

**UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA FILHO”
FACULDADE DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
Programa de Pós-Graduação em Direito**

AMARANTA VASCONCELOS SILVA

**A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E POLÍTICAS DE VAGA EM CRECHE
NO ESTADO DE SÃO PAULO: DESAFIOS ORÇAMENTÁRIOS PARA O
DESENVOLVIMENTO LOCAL À LUZ DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**

**FRANCA
2020**

**UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA FILHO”
FACULDADE DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
Programa de Pós-Graduação em Direito**

AMARANTA VASCONCELOS SILVA

**A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E POLÍTICAS DE VAGA EM CRECHE
NO ESTADO DE SÃO PAULO: DESAFIOS ORÇAMENTÁRIOS PARA O
DESENVOLVIMENTO LOCAL À LUZ DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**

**Dissertação de Mestrado apresentado ao
Programa de Pós-Graduação em Direito da
Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da
Universidade Estadual Paulista “Júlio de
Mesquita Filho” – UNESP, como pré-
requisito para a obtenção do título de Mestre
em Direito.**

**Orientadora: Prof.^a Dra. Regina Claudia
Laisner.**

**FRANCA
2020**

S586l

Silva, Amaranta Vasconcelos

A Lei de Responsabilidade Fiscal e políticas de vaga em creche: desafios orçamentários para o desenvolvimento local à luz da Constituição Federal de 1988 / Amaranta Vasconcelos Silva. -- , 2020

139 p.

Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual Paulista (Unesp),
Faculdade de Ciências Farmacêuticas, Araraquara,

Orientadora: Regina Claudia Laisner

1. Direito público. 2. Direito Constitucional. 3. Cidadania. 4. Administração pública. I. Título.

AMARANTA VASCONCELOS SILVA

**A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E POLÍTICAS DE VAGA EM CRECHE
NO ESTADO DE SÃO PAULO: DESAFIOS ORÇAMENTÁRIOS PARA O
DESENVOLVIMENTO LOCAL À LUZ DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**

Dissertação de Mestrado apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” – UNESP, como pré-requisito para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientadora: Prof.^a Dra. Regina Claudia Laisner.

BANCA EXAMINADORA

Presidente: _____
Prof.^a Dra. Regina Claudia Laisner

1.ºExaminador: _____
Prof. Dr. José Sérgio Saraiva

2.ºExaminador: _____
Prof.^a Dra. Paula Regina de Jesus Pinsetta Pavarina

Franca, 11 de março de 2020.

*Dedico este trabalho às mulheres da minha vida: mãe, avós, tias,
amigas e irmãs. Eu sou porque nós somos.*

AGRADECIMENTOS:

No filme Vingadores Ultimato, Tony Stark eternizou a seguinte frase: “parte da jornada é o fim”.

Em tempos de finais de ciclo, esta frase tem ecoado sequencialmente no meu imaginário. Com a conclusão da dissertação é inevitável pensar que este caminho não teria sido possível sem a colaboração de inúmeras pessoas que generosamente contribuíram para esta jornada e, estiveram ao meu lado, dividindo ensinamentos com o coração aberto.

A jornada do mestrado revelou-se uma verdadeira aventura, com momentos incrivelmente desafiadores, mas que me proporcionaram uma transformação essencial, tanto profissional, quanto humana. Ao longo do processo, repensei valores, aprendi a me reinventar, a ouvir e ponderar, compreendi a importância de respeitar o tempo de cada coisa e a voltar meus olhos para a sociedade, aprendi que sou parte de um todo e que esse todo faz parte de mim.

Nada disso teria sido possível sem o apoio incondicional da minha mãe que esteve presente desde o começo e se fez cada vez mais importante, me ouvindo com atenção, tendo paciência e revelando delicadeza em cada gesto. O período do mestrado foi uma fase de aprendizado para nós duas. Como já disse Guimarães Rosa “*muita coisa importante falta nome*” e é impossível descrever o amor que sinto por ela e sua importância na minha vida. Obrigada por dividir essa jornada comigo

Agradeço à Unesp Franca e todos os seus funcionários por terem me aberto as portas de maneira tão convidativa e gentil desde o primeiro momento. Agradeço a todos os professores que durante todo esse processo me fizeram compreender os desafios da profissão e se revelaram figuras inspiradoras, sempre depositando comprometimento, dedicação e energia ao exercício diário do ensino, dentro e fora das salas de aula. A todos os funcionários e professores da Unesp Franca, afirmo que o trabalho que vocês fazem é de extrema importância e pude testemunhar, em inúmeros momentos, que é feito com muito afeto, tornando-se assim, essencial para o nosso caminhar. Obrigada por me ensinarem acima de tudo, sobre valores. Valores estes que levarei comigo para os caminhos que a vida me guiar.

Agradeço à minha orientadora Profa. Regina Laisner, profissional de excelência que tanto me ensinou, me motivou e, para além da teoria me ensinou sobre coletividade, humildade e a importância de ser verdadeiramente quem se é. Obrigada por caminhar comigo, pela generosidade e paciência com que compartilhou seus conhecimento, e por inspirar a apreciar os momentos da vida e a cultivar as relações humanas.

Em especial, gostaria também de agradecer à professora Regina e, neste caso também ao professor Murilo Gaspar do por me ensinarem sobre democracia, não só o conceito e a teoria, mas por me mostrarem através de ações a importância do respeito, da pluralidade de pensamento e por terem sido generosos em seus ensinamentos como docentes e como seres humanos. Agradeço à professora Paula Regina de Jesus Pinsetta Pavarina, Luciana Lopes Canavez e a professora Patrícia Borba Marchetto, exemplos de profissionais e mulheres inspiradoras, que me auxiliaram e apoiaram desde o início. Aprendi muito com vocês.

Não posso deixar de agradecer aos professores e funcionários da Faculdade de Direito de Franca, local inicial da minha formação profissional e instituição que guardo com carinho nas minhas lembranças. Como diria Caetano, “eu quando cheguei aqui nada entendi”, mas me encantei com as possibilidades que se abriam diante de mim e sou grata por todo apoio que sempre tive, como aluna e como egressa.

Agradeço aos amigos e colegas de trabalho da Defensoria de Franca, espaço essencial para minha transformação humana e profissional. Dentro das paredes do velho prédio da antiga UNESP, no centro de Franca, aprendi, através da convivência diária a importância da amizade, do respeito e do pensamento social. Aos amigos Lorena Peternelli, Guilherme Dias, Daniele Tavares, Gustavo Batista, Natalia Bueno Bárbara, Marina Proença, Beto Bettarelo, Rafael Maia, agradeço por dividirem comigo momentos de aprendizado, festa, afeto, trabalho, questionamentos e acima de tudo, muita alegria. Obrigada por me ensinarem a valorizar momentos de expansão da criatividade humana, vetor essencial para que se possa (sobre)viver a jornada da vida adulta. Em especial, agradeço ao Prof Dr. Caio Jesus Granduque, exemplo de força, didática e comprometimento. Obrigada por toda a sua acolhida, desde o primeiro momento em que adentrei a Defensoria de Franca como estagiária da 4º DPE, até o momento em que me tornei sua aluna no primeiro ano de mestrado. Obrigada por todos os ensinamentos, mas principalmente obrigada por me ensinar sobre comprometimento com a pesquisa sem deixar de lado as questões sociais. Durante uma de suas aulas, me recordo da seguinte frase de Albert Camus: “Existe a beleza do mundo e existem os humilhados. Quaisquer que sejam as dificuldades dessa tarefa, jamais gostaria de ser infiel seja a estes, seja àquela”. Esta frase segue intrínseca ao meu imaginário e se faz presente nos mais diversos momentos de reflexão dos meus dias.

Pensando assim, devo minha eterna gratidão aos meus queridos amigos Rafael Prustelo, Luís Felipe Oliveira (Lulu), Leo Cintra, Rafaela Lima, Pedro Caluz (Rui), Viviane Nakao (Vivi), Stephani Sousa e Maurício Ávila, que se tornaram minha família na cidade de Franca e me fizeram compreender o real significado dessa frase. Durante a minha jornada, aprendi com

vocês a importância de permanecer, pertencer e, acima de tudo celebrar a condição presente, sem esquecer de debater, repensar e refletir sobre o mundo que nos cerca. “Sem vocês sou pá furada”.

Em especial quero agradecer ao Rafa, Lulu, Leo, Rui e Vivi pelo companheirismo que transcende as definições de amizade. Gratidão por me escutarem tanto e se prontificarem a me acompanhar nesse processo de escrita e de pensar comigo os rumos da dissertação, um processo nada fácil, mas sem dúvida, foi essencial para minha formação.

À Rafaela Maia, minha amiga de infância, gratidão por me encontrar no mundo e nunca deixar que eu me perca de mim.

À Rafaela, Rafa Prustelo e ao Lulu quero agradecer por estarem presentes nas horas mais difíceis e nos momentos de riso fácil. Pela acolhida desde o primeiro momento, pelas confidências e todo o cuidado. Eu sou porque nós somos.

Durante todo o mestrado, tive a sorte e o prazer de encontrar pessoas espetaculares, fazer amizades que levarei para a vida e aprender sobre aspectos da existência que sequer havia pensado. Por isso, agradeço de coração à Amanda Paccagnella e ao Victor Veneziano que sempre estiverem presentes e me inspiram muito com seus conhecimentos e vivências. Obrigada por sempre compartilharem.

Agradeço às minhas irmãs de orientação Sabina e Emília que me ajudaram e se tornaram amigas queridas e pessoas pelas quais nutro imenso carinho e admiração. À Ananda Michelino, AnaIsa Michelino, Isadora Magalhães e Ana Garbim, minha gratidão sincera e admiração por serem mulheres incríveis com mentes brilhantes.

Não poderia me esquecer do Gustavo Stefani, amigo querido que trago desde a graduação e que em muitos momentos foi meu confidente, conselheiro e compartilhou comigo tanta sabedoria, algumas angústias e noites de andança por Franca.

À Gislaine Batista, amiga querida que me ensina sobre a responsabilidade de ser mulher nesse mundo e a importância de me manter firme, gentil e doce diante dessa vastidão do mundo que nos cerca. Obrigada por me levar ao samba.

A minha gratidão profunda ao Victor Serra, Brenner, Caio Vasconcelos, Dra. Valéria Freitas, amigos queridos e figuras essenciais para que chegasse até aqui.

Muito obrigada a todos os membros do NEPPS, grupo que me acolheu de maneira formidável, desde o primeiro contato e que segue me ensinando muito sobre a potência do coletivo, pensamento em conjunto e que é possível pensar a sociedade sem se esquecer do afeto. Agradeço também aos membros Grupo de Pesquisa "Governança Global, Direitos Humanos e Democracia", que em pouco tempo me permitiram tantos aprendizados.

Agradeço à Thaís e à Thaisa do ZAZ, minha segunda morada em Franca, lugar de refúgio e de tanta cultura, saber e arte. Vocês deixam meus dias mais coloridos. Obrigada por este espaço tão especial que me faz tão bem.

Ao meu colega de monitoria e agora amigo querido Gustavo Gonçalves por dividir tantos momentos incríveis de aprendizagem, por compartilhar comigo o gosto por quadrinhos, filmes e cultura *pop*, por estar sempre presente e tornar os momentos difíceis mais leves, minha imensa gratidão. Minha ternura, admiração e honra por compartilhar os caminhos da vida comigo.

Ao meu colega de monitoria João Victor, obrigada por compartilhar aprendizados dentro e fora do campus (muitos deles regados a cerveja e risadas). Minha gratidão e admiração.

