no qual expressa: "Do total das despesas da União empenhadas em educação em 2016, apenas 21% foi destinada à área, já em 2002 representou 30,4%" (FNP, 2018). A insuficiência de recursos públicos de educação pode ser descrita como desrespeito Constitucional, vez que se trata de direito social assegurado ao cidadão.

Ademais, ao verificar dados do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, nota-se diferença de investimento entre 2014 e 2015. O orçamento destinado a educação em 2014 totalizou R$ 32,89 bilhões, as despesas executadas do orçamento corrente somaram R$ 21,28 bilhões o equivalente a 1,01% dos gastos públicos. Abaixo, a Tabela 2 descreve as despesas executadas (CGU, 2015):

TABELA 2

AÇÃO ORÇAMENTÁRIA	VALOR TOTAL PAGO	% COM RELAÇÃO AO TODO
COMPLEMENTACAO DA UNIAO AO FUNDO DE MANUTENCAO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCACAO BASICA E DE VALORIZACAO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCACAO - FUNDEB	R$ 8.870.109.207,33	41.69%
APOIO A ALIMENTACAO ESCOLAR NA EDUCACAO BASICA (PNAE)	R$ 3.697.564.282,06	17.38%
DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA PARA A EDUCACAO BASICA	R$ 2.119.334.400,64	9.96%
CONCESSAO DE BOLSAS DE APOIO A EDUCACAO BASICA	R$ 1.798.507.528,96	8.45%
PRODUCAO, AQUISICAO E DISTRIBUICAO DE LIVROS E MATERIAIS DIDATICOS E PEDAGOGICOS PARA EDUCACAO BASICA	R$ 1.124.428.921,91	5.28%
Outros	R$ 3.668.092.437,77	17.24%
Total	**R$ 21.278.036.778,67**	**100,00%**

Sobre o ano de 2015, o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, apresenta que o orçamento para educação foi atualizado em R$ 33,95 bilhões, sendo despesas executadas no orçamento corrente R$ 19,84 bilhões. Os valores, por sua vez, equivalem a 0,90% dos gastos públicos. Evidencia-se nos dados apresentados que o valor orçado é superior ao valor, efetivamente, aplicado. Assim, apresentou, redução em relação ao ano anterior, como pode ser verificada na descrição das despesas da Tabela 3 (CGU, 2016):

TABELA 3

AÇÃO ORÇAMENTÁRIA	VALOR TOTAL PAGO	% COM RELAÇÃO AO TODO
COMPLEMENTACAO DA UNIAO AO FUNDO DE MANUTENCAO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCACAO BASICA E DE VALORIZACAO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCACAO - FUNDEB	R$ 10.614.680.616,46	53.51%
APOIO A ALIMENTACAO ESCOLAR NA EDUCACAO BASICA (PNAE)	R$ 3.763.567.604,44	18.97%
CONCESSAO DE BOLSAS DE APOIO A EDUCACAO BASICA	R$ 1.877.283.377,18	9.46%
DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA PARA A EDUCACAO BASICA	R$ 1.476.191.219,42	7.44%
APOIO AO TRANSPORTE ESCOLAR NA EDUCACAO BASICA	R$ 573.528.618,29	2.89%
Outros	R$ 1.531.404.520,74	7.72%
Total	**R$ 19.836.655.956,53**	**100,00%**

De acordo com Ministério da Fazenda (2016), o Novo Regime Fiscal promete manter as transferências constitucionais a Estados, municípios e Distrito Federal, além das complementações ao FUNDEB. A CNM, contudo, reivindica ampliação da cobertura de oferta da complementação federal. Atualmente dos cerca de 5% do PIB aplicados em educação, a União participa com 1%, Estados e Municípios, cada qual, com 2%. A complementação da União ao Fundo em 10% do total das contribuições dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios contempla na atualidade, nove Estados: AM, AL, BA, CE, MA, PA, PB, PE e PI. (CNM, 2009, p.17).

A CNM descreveu de forma pormenorizada os valores e percentuais incompatíveis ou insuficientes dos repasses em relação às despesas que devem ser mantidas em regime de parceria. Para creche integral o FUNDEB, em 2016, apresentou valor de R$ 3.561,83, assim, o custo-aluno totalizaria R$ 7.807,50, totalizando a diferença de R$ 4.245,67, ao encargo da municipalidade. Quanto ao FNDE, os valores per capita estabelecidos para PNAE e PNATE apresentam “defasagem de 51%”, percentual relativo aos valores a implantação dos referidos programas (IDEM, 2016, p. 13-15).