Meu agradecimento especial ao Fábio Gonçalves, colega de mestrado e de “tertúlias”, mas acima de tudo, companheiro de leitura, pessoa com quem tive as mais excelentes conversas durante este percurso, por me ajudar tanto com empréstimo de livros, compartilhamento de materiais, conversas e reflexões e com o passar do tempo se tornou amigo querido. Obrigada por caminhar comigo, dividir reflexões e compartilhar visões de mundo. O mestrado é um processo doloroso em muitos momentos, e graças à sua presença, tudo isso se tornou mais leve e uma aventura fabulosa. Você me ensinou muito.

Meu agradecimento também ao Felipe Cavallini por me ensinar sobre temporalidade e a força do pensamento crítico.

Minha gratidão eterna à tia Cândida, Ana Maria, tia Tereza pelo apoio incondicional nas mais diversas situações, por todo o suporte e apoio que sempre me deram e me fazerem enxergar que sempre há espaço para o carinho e gentileza, não importa qual seja o momento, não importa qual seja a condição. Obrigada por tornarem tudo mais leve e por me ensinarem sobre gentileza.

O processo de escrita é parte sintetizada de uma jornada muito maior. Nossa sociedade hoje tão pautada na imagem, ainda deixa escapar e não encontra correspondente material que traduza a vastidão de momentos inenarráveis ao se percorrer um trajeto tão imersivo como a pesquisa. Nas tintas do impresso, sem dúvida há muitas noites sem dormir, dúvidas compartilhadas, um instigante, porém nem sempre fácil processo de aprendizado, de desconstrução e escuta, mas há também laços verdadeiros, pontes construídas com muito afeto, parcerias, sorrisos, cores e sabores. É uma jornada edificante e transformadora em todos os aspectos da vida. E eu sou profundamente grata, por experienciar cada um deles.

Querer ser livre é querer também livres os outros.

Simone de Beauvoir

SILVA, Amaranta Vasconcelos. **A lei de responsabilidade fiscal e políticas de vaga em creche no Estado de São Paulo: desafios orçamentários para o desenvolvimento local à luz da Constituição Federal de 1988**. 2020. 139f. Dissertação (Mestrado em Direito Público) – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca, 2019.

RESUMO

O Brasil tem como sua lei maior a Constituição Federal de 1988 que, por possuir um viés dirigente, irá traçar as diretrizes a serem seguidas tanto pelo Estado quanto pela sociedade civil. Do ponto de vista do Estado, prevê-se não apenas uma posição omissa, a fim de assegurar liberdades, ao contrário, lhe é exigida uma postura atuante ao estabelecer obrigações que demandam gastos para que sejam assegurados os direitos aos cidadãos. Este é o caso do art. 6.º que trata dos direitos sociais como saúde, moradia, assistência social e educação. Ao referir-se especificamente ao direito à educação, garante este direito a todos os indivíduos, desde a tenra idade, a exemplo da promoção de vagas em creches públicas financiadas pelo Estado. Ocorre que o cenário atual nos revela que as políticas de creches públicas não conseguem atender às necessidades de toda a população, prova se faz pela existência de listas de esperas por vagas em creches públicas em muitos municípios em todo Brasil. No centro desta problemática, uma das razões apontadas de forma recorrente é a falta de recursos públicos para o atendimento da demanda de toda a população. Este fato nos faz voltar os olhos para a organização da estrutura financeira que regula os gastos do Estado de modo a investigar esta questão. Este aspecto do Estado é regulamentado por leis infraconstitucionais, dentre elas a Lei de Responsabilidade Fiscal, que perfaz o objeto mais específico desta dissertação, em razão de seu caráter inovador que determina regras específicas para que haja transparência, planejamento e limites de gastos públicos a fim de que não haja *déficits* fiscais. A questão que se buscou responder com ela é: qual a relação entre a Lei de Responsabilidade Fiscal e as políticas de vaga em creches públicas nos municípios do Estado de São Paulo? A escolha pelo Estado de São Paulo ocorre em razão do quadro de falta de vagas em creches públicas recorrente em vários municípios do estado e que se confirma ao longo da pesquisa. Diante deste cenário, a hipótese investigada neste trabalho é a de que a Lei de Responsabilidade Fiscal exerce influência direta no quadro de falta de vagas em creches públicas. Para o seu desenvolvimento a presente pesquisa se organiza em duas etapas, a fim de melhor consecução dos resultados pretendidos, sendo a primeira, de base teórica, correspondente à prospecção de fontes bibliográficas sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal e a legislação vigente de políticas de vaga em creche; a segunda, de base empírica, e vinculada à primeira consiste em coleta de dados secundários, a fim de compreender a relação da Lei de Responsabilidade Fiscal e as políticas de vagas em creches públicas na esfera local que é onde ela se revela de maneira concreta.

Palavras-chave: estado. financiamento de políticas sociais. lei de responsabilidade fiscal. creches públicas.

SILVA, Amaranta Vasconcelos. **A lei de responsabilidade fiscal e políticas de vaga em creche no Estado de São Paulo: desafios orçamentários para o desenvolvimento local à luz da Constituição Federal de 1988**. 2020. 139f. Dissertação (Mestrado em Direito Público) – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca, 2019.

ABSTRACT

Brazil's main law is the 1988 Federal Constitution, which, as it has a leading bias, will outline the guidelines to be followed by both the State and civil society. From the point of view of the State, it is not only foreseen an omission position, in order to ensure freedoms, on the contrary, it is required an active posture when establishing obligations that demand expenses so that the rights of citizens are guaranteed. This is the case of art. 6th that deals with social rights such as health, housing, social assistance and education. When referring specifically to the right to education, it guarantees this right to all individuals, from an early age, as in the promotion of vacancies in public day-care centers financed by the State. It so happens that the current scenario reveals to us that the policies of public daycare centers fail to meet the needs of the entire population, proof is made by the existence of waiting lists for vacancies in public daycare centers in many municipalities throughout Brazil. At the center of this problem, one of the reasons repeatedly pointed out is the lack of public resources to meet the demand of the entire population. This fact makes us turn our eyes to the organization of the financial structure that regulates State spending in order to investigate this issue. This aspect of the State is regulated by infraconstitutional laws, among them the Law of Fiscal Responsibility, which makes up the most specific object of this dissertation, due to its innovative character that determines specific rules so that there is transparency, planning and public spending limits in order to that there are no fiscal deficits. The question we sought to answer with it is: what is the relationship between the Fiscal Responsibility Law and vacancy policies in public daycare centers in the municipalities of the State of São Paulo? The choice for the State of São Paulo occurs due to the situation of lack of vacancies in public daycare centers in several municipalities in the state and which is confirmed throughout the research. In view of this scenario, the hypothesis investigated in this paper is that the Fiscal Responsibility Law has a direct influence on the lack of places in public daycare centers. For its development, this research is organized in two stages, in order to better achieve the intended results, the first being based on theory, corresponding to the prospecting of bibliographic sources on the Fiscal Responsibility Law and the current legislation on vacancy policies in day care; the second, on an empirical basis, and linked to the first, consists of collecting secondary data in order to understand the relationship between the Fiscal Responsibility Law and the policies for vacancies in public daycare centers in the local sphere, which is where it is revealed in a concrete way.

Keywords: state. financing of social policies. *accountability*. public baby centers.

LISTA DE SIGLAS

ADIN – Ação Direta de Inconstitucionalidade

BC - Brasil Carinhoso

ECA - Estatuto da Criança e do Adolescente

EC - Emenda Constitucional

EI – Educação Infantil

FPM - Fundo de Participação dos Municípios

FMI - Fundo Mundial Internacional

FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICMS - Imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual, intermunicipal e de comunicação

INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira Legislação

IPI - Imposto sobre produtos industrializados

LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA - Lei Orçamentária Anual

LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal

MEC - Ministério da Educação

ONG – Organização sem fins lucrativos

PNE - Plano Nacional de Educação

PPA - Plano Plurianual

STF - Supremo Tribunal Federal

TCU - Tribunal de Contas da União

TCE-SP - Tribunal de Contas Estadual de São Paulo

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	16
 CAPÍTULO 1 A CONSTITUIÇÃO CIDADÃ E O FINANCIAMENTO DAS POLÍTICAS SOCIAIS.....	 20
1.1 Considerações sobre o constitucionalismo dirigente	20
1.2 A constituição cidadã e as políticas sociais.....	24
1.3 O Estado em ação: políticas sociais e a trajetória do Estado de Bem-Estar Social.....	27
1.4 Desenvolvimento como liberdade: a constitucionalidade do desenvolvimento cidadão.....	34
1.5 Políticas sociais no contexto neoliberal: financiamento das políticas sociais e limites do dirigismo.....	45
 CAPÍTULO 2 O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO INFANTIL E AS POLÍTICAS DE VAGAS EM CRECHES NA ESFERA LOCAL	 54
2.1 O debate sobre os direitos das crianças e adolescentes	54
2.2 Aspectos históricos e legais da educação infantil.....	58
2.3 O financiamento da educação infantil	65
2.3.1 O FUNDEB e o Brasil Carinhoso: a trajetória dos fundos de educação em tempos de ajuste fiscal.....	68
 CAPÍTULO 3 A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E AS POLÍTICAS SOCIAIS NO CONTEXTO MUNICIPAL	 79
3.1 A Lei de Responsabilidade Fiscal: aspectos históricos e fundamentos.....	79
3.2 Os pilares da Lei de Responsabilidade Fiscal	86
3.3 Efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal na gestão fiscal dos municípios	95
 CAPÍTULO 4 A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E CRECHES PÚBLICAS: ANÁLISE DAS CONTAS PÚBLICAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE SÃO PAULO E SEUS EFEITOS	 102
4.1 O panorama das creches públicas no Estado de São Paulo.....	102

4.2 Análise das contas públicas dos municípios de Estado de São Paulo	103
4.3 Os quatro pilares da Lei de Responsabilidade Fiscal e as políticas de vagas em creches: desafios e potencialidades.....	120
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	122
REFERÊNCIAS	128

INTRODUÇÃO

O debate acerca da falta de serviços públicos que atendam aos direitos coletivos tais como saúde, moradia e educação tem sido recorrente no período pós redemocratização no Brasil. Ainda que a tutela destes direitos seja prevista de maneira expressa na Constituição Federal promulgada em 1988, que atribui ao Estado a obrigação de atender a demanda da população por direitos coletivos de forma universal, através da implementação de políticas públicas para a garantia de direitos sociais, os desafios e entraves no campo prático da efetivação destes direitos obstruem a concretização deste preceito constitucional. Uma das justificativas que tem sido recorrentemente usada é a dificuldade do financiamento das políticas sociais, seja por falta de verba, falta de planejamento por parte dos entes federativos competentes ou por falta de previsão legal que regulamente de maneira mais específica a sua implementação.

Este cenário não só obstrui o acesso dos indivíduos aos direitos básicos, garantidos pela Constituição Federal, mas também impacta negativamente o desenvolvimento social, principalmente se analisarmos o desenvolvimento como um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam. (SEN, 2010, p. 17).

Assim, ao se pensar a gama de direitos coletivos, no sentido de direitos que permitem a expansão das características reais de liberdade dos indivíduos, percebemos que um dos direitos que mais tem sido inviável para o acesso universal da população é o direito à educação, principalmente a educação infantil que se materializa, dentre outras formas, através do acesso às creches públicas.