A dificuldade de estabelecimento de indicadores e de repasse financeiro efetivo e continuado, tende a afetar de modo sistêmico e direto o desempenho da educação pública no país. Como exemplificação das questões complexas que envolvem a transferência de recursos para a educação, remete-se à incidência da DRU sobre a educação vigorou até 2011, e, foi razão de amplo debate nas Casas Legislativas.

Somente no ano de 2007 o MEC teve R$ 7,1 bilhões deslocados para outra política, notoriamente, a perspectiva da DRU impacta na execução orçamentária da educação nacional. Segundo Salvador (2012, p. 145) a prática da DRU se fazia pela dissimulação da aplicação constitucional, pois, cumprindo-se o estabelecido se destinava 18% dos recursos federais arrecadados, porém esta parcela era calculada após a retirada

de recursos da DRU. Desse modo, o que efetivamente se aplicava em educação tinha como montante 13% dos recursos arrecadados em impostos federais.

De acordo com matéria divulgada pelo Senado Federal em comemoração à aprovação da PEC 96 de 2003 que instituiu a EC nº 59 de 2011, desde que a DRU foi instituída em 1996 cerca de R$ 100 bilhões foram desvinculados dos fundos da educação (SENADO, 2009). De tal modo as inconsistências de repasses financeiros, apresentam-se historicamente desde a própria regulamentação da LDB de 1996.

Em consulta às atas do Fórum Nacional de Educação (FNE), verifica-se que em reunião de 09 de outubro de 2017, a DRU consta como assunto tratado naquela ocasião. Ou seja, o assunto reaviva-se, hodiernamente, no debate de uma das instâncias fundamentais que articula instituições na construção da política pública de educação.

Este fato, demonstra que as questões que se referem ao financiamento da educação pública, envolvem debates dos diversos setores e representação da sociedade. Pois, diversos tipos de ideias podem ser defendidas nos espaços de participação social, por exemplo, agregando discursos oriundos do modelo governamental utilizado para o enfrentamento de crises.

De tal modo, que é possível perceber nas definições sobre os recursos financeiros para educação uma relação de interesses e ideias. Associam-se discursos que podem concorrer ou convergir, criando campo para relação de busca de consenso entre atores envolvidos nas fases cíclicas da política pública de educação.

A educação em sua função social se inscreve no processo de desenvolvimento humano, individual e coletivo. Portanto, o caminho para construção de uma sociedade justa e igualitária, passa pelo equacionamento das questões educacionais e pelo respeito aos direitos previstos na Lei Maior.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base no estudo apresentado, pode-se perceber que o caminho percorrido para o alcance da Meta 20 do PNE, estabelecida como compromissos públicos em assegurar indicadores fixos de investimento em educação, tem se apresentado com dificuldades de concretização. As alterações de repasses pelo governo federal aos estados e municípios

para a política pública de educação demonstrados pela CNM desvela incompletude na oferta deste direito social, no período estudado.

Esta realidade apresentada age no direcionamento das ações públicas, de tal modo, que a ausência de recursos financeiros, para a política pública de educação, remete a restrição de oferta aos serviços relacionados à educação pública. Pois, as requisições financeiras são essenciais para o desenvolvimento de toda e qualquer ação dirigida a concretização do direito social à educação, que se realiza por meio de políticas públicas.

Esta questão se deve, também, a fatores macroeconômicos além das perspectivas da política econômica interna e suas dificuldades para construir bases sólidas de distribuição de recursos financeiros isentos de desvios de finalidade. Como exemplo observado no estudo, a opção do Governo Federal em pautar financiamento nos *royalties* do petróleo, que dependem da variação do mercado externo, ofereceram perspectivas incontínuas para a educação.

Assim, a hipótese testada neste estudo se demonstra comprovada, por desvelar indicadores de deficiência de estabelecimento de fontes permanentes para o financiamento da política pública de educação, com incompletude nos repasses do Governo Federal para o FUNDEB.