Para a compreensão do acesso às vagas de creches públicas, que é uma política de responsabilidade primeira dos governos municipais e com casos frequentes de ineficiência do alcance destas políticas à população no seu conjunto, o presente trabalho se propõe à análise deste fato, sob o prisma do financiamento das políticas de educação infantil enquanto política social na esfera local.

O tema do financiamento desta política, em particular, será investigado a partir da sua relação com o arcabouço de leis que regulamentam a Administração Pública. Dentro do campo da Administração Pública, há uma série de leis infraconstitucionais que regulam seu funcionamento, de modo que é impossível a análise do efeito de todas elas. Portanto, nesta dissertação analisar-se-á a lei mais paradigmática e precursora dentre as leis orçamentárias: a Lei de Responsabilidade Fiscal, objetivo da investigação, a partir da relação entre a Lei de

Responsabilidade Fiscal e as políticas de vaga em creches públicas na esfera municipal do Estado de São Paulo, dar-se à através da análise das contas públicas disponibilizadas pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

No seu conjunto, a escolha do tema pesquisado se deu em razão da escassez de literatura acadêmica no campo do direito financeiro que aborde a relação da Lei de Responsabilidade Fiscal e as políticas sociais, em específico as políticas de educação infantil e vaga em creches públicas, como instrumento apto a resguardar e tutelar os direitos das crianças.

Para tanto, buscou-se analisar o debate sobre o financiamento das políticas sociais em uma perspectiva do Direito Constitucional e das Políticas Públicas, sendo o trabalho dividido em quatro capítulos.

Para a consecução dos objetivos propostos, a pesquisa foi dividida em duas etapas principais: a primeira de base teórica correspondeu à prospecção de fontes bibliográficas sobre os direitos sociais, cidadania, desenvolvimento e direito financeiro, oportunidade em que se buscou contextualizar a temática do financiamento das políticas de vaga em creche bem como o estudo sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal. E a segunda de base empírica, em que se analisou dados provenientes dos relatórios do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo que versavam sobre o cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, os valores de despesas principalmente com setores de educação e creches públicas e se há lista de espera por vagas em creches, tanto em municípios com as contas em dia quanto em municípios que noticiaram a erradicação da lista de espera de vagas em creches, sendo todos eles municípios do Estado de São Paulo.

Para tanto, no primeiro momento da pesquisa, que consiste na análise de cunho teórico, foram utilizados os métodos dogmático-jurídico e dedutivo, procedendo à valoração das normas positivas, bem como do processo histórico e comparativo através dos quais se deu a compreensão do objeto do estudo.

O primeiro capítulo “A Constituição Cidadã e o Financiamento das Políticas Sociais” foi estruturado através de revisão bibliográfica dos direitos coletivos e políticas sociais à luz do Direito Constitucional e da literatura de Políticas Públicas, com ênfase no debate sobre o desenvolvimento. Para a maior compreensão destes temas e, para a composição do plano de fundo de onde se parte a pesquisa, o capítulo propõe uma reflexão sobre o que vem a ser entendido como cidadania no contexto do Estado Democrático de Direito. O capítulo também aborda a questão dos elementos teóricos supracitados no cenário neoliberal a fim de compreender as principais questões que permeiam a relação entre as políticas sociais, previstas na Constituição Federal de 1988 e sua implementação pela administração pública que é regida,

mais recentemente, pela lógica econômica neoliberal, trazendo à luz os desafios práticos para a materialização dos conceitos elencados na Carta Magna.

Na esteira do que foi apresentado no primeiro capítulo, o capítulo posterior realiza análise mais específica do financiamento das políticas de vaga em creche enquanto uma política social, no âmbito da municipalidade. Nele, para que se compreenda o financiamento da educação infantil, primeiramente é apresentado o arcabouço legal que regulamenta os direitos da criança enquanto cidadão e, posteriormente, a legislação acerca do financiamento propriamente dito. Para uma análise completa, além do estudo sobre as diretrizes legais que regulamentam esta política social, foram investigados também os efeitos práticos do financiamento, com base no quadro atual das políticas de vaga em creches. Os estudos realizados neste capítulo são feitos através de revisão bibliográfica e com base no levantamento de dados disponibilizados pela Câmara Federal, do Tribunal de Contas de São Paulo (TCE-SP), Ministério da Educação (MEC) e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

O terceiro capítulo aborda a Lei de Responsabilidade Fiscal e seus efeitos na gestão fiscal dos municípios, principalmente no âmbito das políticas sociais. Ali é apontado o fato de que é necessário que a referida lei seja compreendida através de uma bibliografia que visa analisar seu aspecto histórico, no sentido do contexto em que foi criada, bem como suas principais características dogmáticas, e por fim, os impactos para o orçamento público local.

O quarto capítulo investiga as políticas de vagas em creches em municípios que, conforme lista divulgada no primeiro semestre de 2019 pelo TCE-SP, estão com suas contas em dia¹. E, a fim de se obter uma perspectiva comparativa, foi realizada também uma análise entre os valores das despesas com creches públicas com educação infantil de municípios também de São Paulo que noticiaram recentemente que a espera por vagas em creches chegou a quase zero. Estas cidades são o Município de São Sebastião (2019)² e Itapira (2018)³.

A investigação, apresentada neste último capítulo da dissertação, se dividiu em dois momentos, a fim de se correlacionar os dados da melhor maneira. A divisão se deu levando em consideração duas esferas das contas públicas, a primeira de aspecto material, no sentido de se analisar questões fáticas que compõe o cenário das creches públicas e o financiamento da

¹ Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. **Apenas 6% das cidades paulistas não receberam alertas sobre risco orçamentário**. São Paulo, 25.04.2019. Disponível em: <<https://www.tce.sp.gov.br/6524-apenas-6-cidades-paulistas-nao-receberam-alertas-sobre-risco-orcamentario>>. Acesso em: 15 jun. 2019.

² Prefeitura de São Sebastião Zera Fila de Vagas em Creches. Disponível em: <<<http://www.saosebastiao.sp.gov.br/noticia.asp?id=N1612019113853>>>.

³ Educação abre mais de 400 vagas em creches e zera lista de espera. Disponível em: <<<https://www.itapiranews.com.br/educacao-abre-mais-de-400-vagas-em-creches-e-zera-lista-de-espera/>>>.

educação nos municípios analisados e a segunda esfera, que versa sobre o aspecto formal, no sentido do cumprimento de limites legais e metas fiscais por parte dos municípios

No primeiro momento se analisou os valores das despesas gerais e despesas específicas com políticas de creches públicas em cada município, por meio de acesso aos “Relatórios de Despesas Públicas dos Municípios” disponibilizados no endereço eletrônico do TCE-SP. Também foram analisadas informações acerca da disponibilidade de vagas em creches de cada município, se eles contavam com listas de esperas ou não. No segundo momento, se analisou os relatórios de alertas emitidos pelo TCE-SP a estes municípios. Os relatórios de alerta funcionam com base nas contas públicas disponibilizadas pelos municípios ao TCE-SP e servem para notificar eventuais descumprimentos da Lei de Responsabilidade Fiscal, mínimos constitucionais não cumpridos, por exemplo, com educação e saúde, e descumprimentos dos dispositivos da Lei 11.494/07 que versa sobre os valores do FUNDEB, entre outras leis aplicadas a administração pública.

Os dados foram obtidos através do “Visor Social de Relatório de Alertas para o Desequilíbrio das Contas Públicas”, disponível no endereço eletrônico do TCE-SP. O recorte temporal se justifica em razão do uso do relatório de despesas detalhadas do TCE-SP de cada município emitido pelo mesmo órgão, os registros são do período de janeiro de 2019 a julho de 2019. Já no caso das cidades que noticiaram a erradicação da falta de vagas em creches públicas, os valores das contas públicas analisados são referentes ao semestre em que estes Municípios divulgaram a erradicação da lista de espera em vagas. Portanto, foram analisadas as contas no período de janeiro a julho de 2019 de São Sebastião e de Itapira se analisou as contas no período de agosto a dezembro de 2018.

As informações sobre lista de espera de vagas em creches dos municípios foram obtidas através do Portal de Transparência, dados disponibilizados nos endereços eletrônicos de cada uma delas e contato por telefone com as Secretarias de Educação.

Por fim, foi realizada uma análise em linhas gerais dos quatro pilares da Lei de Responsabilidade Fiscal, sendo eles planejamento, controle de gastos, transparência (publicidade das contas públicas) e responsabilidade (*accountability*) no sentido de investigar os desafios e potencialidades que a referida lei guarda em relação às políticas de vagas em creches.

CAPÍTULO 1 A CONSTITUIÇÃO CIDADÃ E O FINANCIAMENTO DAS POLÍTICAS SOCIAIS

1.1 Considerações sobre o constitucionalismo dirigente

As Constituições, de um modo geral, são responsáveis pela organização estrutural de modelos de sociedade e Estado. Conforme o art. 16 da Declaração de Direitos dos Homens e Cidadãos, documento pós Revolução Francesa que estabelece direitos individuais e coletivos, “[...] a sociedade em que não esteja assegurada a garantia dos direitos nem estabelecida a separação dos poderes não tem Constituição” (FRANÇA, 1789). A partir desta afirmação, entende-se a importância jurídica, mas também política e social da Constituição para a organização e desenvolvimento de uma sociedade.

Em seu aspecto jurídico, a função da Constituição, conforme ensina o jurista Manoel Gonçalves Ferreira Filho (2003, p. 63), consiste na norma positiva, estrutura que efetiva e legaliza o Estado que se vincula às suas funções organizativas (ou estruturantes) e legalizadora. Já em seu âmbito político jurídico, conforme o entendimento de Hans Peter – Schneider, autor alemão, citado por Ferreira Filho (2003, p. 63), a Constituição possui quatro funções: a de unidade, a de justificação, a de proteção e a de ordenação do Estado.

No entanto, há também uma vertente dentro do Direito Constitucional que identifica não quatro, mas dez funções da Constituição, sendo elas: a função de garantia; a função organizativa e estruturante; a função limitativa; a função procedimental; a função instrumental; a função conformadora de ordem política; a função legitimadora; a função legalizadora; a função simbólica e, enfim, a função prospectiva (FILHO, 2003, p. 64).

Estas várias tipologias demonstram as diversas possibilidades de abordagem das funções da Constituição e, portanto, de análises e interpretações. Diante desta diversidade analítico-interpretativa, um caminho possível, que consideramos mais adequado, é o estudo através do seu aspecto histórico.

De acordo com Filho (2003, p. 64) no século XVIII, a Constituição possuía apenas função de garantia, atuando somente para assegurar os direitos do homem no âmbito individual contra as opressões do Poder político, razão pela qual se firmou o termo Constituição Garantia. Mais adiante, principalmente após a Constituição de Weimar (1919), documento vigente na Alemanha, durante o período no qual foi instituído um sistema de democracia parlamentar, a maioria das Constituições passou, não apenas a assegurar os direitos individuais, mas também

a fixar “explicitamente as bases principais de ordem econômica e social” (FILHO, 2003, p. 67), conferindo a elas um papel mais amplo dentro dos Estados.

Assim, com base nesses dois modelos, no período pós-Segunda Guerra se desenvolveu intenso debate no campo constitucional, de um lado, era defendida a Constituição como sendo mero “instrumento de governo”, reforçando o rompimento entre sociedade e Estado e delimitando este último como “competente apenas para organizar o procedimento de tomada de decisões políticas” (BERCOVICI, 1999, p. 37), elegendo o modelo de Constituição Garantia. De outro, defendia-se uma Constituição que versava sobre questões inerentes às esferas econômicas e sociais, aproximando-se muito do conceito de Constituição Dirigente enquanto instrumento que “define, por meio das chamadas normas constitucionais programáticas, fins e programas de ação futura no sentido de melhoria das condições sociais e econômicas da população” (BERCOVICI, 1999, p. 36).

O termo Constituição Dirigente, de acordo com Bercovici (2005, p. 34), foi cunhado, primeiramente, por Peter Lerche e caracteriza-se por uma série de diretrizes constitucionais que configuram imposições permanentes ao legislador. Neste sentido, o autor defende que a Constituição Dirigente apresentaria quatro partes: as linhas de direção constitucional; os dispositivos determinadores de fins; os direitos, garantias e repartição de competências estatais e as normas de princípios. Conforme Bercovici, a Constituição Dirigente teria como foco a vinculação do legislador através de normas determinantes de diretrizes permanentes e, ao mesmo tempo, a possibilidade da discricionariedade material dele. (BERCOVICI, 1999, p. 34). Dessa forma, embora a discricionariedade do Legislador fosse preservada, para cumprir sua função, ele contaria com limites vinculados a prerrogativas constitucionais, dispostas em alguns dispositivos específicos, que disporiam sobre o projeto de sociedade que a Constituição estabelecesse.

Em contrapartida, o professor Canotilho, autor português, famoso por difundir o modelo de Constituição Dirigente, cuja obra inspirou diretamente o modelo da Constituição Federal de 1988, adota pensamento diferente. Enquanto Lerche defende que deve haver apenas algumas normas de caráter vinculante, Canotilho propõe que todas as normas constitucionais devem vincular a vontade do legislador propondo, portanto, um modelo no qual a vinculação seja mais ampla, praticamente integral.

Outro aspecto notório das chamadas Constituições Dirigentes é que estas são constituições estatais e sociais (BERCOVICI, 2003, p. 35), já que visam, não apenas regular o que diz respeito ao Estado, mas também desenvolver um projeto de sociedade com princípios e ideias idênticos aos do Estado que se efetivem através do direito.

Reforçando esta característica, o modelo de Canotilho tem como objetivo a reconstrução da Teoria da Constituição por meio de uma teoria material da Constituição, concebida também como teoria social (CANOTILHO, 1999, p. 225), ou seja, na perspectiva do autor, a Constituição Dirigente seria um programa de ação para a alteração da sociedade (cf. CANOTILHO, 1999, p. 19-24, 157-158, 380) (BERCOVICI, 2003, p.35).

Estas características basilares de uma Constituição Dirigente, segundo o modelo do professor Canotilho, foram impressas na Constituição Federal de 1988. Portanto, a Constituição Federal brasileira é classificada como Dirigente, uma vez que traz em seu texto normas que dizem respeito não apenas ao Estado, mas que alcançam também a sociedade, a fim de sedimentar, em território brasileiro, um Estado e uma sociedade voltados para um projeto democrático e de direito, como iremos analisar a seguir.

A característica predominante da Constituição Federal de 1988 sempre foi a existência de regras programáticas, elemento principal do modelo de Constituição Dirigente. Porém, seu contexto histórico e o próprio texto constitucional, em seu aspecto gramatical, devem ser analisados a fim de que se possa compreendê-la em toda a sua complexidade.

Ainda que a análise das características estruturais da Carta Magna seja indispensável, é necessária também a consideração do contexto onde se inserem, ou seja, aspectos históricos, sociais e políticos que as envolvem, a fim de se compreender e interpretar melhor suas normas, de modo que o texto constitucional possa ser compreendido de maneira coerente. Sendo assim, deve-se levar em consideração o que alguns juristas, como Paulo Bonavides (2016, p. 173), chamam do “espírito da Constituição”.

O significado de “espírito da constituição” fica claro no texto de um dos mais notórios estudiosos jurídicos, o autor alemão Ernst-Wolfgang Böckenförde:

Nenhum direito supra positivo, nenhuma concepção política sobre a ordem, se convertem em algo concreto e operacional enquanto alguma força política e histórica não a faça surgir, definir-se e manter-se como conceito e convicção próprios, transladada de tal forma para a realidade política e histórica. Pois o que importa é que, quando o povo age no poder constituinte, há uma vontade ético política de configuração, ou, dito de outra forma, que seja portador de um ‘espírito’ que possa articular-se em instituições, regras e procedimentos e que se mantenha assim feito. Se isso não acontece, nenhum postulado, por mais fundamentado que seja, poderá se manter válido ou vigente de algo que não está no povo ou na nação como espírito próprio. (BOCKENFORDE, 2000, p. 169)

Portanto, o espírito da Constituição pode ser entendido como a vontade soberana do povo, traduzida pelo legislador no texto normativo. Porém, importante salientar que a vontade do povo irá corresponder aos anseios de um determinado período histórico.

Nesse sentido, muito bem ilustra Bercovici (1999, p. 35) ao lembrar que:

[...] o texto constitucional é o texto que regula uma ordem histórica concreta, e a definição da Constituição só pode ser obtida a partir de sua inserção e função na realidade histórica. Esse é, nas palavras de José Joaquim Gomes Canotilho, o “conceito de constituição constitucionalmente adequado.

Dessa maneira, é necessário contextualizar o período histórico no qual a Constituição Federal de 1988 foi redigida, a fim de se compreenderem os motivos que levaram o legislador a se inspirar diretamente no modelo específico de Constituição Dirigente, promovido pelo professor Joaquim José Gomes Canotilho, em sua obra de maior notoriedade, “A Constituição Dirigente e a Vinculação do Legislador: contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas” publicada em 1982.

A Constituição de 1988 é fruto do período de redemocratização após anos de ditadura militar. A retomada do modelo democrático foi um fenômeno que ocorreu em toda América Latina, uma vez que os regimes ditatoriais foram instaurados em inúmeros países desta região, não apenas no Brasil. Assim, em 1987, após o fim da ditadura militar, ocorreu a Assembleia Nacional Constituinte, presidida por Ulysses Guimarães e que, além dos 559 congressistas, também contou com ampla participação popular de todos os setores da sociedade, através da formação de comissões, manifestações e emendas populares apresentadas à Comissão de Sistematização da Assembleia Nacional Constituinte, a fim de que seus direitos fossem garantidos através do texto constitucional.

Diante deste cenário, a preocupação maior do legislador não poderia ser diferente da construção de uma sociedade na qual a democracia fosse assegurada. Assim, a Constituição Federal de 1988, através de seus dispositivos, foi construída com a finalidade de salvaguardar a democracia. Isto fez com que certos dispositivos fossem impossíveis de serem alterados, tornando-os cláusulas pétreas, ou seja, matéria indiscutível e impedida de alteração, em qualquer hipótese, e consistem no limite material da Constituição.

Portanto, no texto constitucional consta como cláusulas pétreas, a forma federativa de Estado; o voto direto, secreto, universal e periódico; a separação dos Poderes e os direitos e garantias individuais, elencados no art. 60, § 4.º (BRASIL, 1988) elementos que deixam claras as bases da democracia brasileira.

Este não foi o único traço que merece destaque da Constituição Federal de 1988, em comparação com as Constituições anteriores. Conforme explana José Afonso da Silva:

Sua estrutura difere das constituições anteriores. Compreende nove títulos, que cuidam: (1) dos princípios fundamentais; (2) dos direitos e garantias fundamentais, segundo uma perspectiva moderna e abrangente dos direitos individuais e coletivos, dos direitos sociais dos trabalhadores, da nacionalidade, dos direitos políticos e dos partidos políticos; (3) da organização do Estado, em que estrutura a federação com seus componentes; (4) da organização dos poderes: Poder Legislativo, Poder Executivo e Poder Judiciário, com a manutenção do sistema presidencialista, derrotado o parlamentarismo, seguindo-se sobre as funções essenciais à Justiça, com ministério público, advocacia pública (da União e dos Estados), advocacia privada e defensoria pública; (5) da defesa do Estado e das instituições democráticas, com mecanismos do estado de defesa, do estado de sítio e da segurança pública; (6) da tributação e do orçamento; (7) da ordem econômica e financeira; (8) da ordem social; (9) das disposições gerais. (SILVA, 2013, p. 91)

Diante disso, é possível perceber que a Constituição Federal de 1988, conforme o modelo dirigente, vincula as gerações futuras a determinadas estruturas ao criar instituições que assegurem o modelo de Estado Democrático de Direito proposto pela Constituinte, além de possuir normas que regulamentam aspectos da sociedade e economia de maneira detalhada, diferente das Constituições anteriores.

Isto exposto, também é possível reconhecer o quanto a Constituição Federal de 1988 foi desenvolvida com um caráter inovador, buscando estabelecer normas que de fato seriam fundamentais para a construção e efetivação de um projeto de cidadania que levaria à construção efetiva de um Estado Democrático.

1.2 A Constituição Cidadã e as políticas sociais

O ideal de cidadania encontrava-se presente desde o momento da Constituinte, de modo que a Constituição Federal de 1988 ganhou a alcunha de Constituição Cidadã, como bem explica José Afonso da Silva:

É a Constituição Cidadã na expressão de Ulysses Guimarães, Presidente da Assembleia Nacional Constituinte que a produziu, porque teve ampla participação popular em sua elaboração e especialmente porque se volta decididamente para a plena realização da cidadania. (SILVA, 2013, p. 92)

No que diz respeito à realização da cidadania, ainda explica José Afonso da Silva que “a atual Constituição amplia a cidadania, qualificando e valorizando os participantes da vida do Estado, e reconhecendo a pessoa humana como ser integrado na sociedade em que se vive” (2003, p. 344).

Sobre o que é disposto na Constituição Federal, ensina o referido autor:

O Estado brasileiro, segundo art. 1.º, tem como fundamento a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político. A cidadania está aqui num sentido mais amplo do que poder titular de direitos políticos. Qualifica os participantes da vida do Estado, segundo o reconhecimento do indivíduo como pessoa integrada na sociedade estatal (art. 5.º, LXXVII). Significa aí, também, que o funcionamento do Estado estará submetido à vontade popular. (SILVA, 2003, p.107)

Assim, embora o conceito de cidadania, em um primeiro momento pareça ser um mero pertencimento político de nação, como no art. 12 (BRASIL, 1988) ou de direitos políticos, conforme art. 14 (BRASIL, 1988) o ideal de cidadania previsto na Constituição Federal de 1988 vai além, prevendo a garantia de direitos individuais e coletivos.

Esta abordagem do conceito de cidadania, presente na Constituição Federal de 1988, pode ser melhor compreendida a partir da perspectiva clássica da obra do sociólogo britânico T. H. Marshall. O autor de *Cidadania e Classe Social* (1950) compreende a cidadania como um componente de três grupos de direitos que se desenvolvem em diferentes épocas: os civis, surgidos no século XVIII; os políticos, desenvolvidos no século XIX; e os sociais, no século XX. Tal como considera Pereira, na leitura de Marshall:

Esses três grupos [de direitos] foram conquistados por movimentos democráticos e passaram a ser amparados por instituições públicas que correspondia a cada tipo de direitos, a saber: as leis (com base nos tribunais de justiça) estavam relacionadas aos direitos civis; a democracia parlamentar (com base no Parlamento e nos Conselhos de Governo local) aos direitos políticos; e o sistema educacional e os serviços sociais (com base no *Welfare State*) aos direitos sociais. (PEREIRA, 2012, p. 95)

Após a contextualização da perspectiva histórica da conquista de direitos, o autor propõe que somente possui cidadania aquele indivíduo que possui os direitos nas três dimensões. Portanto, o conceito de cidadania em Marshall não se restringe apenas ao aspecto representativo que é materializado através do direito ao voto e a ser votado. Ele compreende também os

direitos individuais como o direito à vida, à liberdade, à propriedade privada e aos direitos coletivos, como saúde, educação, moradia, entre outros.