Frente as dificuldades presentes, e aprofundadas, quanto a regulação econômica e desajustes das relações financeiras que envolvem essa área, exige-se medidas coletivas que reúna atores desta política, na resolução administrativa das demandas emergentes. A intensificação do debate sobre o tema, deve agregar pautas coletivas, de modo a reunir atores na resolução das demandas emergentes, favorecendo o desenvolvimento de atuação mútua entre Estado e sociedade civil. Obviamente, reforçando neste contexto, as abordagens técnicas que disponham de conhecimento sobre o tema, como pesquisadores, que possam lançar mão de dados e indicadores seguros, para o tracejo de metas e planejamento da Administração Pública. Para que se possa, nas diversas fases de construção do ciclo de políticas públicas agregar conhecimento da realidade local, discutir e criar ações em conjunto, como expresso na fase cíclica de “Identificação de Problemas”.

Além, de medidas que possam ocorrer através da elaboração de documentos e instrumentos como termos de cooperação técnica e planejamento coletivo. Atuando, assim, tanto nas fases cíclicas de “Formação da Agenda”, influenciando na Tomada de Decisão, e fundamentalmente, no “Monitoramento e Avaliação” da política pública, que perpassa e se entrelaça com as demais fases do ciclo de políticas públicas.

Objetivamente, as diferenças territoriais intraestaduais e interestaduais requerem táticas de elaboração de estratégias, para enfrentamento de dificuldades que afetam o conjunto da sociedade no desenvolvimento do direito à educação. As relações econômicas distintas de recursos locais e investimentos municipais requerem distribuição e alocação adequada dos financiamentos federais. Além da necessidade de criar formas otimizadas de gestão dos fundos públicas desde municipais ao nacional.

Assim, é importante que os espaços de participação social possam agir com "Monitoramento e Avaliação" da política de educação, atuem com regularidade para fiscalização dos serviços, aplicações orçamentárias dos Fundos, desde o âmbito nacional até os âmbitos municipais. Não apenas no acompanhamento do fluxo de repasses aplicados, na fase de avaliação e prestação de contas dos exercícios fiscais, mas como monitor contínuo das ações da Administração Pública, inclusive em relação ao tracejo das metas e planejamento de ações.

Estes espaços podem influenciar no processo de construção da política pública, podendo atuar em todas as fases do ciclo de construção da mesma. Exemplo disso, é a menção da DRU como assunto da reunião do FNE, portanto, é necessário que os integrantes dessas instâncias possuam condições objetivas para sua atuação efetiva. Faz-se desafio para o país, a construção efetiva de governança democrática participativa e da oferta de aprendizagem para desenvolvimento intelectual, cultural e social de forma ampla, inclusive para estimular a participação social cidadã.

Válido que as instâncias de participação social exerçam debates internos sobre suas funções de acompanhamento e avaliação da política pública. Contudo, o desempenho das práticas de participação popular, nesta seara, contempla abordagens fiscais e orçamentárias e exigem conhecimento transcendente as trivialidades cotidianas. Para isso, avaliações internas são necessárias, para que os espaços de participação social contribuam, com efetividade, no desenvolvimento progressivo da educação pública.

Outrossim, a garantia de percentual para aporte financeiro permanente e sustentável, como previsto pela Meta 20 do PNE, é forma de garantir que oportunidades de conhecimento, e efetividade de direitos individuais e coletivos na estrutura da política pública em atendimento ao estabelecido legalmente. Possibilitar acesso aos bens e serviços e ao mundo do trabalho de forma equitativa e equilibrada, além de oportunizar fomento ao desenvolvimento humano e democrático possibilitando a construção de relações justas e igualitárias, que contemplem as diferenças territoriais garantindo efetividade da política pública.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARCELLOS, Ana Paula de. Normatividade dos princípios e o princípio da dignidade da pessoa humana na Constituição de 1988. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, nº 221, jul./set. 2000. Disponível em: < http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47588/45167 > Acesso em: 15 jul. 2018.

BARRETO, André. Aprovada na câmara, PEC da morte segue para o senado. *Sindicato dos Professores no Distrito Federal*., Brasilília 26 out. 2016. Disponível em: < http://www.sinprodf.org.br/aprovada-na-camara-pec-da-morte-segue-para-o-senado/ > Acesso em 04 de jul. 2018.

BARROSO, Luís Roberto. *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo*: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. Saraiva: São Paulo, 2010.

_____. Luis Roberto. *A dignidade da pessoa humana no direito constitucional contemporâneo:* a construção de um conceito jurídico à luz da jurisprudência mundial. Belo Horizonte : Fórum, 2014.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 10 jul. 2018.