Isto exposto, percebe-se que as dimensões de direitos apresentados pelo autor, em sua concepção de cidadania, se alinham ao que propõe Constituição Federal de 1988, uma vez que o texto constitucional versa sobre os direitos políticos (arts. 14 a 16), os direitos civis (art. 5.º) e os direitos sociais (arts. 6.º e 11). Mas se alinha também à doutrina clássica do Direito Constitucional contemporâneo.

Sabe-se que o ideal de cidadania previsto na Constituição Federal de 1988 se baseia em uma gama deles, de modo que alguns destes direitos exigem prestações negativas por parte do Estado, como por exemplo, aqueles previstos no art.5º, enquanto há aqueles que dependem necessariamente de uma ação positiva para a sua efetivação, podendo ser exemplificados no art.6º da Constituição Federal de 1988.

No que diz respeito a este artigo em específico, art.6º, o texto constitucional prevê que “são direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados” (BRASIL, 1988).

Sobre o teor deste artigo, explica Ingo Sarlet (2008, p. 27):

Não apenas em termos quantitativos, ou seja, no que diz respeito ao número expressivo de direitos sociais expressa e implicitamente consagrados pela Constituição, mas também em termos qualitativos, considerando especialmente o regime jurídico-constitucional dos direitos sociais, a Assembleia Constituinte de 1988 foi inequivocamente (para alguns em demasia!) amiga dos direitos sociais [...]. (SARLET, 2008, p. 27)

Diante disso, e, sem olvidar o caráter dirigente da Constituição, torna-se nítido que o espírito da Constituição de 1988, neste caso, foi assegurar, através da garantia dos direitos sociais, a construção de um ideal de cidadania que versasse sobre todos os aspectos pertinentes à existência digna dos indivíduos dentro da sociedade brasileira.

Assim, conforme Corrêa (2000, p. 217), a Constituição Federal de 1988 trouxe consigo um significado maior da cidadania: garantir às pessoas condições de sobrevivência digna, no sentido de assegurar-lhes uma vida plena.

Mas, para que estas garantias sejam efetivadas, o texto constitucional atribui ao Estado o papel de agente promotor de políticas que viabilizem os direitos necessários à sobrevivência digna, ou seja, através da previsão constitucional compete ao Estado o papel de assegurar a população seus direitos por meio de políticas sociais. Nesse sentido, a ideia do Estado em ação, como propositor e implementador de políticas públicas, sobremaneira, políticas sociais é trazida

para o centro do debate no contexto da Constituição Federal de 1988, na medida em que esta Carta Magna estabelece profunda relação entre o dirigismo constitucional, políticas sociais, cidadania e a própria consolidação da democracia.

1.3 O Estado em ação: políticas sociais e a trajetória do Estado de Bem-Estar Social

Em geral, na atualidade, a ideia de políticas sociais é vinculada a políticas que promovem os direitos sociais, mas este termo não está restrito apenas a esta definição.

Conforme Marshall (1967, p. 06) aponta “a política social é um termo largamente usado, mas que não se presta a uma definição precisa”. Em sua obra que carrega o referido termo como título, logo no prefácio, o autor adianta que “política social não é um termo técnico com significado preciso”.

Ainda que a complexidade do termo deva ser considerada, no presente trabalho será utilizado o conceito do próprio Marshall de política social que, segundo o autor “será empregada sempre com referência à política dos governos relacionada à ação que exerça um impacto direto sobre o bem-estar dos cidadãos, ao proporcionar-lhes serviços ou renda” (1967, p. 7). Portanto, poderão ser consideradas políticas sociais aquelas que versem sobre seguro social, assistência pública, política habitacional, educação e serviços de saúde. (MARSHALL, 1967, p. 7).

Se não há consenso acerca da definição de políticas sociais, menos ainda há sobre a sua implementação, motivo bem maior ainda de debate. Como exemplo dentre os clássicos da Sociologia, pode ser citado o caso de Durkheim, que teve reconhecida resistência em aceitar a importância da presença estatal forte nas sociedades industriais modernas. Seu receio era pautado nos perigos do controle autoritário que a presença do Estado poderia exercer. (PEREIRA, 2012, p. 101).

Porém, Marshall (1967), ressignifica o papel das políticas sociais a partir de sua importância para a garantia dos direitos sociais, e, nesta categoria se incluem os direitos econômicos, como diferentes dos civis e políticos, tanto do ponto de vista histórico, como também filosófico e lógico. A diferença principal consiste na “postura afirmativa em relação à ingerência do Estado” (p. 69), pois, diferente dos direitos civis e políticos que para se concretizarem não necessitam da intervenção do Estado, os direitos sociais demandam uma postura ativa para que sejam efetivados, ou seja, para a garantia dos direitos sociais é necessário o Estado em ação.

Portanto, Marshall, que escreve em 1949, período de construção do Estado de Bem-Estar Social, desvincula as políticas sociais de uma visão paternal ou contratual, elevando-as para uma forma de atualização do potencial igualitário contido na noção de cidadania, materializada nas condições de vida consideradas básicas, através da adoção de políticas sociais. Sob este aspecto, as políticas sociais, tornam-se elementos centrais da cultura democrática, pois a implementação de políticas sociais passa a ser atribuída a um direito dos cidadãos, permitindo-lhes participar do conjunto de bens e serviços socialmente produzidos.

No âmbito das políticas sociais, deve-se levar em consideração que não existe apenas uma racionalidade dominante, podendo ser implementadas e estarem presentes sob diversas formas dentro de um Estado, em maior ou menor medida, de acordo, inclusive, com o que deva ser o Estado.

Assim, mesmo em regimes liberais mais ortodoxos, expressamente avessos a intervenção estatal, não se pode afirmar que há ausência de políticas sociais, uma vez que “o Estado sempre interveio politicamente para atender demandas e necessidades, seja da esfera do trabalho, seja da esfera do capital” (PEREIRA, 2012, p. 100).

No entanto, é comum que o debate sobre política social se misture às diversas interpretações analíticas da lógica e evolução dos modelos de Estado, com destaque para os de Bem-Estar Social, ou como são conhecidos, *Welfare States*.

O *Welfare State* consiste em um modelo de Estado promotor de políticas sociais e regulador da economia e ganha notoriedade ao ser implementado nos Estados Unidos, no governo do presidente Roosevelt, durante a Grande Depressão, período em que o país se encontrava em uma forte crise econômica em razão da crise da Bolsa de Valores no ano de 1929. A fim de superar a crise, Roosevelt implementa um programa intitulado *New Deal*, desenvolvido pelo economista John Maynard Keynes, que consistia na intervenção do Estado na economia, ampla produção de obras públicas e políticas em prol dos direitos coletivos da população como medidas para aquecimento da economia e retomada do *superávit* econômico.

O que se nota é que, dentro deste Estado, a política social é uma ferramenta primordial, utilizada para gerar bem-estar e as várias formas e possibilidades de implementação dessa ação levam a diferentes tipos e/ou padrões de atuação governamental na resolução das questões sociais.

A fim de uma melhor compreensão de quais seriam os níveis de atuação governamental no que diz respeito às políticas sociais, Richard Titmuss (1958), traz uma classificação das políticas sociais divididas entre categorias e modelos de Estados de Bem-Estar. As categorias classificam os Estados de Bem-Estar Social de acordo com as estratégias de implementação das

políticas sociais, enquanto os modelos conceituam de modo mais abrangente a visão que cada Estado pode adotar das políticas sociais, bem como o nível de atuação do Estado propriamente dito.

No que diz respeito às categorias, estas podem ser classificadas em três tipos, sendo elas: Bem-Estar Fiscal; Bem-Estar Ocupacional e Bem-Estar Social propriamente dito.

1) Bem-Estar Social (*Social Welfare*): deriva do colapso das velhas formas de proteção social do século XX, e estabelece um padrão de provisão que se traduz em direitos sociais. Sendo assim, a proteção pública se expande para além de crianças, idosos e pessoas incapacitadas para o trabalho e, passa a englobar também, desempregados, subempregados, viúvas, aposentados, trabalhadores e jovens com tardia inserção no mercado de trabalho sob a alegação de direito à cidadania. Nesta perspectiva, os serviços sociais consistem em prestações públicas de saúde, educação, distribuição de renda, entre outras. (PEREIRA, 2012, p. 183);

2) Bem-Estar Fiscal: se caracteriza pelas isenções de tributos, tarifas e taxas, bem como amplo leque de subsídios sociais. Seguindo a lógica de quem ganha menos, paga menos, trata-se de um financiamento progressivo de setores incapazes de garantir seu provimento. Juntam-se a este setor aqueles que são impedidos por sua idade, como é o caso de crianças e idosos; e também os prestadores voluntários de assistência social, como é o caso de instituições filantrópicas (PEREIRA, 2012, p. 184).

3) Bem-Estar Ocupacional: consiste na prestação de serviços e benefícios aos trabalhadores formais. Ou seja, àqueles que já trabalham ou são os melhores trabalhadores. A eles são concedidos serviços e benefícios como ticket para alimentação e transporte, pensões para cônjuges e dependentes, creches, serviços de saúde e educação, abono de férias, entre outros serviços. (PEREIRA, 2012, p. 184)

Quanto aos modelos de Estado de Bem-Estar, Titmuss lança mão da classificação de modelos enquanto um recurso explicativo para reconhecer e estudar sistemas que, em relação às políticas sociais, não são homogêneos. O autor elenca então três modelos buscando apresentar critérios distintos para a escolha de formulação de políticas sociais, pois para ele “não há como fugir de escolhas valorativas no sistema de bem-estar social.” (1974, p. 132).

Dessa forma, o autor elenca três modelos, sendo eles:

a) residual: baseia-se na premissa de que há duas instituições mediante as quais as necessidades dos indivíduos são adequadamente atendidas, sendo elas o mercado e a família. Somente quando estas duas instituições falham, é que o Estado deve atuar. Portanto, as políticas sociais passam a ser intencionalmente escassas ou residuais. (TITMUSS, 1981, p. 38).

b) industrial: submete as necessidades sociais à lógica da rentabilidade econômica, ou seja, atribui às instituições responsáveis pelo bem-estar a função de colaborar com a eficiência econômica. (TITMUSS, 1981, p. 39).

c) institucional redistributivo: incumbe ao Estado o papel de regulador das leis de mercado e provedor de bens e serviços universais, baseado nos critérios das necessidades sociais.

Portanto, nesta perspectiva, um Estado poderá se caracterizar por um dos aspectos supramencionados e, dentro desta lógica, implementar políticas que desenvolvam traços inerentes às categorias supracitadas.

Por outro lado, vale lembrar a classificação criada por Göran Therborn (1989) que elege como parâmetro duas variáveis ou dimensões: a) o nível de reconhecimento dos direitos sociais e b) a orientação para o mercado e para o pleno emprego.

A partir daí, pode-se identificar quatro tipos de *Welfare State*:

a) Estados de Bem-Estar intervencionistas fortes: combinam políticas sociais extensivas, compromisso institucional e pleno emprego (THERBORN, 1989, p. 86);

b) Estados de Bem-Estar compensatórios brandos: possuem provisões sociais em caráter compensatório diante do desemprego, buscando suprimir as necessidades advindas dele (PEREIRA, 2012, p. 187);

c) Estados de Bem-Estar orientados para o pleno emprego e escassa política de bem-estar: o Estado tem como prioridade a conservação do pleno emprego e reduz o número de prestações sociais (PEREIRA, 2012, p. 187);

d) Estados orientados para o mercado com escassa política de bem-estar: aumento no número de prestações sociais e reduzida garantia de emprego por parte do Estado (PEREIRA, 2012, p. 188);

Diante dos modelos elencados, compreende-se que as políticas sociais são indissociáveis da atuação de qualquer modelo de Estado. Porém, sua pertinência deverá ser debatida com base em sua maior ou menor promoção pelo Estado e o modo como ele irá implementá-las.

Se de um lado há um modelo de Estado que possui uma agenda voltada para ampla cobertura de direitos e intervenções na economia como é o caso do Estado Providência ou Estado de Bem-Estar Social que vigorou, principalmente durante a década de 1970 nos principais países do Ocidente, há também um modelo de Estado que visa a interferência mínima do Estado, voltado apenas para a garantia de direitos individuais e que visa conceder a menor cobertura possível das questões voltadas aos direitos sociais, conhecido como Estado Mínimo.

A disputa entre essas duas agendas e o debate sobre qual modelo seria mais favorável se acentua, principalmente durante a década de 1980, em que o neoliberalismo ganha força, enfraquecendo o protagonismo do Estado de Bem-Estar Social. Conforme elucida Offe:

No início dos anos [19]80, uma grande parte do discurso sobre os problemas e desenvolvimento futuros do Estado do bem-estar focalizava o alegado antagonismo entre os aspectos de garantia civil coletiva do Estado (isto é do Estado de Bem Estar) e os aspectos liberais do Estado (isto é, suas garantias de propriedade privada, de relações de mercado contratuais e, conseqüentemente de uma economia capitalista). Esse discurso, em que prevalecem as perspectivas filosóficas e políticas da direita neoconservadora e liberal postula que o Estado do bem-estar se tornou um peso muito grande para a economia, cujo crescimento potencial e a competitividade estariam, conseqüentemente, sofrendo os altos custos de impostos sobre o mercado e pela organização social previdenciária. (OFFE, 1975, p. 273)

Sob o argumento de que a ampla cobertura do Estado atribuída aos modelos de Estado de Bem-Estar Social estaria inflando as contas públicas e acarretando uma carga tributária ineficiente, desvantajosa tanto para o mercado quanto para a sociedade civil, o modelo de Estado de Bem-Estar Social entra em crise.

Na perspectiva econômica, Offe (1975, p. 125) elucida que, à medida que o Estado de Bem-Estar Social se consolidava, suas políticas públicas que eram, inicialmente, de natureza distributiva ou alocativas, no sentido de transferência de pagamentos para garantia do consumo social, foram gradativamente se tornando políticas públicas de natureza produtiva. Nelas o Estado passa a produzir bens e serviços como por exemplo, nas áreas da educação, inovações tecnológicas, infraestrutura, energia, de maneira que podem ser vistas como um ponto de virada que acarreta a crise econômica que mitiga o Estado de Bem-Estar Social.

Sobre os efeitos do crescimento das políticas de natureza produtiva, Boaventura Souza Santos, explica:

O Estado substitui-se ao capital na produção de inputs que este necessita direta ou indiretamente para garantir a sua produção alargada, mas que não pode produzir por si quer pelos custos quer pelos riscos envolvidos na produção. [...] Esta mudança, ao aprofundar a atuação do Estado provocou enorme expansão na burocracia ao mesmo tempo que tornou obsoleto os critérios de racionalidade que até então tinham dominado a atuação estatal. (SANTOS, 1987, p. 18)

Portanto, o aumento das políticas públicas pode ser encarado como um ponto de inflexão na esfera da administração pública do Estado de Bem-Estar Social acentuando a crise de cunho econômico pela qual passava o modelo.

Ainda que a crise do Estado de Bem-Estar pareça ser essencialmente pautada na racionalidade econômica, Rosanvallon (1997, p. 25) pondera que ela é “antes de fundo político e sociocultural que econômico”, de modo que a real questão a ser superada seria “novo contrato social entre indivíduos, grupos e classes”.

Em sua obra “Crise no Estado Providência”, aponta o modelo keynesiano como causa importante para a crise do modelo de Estado Providência, uma vez que este foi incapaz de superar as crises econômicas da atualidade (1995, p. 42). Mas, ao mesmo tempo, afirma que não se trata de uma causa exclusiva, sinalizando para a crise de valores, pautada na mitigação da igualdade enquanto uma finalidade social e da solidariedade.

Ao tratar da igualdade como um fim, Rosanvallon explica que “a demanda de igualdade civil ou política traduz-se pela determinação de uma norma idêntica para todos. A igualdade tem como objetivo a abolição radical das diferenças de estatuto civil ou político” (1997, p. 29), no entanto, ao se aplicar ao campo econômico e social, onde prevalece a lógica do acúmulo de capital, a igualdade perde força enquanto valor social e a ideia de erradicar as desigualdades podem ser atingida pelo Estado até certo ponto.

E nesse contexto, torna-se difícil para o contribuinte vislumbrar que o aumento da taxa de impostos poderia ser usada pelo Estado como recurso para políticas públicas de combate à desigualdade.

No que diz respeito a crise da solidariedade, o autor (2018) afirma que “o modo de produção atual não mobiliza no indivíduo aquilo que ele tem em comum com os outros, mas aquilo que há de particular nele”. Ao se pensar na atuação do Estado, o autor explica que “o Estado-providência, como agente central de redistribuição e, portanto, de organização da solidariedade, funciona como uma grande interface: substitui o face-a-face dos indivíduos e dos grupos.” (1995, p. 32)

Portanto, o Estado Providência funcionaria apenas como uma espécie de máquina indenizadora, maquiando os reais problemas da crise da solidariedade como valor. Ao se pensar no cerne da crise, Rosanvallon pondera que “a evolução demográfica, a dissociação crescente entre a esfera dos contribuintes e a dos que têm direito a serviços de apoio, o maior conhecimento das diferenças individuais e entre os grupos se conjugam para destruir a visão securitária da solidariedade.” (1997, p. 25)

Após realizar o diagnóstico da crise do Estado de Bem-Estar Social, Rosanvallon aponta um possível caminho para a superação da crise na construção de um modelo que o autor chama de pós-social democrático. no qual haveria inserção da solidariedade em seu cerne. Este modelo traria uma forma de regulamentação autogestionária, no sentido de consolidar o direito social

autônomo e o reconhecimento de segmentos da sociedade civil enquanto sujeitos produtores de direito.

Para tanto, seria necessário a reinserção do indivíduo em redes de solidariedade diretas, e conferindo maior autonomia e participação na democracia representativa e uma forma de regulamentação intro-social, na qual os indivíduos, famílias e grupos de vizinhança teriam força enquanto agentes sociais representativos, garantindo-lhes autonomia de representação. (ROSANVALLON, 1997, p. 100-103)

Este modelo seria pautado em três esferas de compromissos, a fim de se alcançar um novo pacto social no qual a solidariedade enquanto valor seria resgatada. As esferas seriam de natureza socioeconômico, sociopolítica e o da sociedade com ela mesma. O socioeconômico, referir-se-ia ao patronato que concederia a redução da jornada de trabalho, a fim de que a classe operária obtivesse tempo livre para práticas diretas de sociabilidade que não fossem mediadas pelo Estado. O sociopolítico dar-se-ia através do “aumento das possibilidades de experimentação e de substituição de autos serviços coletivos pela clássica demanda de Estado” (ROSANVALLON, 1997, p. 103), ou seja, o Estado transferiria parte da gestão de bens e serviços para a sociedade, com a finalidade de garantir a redução de suas demandas e ao mesmo tempo incentivar práticas solidárias de fornecimento de serviços e bens públicos. E, por fim, o compromisso da sociedade com ela mesma, consistiria na tomada de consciência da sociedade iria romper com a mediação estatal em temas que versem sobre sua própria condição de existência.

Assim, Rosanvallon lança luz a questões intrínsecas ao modelo de Estado de Bem- Estar, e afirma que a adesão ao modelo de Estado Mínimo, pautado na lógica neoliberal seria em essência uma falácia para contorna os problemas de cunho econômico sob os quais a crise se pauta, uma vez que este modelo “não teoriza a limitação do Estado pelo mercado, mas visa, ao contrário, definir um tipo de Estado consubstancial à sociedade de mercado, totalmente imerso em seu seio” (1997, p. 62). Desse modo, sinaliza que a incorporação da lógica de mercado pelo Estado não seria necessariamente a melhor saída para uma crise econômica.

Ao se pensar estratégias para uma economia saudável que afaste o problema da crise financeira com base nos preceitos do modelo de Estado Providência, Rosanvallon destaca a pauta do desenvolvimento social, que propõe a estruturação de uma economia sólida a fim de se erradicar a desigualdade social, conforme explica:

[...] deve-se levar em consideração o fato de que o Estado Providência cria grandes sistemas nacionais de desenvolvimento social, que devem ser analisados como suporte de uma solidariedade de base que deve ser ampliada

por meio da criação de sistemas mais descentralizados ou de pequenas ações diretamente provocadas por relações sociais concretas. (ROSANVALLON, 1997, p. 94)

Sobre o desenvolvimento social, deve-se compreender que não há um único caminho que deva ser adotado. No âmbito do pensamento desenvolvimentista, há uma variedade de conceitos e caminhos que se diferenciam ou se complementam. Em razão disso, serão analisados a seguir os modelos de desenvolvimento social que dialoguem com os preceitos da Constituição de 1988 e com o papel das políticas sociais enquanto instrumento para alcançar o desenvolvimento.

1.4 Desenvolvimento como liberdade: a constitucionalidade do desenvolvimento cidadão

O conceito de desenvolvimento enquanto “um conjunto de processos sociais articulados ao qual se empresta um sentido positivo” (D'AGUIAR, 2013, p. 197), possui uma vasta gama de teorias que tiveram seu começo no ramo da economia, antes de ser pensado de maneira interdisciplinar como é atualmente.

Inicialmente, o conceito de desenvolvimento é vinculado à ideia de crescimento econômico, com enfoque exclusivamente voltado para a lógica de acúmulo de recursos, inovações, desenvolvimento tecnológico e fatores de produção, conceitos inerentes às ciências econômicas.

Ao longo do tempo outras perspectivas emergem, uma vez que os modelos que versavam apenas sobre a lógica do crescimento econômico como sinônimo de desenvolvimento se mostraram insuficientes. Surgiu a necessidade de se pensar o desenvolvimento através de análises que traziam para o debate questões estruturais da sociedade, que versavam sobre o tema de maneira multidimensional e buscavam maior aproximação com a realidade social.

Dentre as teorias que surgiram, pode-se destacar o trabalho do britânico John Maynard Keynes (1936), já mencionado anteriormente por sua relação com as políticas sociais e a construção do *Welfare State*. Keynes renova as teorias clássicas e neoclássicas da economia, uma vez que discorda do pensamento de que o mercado provém, por si só, emprego para todos, desde que o trabalhador seja flexível no que diz respeito aos salários oferecidos.

Keynes, em sua obra “Teoria Geral do Emprego, do Juro e do Dinheiro” (1936), propõe a intervenção do Estado na economia com o objetivo de conduzir ao pleno emprego e, dessa forma, aperfeiçoar o sistema capitalista, estabelecendo um equilíbrio no mercado trazido pela atuação do Estado e a livre iniciativa privada, conduzindo, desta forma, ao desenvolvimento econômico.