_____. Governo do Brasil. O que são impostos. *Curiosidades.* 05 set. 2009. Disponível em: < http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2010/01/o-que-sao-os-impostos >. Acesso em 30 de jun. 2018.

_____. Governo do Brasil. Sancionada lei que destina royalties do petróleo para Saúde e Educação. *Fundo social do pré-sal.* 09 set. 2013. Disponível em: < http://www.brasil.gov.br/governo/2013/09/sancionada-lei-que-destina-royalties-do-petroleo-para-saude-e-educacao>. Acesso em 10 de nov. 2018.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Relatório do 1º ciclo de monitoramento das metas do PNE: biênio 2014- 2016.* – Brasília, DF: INEP, 2016. p. 441

_____. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. *Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.* Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm > Acesso em 05 jul. 2018.

_____. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. *Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências.* Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm > Acesso em 02 de jul. 2018.

_____. 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.* .Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm > Acesso em 02 de jul. 2018.

BEHRING, Eliane. Rotação do capital e crise; fundamnetos para compreender o fundo público e a política social. In: *Financeirização, fundo público e política social*. São Paulo: Cortez, 2012. p. 153 – 180.

BOBBIO, Norberto. *Et. al*. *Dicionário de política.* Brasília: UNB, 1986.

COMPARATO, Fabio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos.* 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS – CNM.*O financiamento da educação e seus desdobramentos na gestão municipal.* Brasília: CNM, 2009.

_____. *Subfinanciamento da Educação e da Saúde* – Brasília: CNM, 2016.

FALEIROS, Vicente Paula. O que é política social. In: *Coleção pequenos passos.* 5. ed. São Paulo: Brasiliense, 1991.

FRENTE NACIONAL DE PREFEITOS. *Carta de Niterói*. Disponível em: http://multimidia.fnp.org.br/biblioteca/documentos/item/698-carta-de-niteroi?highlight=WyJjYXJ0YSIsImRlIiwibml0ZXJvaSIsImNhcnRhIGRlIiwiY2FydGEgZGUgbml0ZXJvaSIsImRlIG5pdGVyb2kiXQ== > Acesso em 16 de jul. 2018.

FRIGOTTO, Gaudêncio.Fundamentos científicos e técnicos da relação trabalho e educação no Brasil de hoje. In: NEVES, Lucia; LIMA, Julio (Orgs.). *Fundamentos da educação escolar no Brasil contemporâneo*. 241 – 288. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2006.

GIL Antonio. Métodos e técnicas de pesquisa social. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOVERNO DO BRASIL, Sancionada lei que destina royalties do petróleo para Saúde e Educação. *Fundo social do pré-sal.* 09 set. 2013. Disponível em: < http://www.brasil.gov.br/governo/2013/09/sancionada-lei-que-destina-royalties-do-petroleo-para-saude-e-educacao>. Acesso em 10 de nov. 2018.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M; PERL Anthony, *Política Pública:* seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

LOPES, Ediane C. P. Marques; CAPRIO, Marina. As influências do modelo neoliberal na educação. In: *Revista on line de Política e Gestão Educacional*. V. 5 Araraquara, e-ISSN: 1519-9029, 2008. Disponível em: < https://www.fclar.unesp.br/Home/Departamentos/CienciasdaEducacao/RevistaEletronica/edi5_artigoedianelopes.pdf> Acesso em 10 de nov 2018.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Finanças Municipais***.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 1979.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *O Sistema Nacional de Educação:* diversos olhares 80 anos após o Manifesto. Brasília: MEC/SASE, 2014.

_____.Portaria nº 1407 de 14 de dezembro de 2010. Institui o Fórum Nacional de Educação (FNE) . *Diário Oficial da União*, 16 de dezembro de 2010, Brasília, DF, nº 240, Seção 1, p. 24. Disponível em: < http://fne.mec.gov.br/images/pdf/port_fne_141210.pdf >. Acesso em 15 de jun. 2018.

_____. Apresentação. *Institucional*. Disponível em: < http://portal.mec.gov.br/institucional/historia>. Acesso em 08 nov. 2018.

_____. Fórum Nacional de Educação. *Ata da primeira reunião ordinária do pleno do FNE*. 24 ago. 2017. Disponível em: < http://fne.mec.gov.br/images/pdf/ata/fne_ata_reuniao_dia_24082017.pdf > Acesso em 20 jul. 2018.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. *O que você precisa saber sobre as transferências fiscais da união.* Disponível em: <

http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/329483/pge_cartilha_principios_basicos.pdf >. Acesso em 05 de jul. 2018.