Ainda que o pensamento de Keynes seja recorrente até hoje, deve-se elucidar que se trata de uma teoria do desenvolvimento no contexto norte-americano, que difere bastante da realidade latino-americana.

No contexto latino americano não podemos deixar de citar a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), criada em 1948, com o objetivo de investigar o desenvolvimento, a partir do fenômeno do subdesenvolvimento latino americano. Com base na corrente estruturalista, a CEPAL defende que a estrutura existente influencia no desenvolvimento e propõe a distribuição de renda como meio de se alcançar o desenvolvimento. (D'AGUIAR, 2013, p. 227).

À luz desse pensamento é elaborada a chamada “teoria da dependência”, que tem matriz sociológica e econômica e defende que a titulação dada a alguns países como subdesenvolvidos, deve-se à vinculação em um cenário capitalista de países ditos “centrais” e países “periféricos”. Desta forma, o pensamento cepalino se volta para o estudo do desenvolvimento nos países periféricos que seriam aqueles que encontram sua economia vinculada aos países centrais, em uma relação de subserviência. Em outras palavras, a teoria da dependência entende que o subdesenvolvimento de alguns países, como os da América Latina, deve-se à dependência de suas economias as de países da Europa e da América do Norte. Assim, se estabelece a análise de duas realidades distintas que, embora estejam vinculadas, são contrapostas ao se pensar o estágio de desenvolvimento dos países subdesenvolvidos em comparação com os países desenvolvidos.

Na esteira desta análise, vinculada a esta perspectiva teórica, surgem duas vertentes da teoria da dependência, sendo uma de matriz marxista e a outra de matriz weberiana.

A teoria da dependência de matriz marxista tem como seus principais expoentes Ruy Mario Marini, Vânia Bambirra, Orlando Caputo, Roberto Pizarro e Theotônio dos Santos. Esta vertente defende, entre vários temas vinculados ao pensamento marxista e sua compreensão da lógica capitalista, que a dependência em países subdesenvolvidos se caracterizou por elevadas taxas de mais-valia, refletindo um grau desproporcional de exploração do trabalho, culminando em uma situação de super exploração e crescente concentração de riqueza nas mãos dos proprietários dos meios de produção e a pauperização absoluta das grandes massas. (MARINI, 1973, p. 164-165)

Conforme Marini afirma, este quadro consolida uma constante capacidade de produção ao mesmo tempo em que gera o enfraquecimento da capacidade de consumo do trabalhador, o que enfraquece o mercado interno (MARINI, 1973, p. 164-165). Dito isso, afirma-se que, diante da estrutura global, ao se reproduzir este formato de modelo econômico, nunca será possível

que países subdesenvolvidos alcancem o patamar de desenvolvimento dos países centrais, conforme esclarece:

[...] as relações da América Latina com os centros capitalistas europeus se inserem em uma estrutura definida: a divisão internacional do trabalho, que determinará o sentido do desenvolvimento posterior da região. Em outros termos, é a partir de então que se configura a dependência, entendida como uma relação de subordinação entre nações formalmente independentes, em cujo marco as relações de produção das nações subordinadas são modificadas ou recriadas para assegurar a reprodução ampliada da dependência. A consequência da dependência não pode ser, portanto, nada mais do que maior dependência e sua superação supõe, necessariamente a supressão das relações de produção nela envolvida. (MARINI, 1973, p. 9)

Assim, a vertente marxista, propõe o rompimento com a estrutura de dependência e condição de super exploração sofrida pelos países subdesenvolvidos, bem como o fortalecimento do mercado interno como um caminho para o desenvolvimento.

Em contrapartida, a teoria da dependência de matriz weberiana volta-se para o desenvolvimento de estratégias que visem integrar a economia nacional de países subdesenvolvidos ao mercado internacional. Tendo como seus maiores expoentes Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto, a teoria da dependência weberiana leva em consideração o contexto mundial, conforme explica Cardoso:

Os estudos sobre a dependência mostravam que os interesses das economias centrais (e das classes que as sustentavam) se articulam no interior dos países subdesenvolvidos com os interesses das classes dominantes locais. Existe uma articulação estrutural entre centro e periferia e esta articulação é global: não se limita ao circuito do mercado internacional, mas penetra na sociedade, solidarizando interesses de grupos e classes externos e internos e gerando pactos políticos entre eles que desembocam no interior do Estado. (CARDOSO, 1995, p. 19)

Portanto, a matriz weberiana reconhece o protagonismo das classes e atores, não somente do mercado, mas também da sociedade e propõe o desenvolvimento de países subdesenvolvidos de acordo com as opções e arranjos entre classes e atores, mesmo em um contexto geral de dependência. Assim, a industrialização, urbanização e avanços tecnológicos seriam necessários para garantir o desenvolvimento, uma vez que estes fatores estariam articulados de forma estratégica para que houvesse a relação entre atores nacionais e internacionais.

Ainda que sejam consideradas visões importantes, ambas as correntes propõem mudanças estruturais, sem, no entanto, apontarem caminhos específicos.

Ao se pensar a questão do desenvolvimento e dos países periféricos, destaca-se a obra de Celso Furtado, uma vez que o autor se propõe a pensar o desenvolvimento levando em consideração o prisma da realidade político e histórica do Brasil e rompe com algumas máximas difundidas por teorias desenvolvimentistas anteriores.

Importante pensador da CEPAL, Furtado preserva em sua obra a dialética entre o eixo de países centro periferia inerente ao pensamento cepalino, porém, ao se propor a pensar os países subdesenvolvidos no mundo, Furtado dá um salto na reflexão proposta, ao questionar a dinâmica interna dos países da América Latina, em especial o Brasil, analisando sua estrutura organizacional econômica, política e social, desde a formação do Estado.

Ao pensar as questões internas do Brasil, o autor chama atenção para a questão da pobreza e desigualdade social que segundo ele não seria resultado do baixo grau de desenvolvimento das forças produtivas, mas sim origem no controle do excedente econômico, no sentido de acúmulo econômico não essencial à imediata sobrevivência da coletividade por elites aculturadas que buscam imitar o modelo de vida dos países centrais. (FURTADO, 1990)

Sob esta perspectiva, Furtado evidencia a necessidade de se pensar um modelo de desenvolvimento que coadune com a realidade dos países da periferia, como fica claro no trecho a seguir extraído de seu pronunciamento realizado no Auditório Dois Candangos, na Universidade de Brasília, em 1.º de novembro de 1991:

Essa mudança de rumo, no que nos concerne, exige que abandonemos muitas ilusões, que exorcizemos os fantasmas de uma modernidade que nos condena a um mimetismo cultural esterilizante. Devemos assumir nossa situação histórica e abrir caminho para o futuro a partir do conhecimento de nossa realidade. A primeira condição para liberar-se do subdesenvolvimento é escapar da obsessão de reproduzir o perfil daqueles que se auto-intitulam desenvolvidos. (FURTADO, 1991)

Para o pensador, diante da afirmação da necessidade de se pensar caminhos para o desenvolvimento do Brasil, rompendo com o modelo impelido pelos países do centro, é importante compreender o sistema no qual os países subdesenvolvidos se encontram inseridos a fim de se entender seus reflexos na economia e nas instituições internas do país.

Em seu livro “O mito do desenvolvimento econômico”, o autor analisa as tendências estruturais do sistema capitalista e sinaliza para a formação do que o autor chama de “sistema econômico planetário” (FURTADO, 1974, p. 15) que surge pela disposição de “dados representativos da estrutura de aspectos fundamentais e de algumas tendências gerais. ” (FURTADO, 1974, p. 15)

Esse sistema econômico planetário tem como característica o crescimento do protagonismo das grandes empresas de países do centro do capitalismo no cenário econômico e suas necessidades de se obter recursos naturais como matéria prima, que são adquiridos em países periféricos, principais fornecedores destes recursos.

Conforme o autor, a formação desse sistema econômico planetário permite formular questões a respeito do futuro dos chamados países subdesenvolvidos. Diante desse quadro, o que se percebe acerca dos países periféricos é a “considerável dificuldade de coordenação da sua economia no plano interno, em razão da forma como estão se articulando com a economia internacional no quadro das grandes empresas” (FURTADO, 1974, p. 60).

Ao se pensar a dificuldade de coordenação da economia, Furtado chama a atenção para o papel do Estado:

Essa debilidade do Estado como instrumento de direção e coordenação de atividades econômicas, em função de algo que se possa definir como o interesse da coletividade local, passa a ser um fator significativo no processo evolutivo. Impotente em coisas fundamentais, o Estado tem, contudo, grandes responsabilidades na construção e operação de serviços básicos, na garantia de uma ordem jurídica, na imposição de uma disciplina às massas trabalhadoras. O crescimento do aparelho estatal é inevitável, e a necessidade de aperfeiçoamento de seus quadros superiores passa a ser uma exigência das grandes empresas que investem no país. (FURTADO, 1974, p. 60)

Ou seja, diante da hegemonia de grandes empresas no cenário internacional, que repercute de maneira direta na economia interna dos países subdesenvolvidos, uma vez que estes atuam como fornecedores de matéria prima e recursos naturais para outros países, o Estado pouco regula as questões econômicas na perspectiva da macroeconomia e relações comerciais internacionais, e no entanto, precisa lidar com seus efeitos seja na escala jurídica ou na escala social, uma vez que esta também é afetada pelo cenário macroeconômico.

Assim, voltado para o pensamento desenvolvimentista dos países subdesenvolvidos e à luz do pensamento keynesiano, Furtado, em sua obra, evidência o papel do Estado como importante ator para o monitoramento e transformação de mudanças sociais, no sentido de atuar para romper com a condição de economia colonial inerente aos países da periferia do capital e construir um sistema econômico nacional que visasse ao desenvolvimento.

Em decorrência da importância do papel do Estado, o autor afirma a necessidade de um projeto de Estado consolidado, no sentido de possuir conduta ativa e promover políticas públicas capazes de regular a economia e atuar diante das questões sociais. O propósito é,

fundamentalmente, o combate às desigualdades sociais para que se possa de fato implementar um projeto desenvolvimentista.

Em perspectiva que vai na mesma direção, autor referência no debate do desenvolvimento, Amartya Sen também evidencia a necessidade de um Estado que tenha papel ativo para a sua construção no país.

Sen sinaliza para a necessidade de acesso da população aos direitos humanos, que, assim como os direitos sociais, compõe o conjunto de direitos básicos, essenciais para assegurar o exercício da cidadania, de modo que devem estar presentes como um dos temas centrais de uma agenda desenvolvimentista implementada pelo Estado.

Conforme Sen explica “o direito de uma pessoa a alguma coisa deve corresponder ao dever de outro agente de dar à primeira pessoa essa coisa” (SEN, 2010, p. 264) e sobre essa encadeação binária ainda pondera que “sem a especificação exata de agentes responsáveis e de seus deveres de levar a efeito a fruição desse direito” (SEN, 2010, p. 264) os direitos incorrem no erro de se tornarem apenas um mero discurso retórico.

Na esteira deste pensamento e, a fim de que se possa efetivar a garantia dos direitos sociais, primeiramente deve-se eliminar qualquer forma de privação de falta de acesso a itens básicos para sobrevivências e garantia de direitos individuais e políticos.