_____. *Notícias.* Disponível em: < http://www.fazenda.gov.br/noticias/2016/junho/novo-regime-fiscal > Acesso em 05 de jul. 2018.

MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. *Portal da transparência.* Disponível em: < http://www3.transparencia.gov.br/programas-e-acoes/programa-orcamentario/2030?ano=2014 >. Acesso em 10 de nov. 2018.

_____. Disponível em: < http://www3.transparencia.gov.br/programas-e-acoes/programa-orcamentario/2030-educacao-basica> Acesso em 10 de nov. 2018.

MORAES, Maria Celina B. *Na medida da pessoa humana*: estudos de direito civil-constitucional. Rio de Janeiro: Renovar, 2010.

OBSERVATÓRIO DO PNE. Disponível em < http://www.observatoriodopne.org.br/metas-pne/20-financiamento > Acesso em 05 de jul. 2018.

OLIVEIRA, Kelly. Brasil gasta 6% do PIB em educação, mas o desempenho é ruim. *Agencia Brasil.* 06 jul. 2018. Disponível em: < http://agenciabrasil.ebc.com.br/educacao/noticia/2018-07/brasil-gasta-6-do-pib-em-educacao-mas-desempenho-escolar-e-ruim > Acesso em 10 out. 2018.

PEREIRA, Potyara A. Utopias desenvolvimentistas e política social no Brasil. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, n. 112, p. 729-753, out/dez, 2012.

ROCHA, Enid. A Constituição Cidadã e a institucionalização dos espaços de participação social: avanços e desafios. In: VAZ, Flávio T.; MUSSE, Juliano S.; SANTOS, Rodolfo F. *20 anos de Constituição Cidadã: avaliação e desafios da Seguridade Social.* Brasília: ANFIP, 2008. p. 131-148.

ROSSI, Pedro e DWECK, Ester. Impactos do novo regime fiscal na saúde e educação. In: *Cadernos de Saúde Pública.* Disponível em: < www.scielo.br/pdf/csp/v32n12/1678-4464-csp-32-12-e00194316.pdf > Acesso em 02 de jul. 2018.

RUA, Maria das Graças. *Para aprender políticas públicas.* V.1 IGEPP. Disponível em < https://pt.scribd.com/document/221805146/eBook-para-Aprender-Politicas-Publicas-2013-LIVRO-COMPLETO > Acesso em: 15 jul. 2018.

SALDAÑA, Paulo. Temer veta gastos extras para cumprir Plano Nacional de Educação. *Folha de São* Paulo. São Paulo, 15 ago.2018. Disponível em: < https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2018/08/temer-veta-gastos-extras-para-cumprir-plano-nacional-de-educacao.shtml > Acesso em 15 de jul. 2018.

SANTOS, Isabela Soares; VIEIRA, Fabíola Sulpino. Direito à saúde e austeridade fiscal: o caso brasileiro em perspectiva internacional. Disponível em: < https://www.scielosp.org/article/csc/2018.v23n7/2303-2314/ >. Acesso em: 10 nov. 2018.

SALVADOR, Evilásio. Financiamento tributário e política social do pós-real. In: *Financeirização, fundo público e política social*. São Paulo: Cortez, 2012. p. 123-152.

SECCHI. Leonardo. *Políticas públicas, conceitos, esquemas de análise, casos práticos.* São Paulo : Cengage Learning, 2013.

SENADO FEDERAL. Congresso promulga proposta que dá mais recursos para a educação. *Senado notícias.* 11 nov. 2009. Disponível em: < https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2009/11/11/congresso-promulga-proposta-que-da-mais-recursos-para-a-educacao > Acesso em 17 de jul. 2018.

SINGER, Paul; BARBOSA, Fernando de Holanda Barbosa. *Inflação*. Disponível em: < http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/inflacao>. Acesso em: 10 jul. 2018.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45. Disponível em: < http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16 > Acesso em 05 de jul. 2018.

TEIXEIRA, Anísio. *Educação não é privilégio*. 5ª ed. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1994

TEIXEIRA, Sandra Oliveira. Por trás do fundo menos público, o que está em jogo é a democracia. In: *Financeirização, fundo público e política social*. São Paulo: Cortez, 2012. p. 181-208.