Portanto, é atribuído ao Estado o papel de promotor de políticas públicas que garantam o acesso da população aos direitos básicos, através do combate a privações e este papel só poderá ser desenvolvido de maneira concreta e integral ao se pensar em um Estado provedor, capaz de conter em sua agenda estratégias de erradicação de privações por meio da promoção de programas que garantam educação saúde, acesso a saneamento básico e moradia.

Neste sentido, a teoria de Amartya Sen dialoga amplamente com os Princípios Constitucionais e o modelo de Estado proposto pela Constituição Federal de 1988, de modo que o autor e sua teoria devem ser estudados de maneira mais detalhada.

De origem indiana, o autor traz no bojo de sua teoria a importância de se pensar o fator humano para que se possa garantir o desenvolvimento, sem descartar, é claro o aspecto econômico.

Na obra do autor, *Desenvolvimento como Liberdade* (2010), o desenvolvimento pode ser visto como um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam. (SEN, 2010, p. 17). Dessa maneira, a expansão das liberdades são tanto a finalidade primordial do desenvolvimento como o principal meio para alcançá-lo (SEN, 2010, p. 52).

Em razão disso, é necessário compreender, primeiramente qual o significado de liberdade para o autor. Este conceito na obra de Sen é mais do que o livre árbitro, podendo ser

traduzido como a “capacidade das pessoas levarem o tipo de vida que elas valorizam” (SEN, 2010, p. 32). Assim, para o autor, liberdade está diretamente relacionada à ideia de capacidade⁴ (cf. BRITO, 2017).

Para o autor, o termo capacidade implica na existência de condições externas para realização de determinada ação, de maneira que o indivíduo escolhe realizar ou não aquela ação em determinada ocasião. Seguindo esta lógica, as capacidades necessariamente refletem o poder de escolha dos indivíduos, que o autor denomina como liberdades substanciais.

Portanto, compreende-se que liberdade não consiste apenas na possibilidade de decidir sobre as opções, mas, principalmente, por possuir os meios para se chegar ao que se escolheu. Assim, para que haja o desenvolvimento, o que deverá ser igualado não são as rendas, utilidades ou felicidades, como propõe as outras teorias econômicas, mas sim as capacidades (liberdade) (SEN, 2010, p. 51).

Com este pensamento, Sen traz para o centro do debate o elemento humano, sendo este tão fundamental quanto o fator econômico para que haja desenvolvimento, pois como ensina o autor “os seres humanos não são meramente meios de produção, mas também finalidade de todo processo”. (2010, p. 65)

A partir deste olhar sobre o ser humano, Sen afirma que a liberdade é considerada tanto o fim primordial quanto o principal meio para o desenvolvimento. Para que melhor se entenda este raciocínio, deve-se saber que o autor divide a liberdade em seu “papel constitutivo” e seu “papel instrumental” para o desenvolvimento (SEN, 2000, p. 52). Na esfera do papel constitutivo, o autor se refere às liberdades substantivas, que podem ser definidas como capacidades elementares, tais como “ter condições de evitar privações como a fome, a subnutrição, a morbidez evitável e a morte prematura, saber ler e fazer cálculos aritméticos, ter participação política e liberdade de expressão, etc.” (SEN, 2000, p. 52). Portanto, as liberdades constitutivas são aquelas intrínsecas ao comportamento humano: agir livremente e escolher o que se deseja.

Já o “papel instrumental” ou as liberdades instrumentais são aquelas “que contribuem direta ou indiretamente, para a liberdade global que as pessoas têm para viver como desejam” (SEN, 2010, p. 54), ou seja, ao se pensar as liberdades instrumentais, Sen estabelece que a liberdade não deve ser pensada tão somente como um fim, mas como um meio para o desenvolvimento.

⁴ O conceito de capacidades para Sen pode ser compreendido através de um exemplo prático: João é capaz de nadar, ou seja, ele sabe como fazer para nadar e, se tiver oportunidade, acesso a um ambiente em que possa nadar, pode escolher nadar ou não.

Na esteira desse pensamento, o autor assevera a importância não somente das liberdades, como também dos direitos para o desenvolvimento (SEN, 2010, p. 54). Portanto, Sen divide as liberdades instrumentais em cinco categorias que versam diretamente que se caracteriza pelos direitos atribuídos aos indivíduos, sendo as seguintes categorias:

1) Liberdades políticas: tratam-se dos direitos civis relacionados à escolha de quem vai governar, de como vai governar, na fiscalização do governo, no direito à expressão, na participação da elaboração de políticas públicas, etc. (SEN, 2010, p. 55);

2) Facilidades econômicas: “[...] são as oportunidades que indivíduos têm para utilizar recursos econômicos com propósito de consumo, produção e troca” (SEN, 2010, p. 56);

3) Oportunidades sociais: referem-se à acessibilidade, à educação, à saúde, ao trabalho, etc. (SEN, 2010, p. 56);

4) Garantias de transparência: são garantias relacionadas à publicidade dos atos públicos, que possibilitam ao cidadão fiscalizar o governo e evitar a corrupção (SEN, 2010, p. 59);

5) Segurança protetora: trata-se de uma rede de segurança social que evita que parte da população atinja a miséria, o que envolve benefícios àqueles que são carentes (SEN, 2010, p. 54).

Estes elementos podem ser encontrados no próprio texto constitucional (cf. BRITO, 2017). A fim de ilustrar este fato, seguem alguns exemplos:

No que diz respeito às liberdades políticas, elas podem ser encontradas principalmente no art. 5.º em seus incisos VIII, IV, V, IX, XII, XIV - direitos que asseguram a liberdade, garantindo, dessa maneira, o direito à opinião política e manifestações deste caráter. Ainda sobre as liberdades políticas, o art. 14, assegura a soberania popular e o sufrágio universal, ou seja, o direito ao voto e o direito que as decisões da população sejam respeitadas, isto inclui as escolhas de seus governantes e a forma como deles governarem.

As liberdades econômicas estão elencadas, predominantemente, no art. 170 que versa sobre a ordem econômica e determina os seguintes princípios: I) soberania nacional; II) propriedade privada; III) função social da propriedade; IV) livre concorrência; V) defesa do consumidor (BRASIL, 1988).

As oportunidades sociais, conforme supra exemplificadas, se encontram presentes no Capítulo II, que versa sobre os Direitos Sociais na sequência do art. 6.º até o art. 11.

Já as garantias de transparência podem ser encontradas no art. 37, que institui o princípio da publicidade dos atos públicos, bem como no art. 5.º: inciso XIV, que garante a todos o acesso à informação, resguardado a fonte e, ainda no mesmo artigo, o seu inciso XXXIII, que assegura

o direito de receber dos órgãos públicos informações, sejam de interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral.

Sobre a segurança protetora, equivalente à assistência social, encontra-se prevista no Capítulo II da Constituição e, no art. 193, que determina que a ordem social deve ter como objetivo o bem-estar da população, além do art. 194, que determina a seguridade social como um conjunto de ações que visa assegurar à saúde, à previdência e à assistência social e desenvolve cada um destes direitos, de maneira específica, ao longo de cada seção do capítulo. E por fim, os arts. 203 e 204 conferem ao poder público a responsabilidade pela assistência social.

Neste sentido, a semelhança da teoria de Amartya Sen com as prerrogativas constitucionais fica evidente. Sen compreende que as liberdades substanciais e instrumentais podem ser expandidas por meio de políticas públicas específicas, gerando impacto em outras políticas públicas específicas.

Um exemplo dado pelo próprio autor sobre esse movimento de sincretismo de expansão e potencialização das políticas públicas é a política de diminuição de taxa de mortalidade infantil ao se colocar a mulher na condição de agente, através de políticas de educação e alfabetização de mulheres. Esta medida aumenta as oportunidades das mulheres influenciarem as decisões familiares e promoverem aos filhos bem estar (SEN, 2000, p. 227).

Sob a ótica do desenvolvimento como liberdade e valorização do capital humano, no sentido de habilidades e atitudes dos indivíduos, deixa clara a importância das políticas sociais para o desenvolvimento, como explica Zanam e Kujawa:

As políticas de desenvolvimento orientadas pela valorização, expansão e promoção do capital humano e comprometidas com a dinâmica da democracia precisam estar profundamente integradas e associadas às políticas sociais que visam corrigir as desigualdades sociais e econômicas, fomentar o exercício dos direitos fundamentais, especificamente o acesso à educação, à saúde, ao trabalho e aos mecanismos de informação, participação e decisão. Os cidadãos precisam viver e atuar na sociedade na condição de agentes ativos, desenvolvendo as suas capacidades. A criação de reais oportunidades sociais é um referencial seguro e duradouro para este fim, assim como, para a ampliação do alcance das políticas sociais para o aumento da qualidade de vida, especialmente dos mais pobres. (ZANAM; KUJAWA, 2017, p. 68)

O conceito de agente empregado por Sen versa diretamente com o conceito de cidadania a partir da interpretação da Constituição Federal de 1988. Para o autor, é necessário que, a partir das liberdades, o indivíduo construa sua identidade a fim de assumir a condição de agente ativo do processo de organização social, seja por meio do exercício de seus direitos, o indivíduo

adquire condições de desenvolver as capacidades individuais e se inserir na dinâmica social de forma cooperativa.

Uma vez apresentada a ideia de desenvolvimento e como ela dialoga com o modelo de Estado e Sociedade previstos na Constituição Federal de 1988, importante também compreender sua fundamentação legal, ou seja, em quais dispositivos legais o desenvolvimento está previsto.

Citado inúmeras vezes no texto constitucional, o direito ao desenvolvimento aparece sempre em dispositivos que versam sobre direitos sociais, ou em normas que estabelecem objetivos a serem cumpridos pelo Estado. Este fato torna-se compreensível através do que afirma Bercovici (2005, p. 51): “o desenvolvimento é a condição necessária para realização do Bem-Estar Social”.

Corroborando com esta afirmação, o preâmbulo da Carta Magna estabelece que o Estado democrático brasileiro está comprometido, dentre outros fins, a assegurar o desenvolvimento da sociedade brasileira.

A partir daí a expressão desenvolvimento passa a ser mencionada diretamente no texto constitucional em vários momentos. No art. 3.º, por exemplo, o desenvolvimento nacional é colocado como um dos objetivos fundamentais do Estado.

No que diz respeito à pertinência deste artigo, afirma Bercovici:

O artigo 3.º faz parte dos princípios constitucionais fundamentais. A característica teleológica destes princípios lhe confere relevância e função de princípios gerais de toda ordem jurídica. Os princípios constitucionais fundamentais são, nas palavras de Paulo Bonavides, “as normas chaves” do sistema jurídico, dando universalidade de sentido a todo o sistema constitucional, definindo e caracterizando a coletividade política e o Estado ao enumerar as principais opções político constitucionais. (BERCOVICI, 2005, p. 104)

Dessa forma, fica nítida a importância do desenvolvimento no projeto de Estado que a Constituição busca efetivar, esclarecendo que este conceito deve ser levado em consideração ao se interpretar as demais normas do sistema jurídico, uma vez que os princípios constitucionais “possuem caráter obrigatório, com vinculação imperativa para todos os poderes públicos”. (BERCOVICI, 2005, p. 105)

Ainda no bojo da Constituição Federal de 1988, o desenvolvimento é citado no art. 5.º, XXIX, que busca assegurar “o desenvolvimento econômico e social do país”. Complementando o que é determinando no referido dispositivo, deve-se mencionar o art. 21 da Carta Magna, que discorre sobre as competências da União, e que em seu inciso XI, estabelece o dever de

“elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social”, tornando inegável a obrigação do Estado de implementar políticas desenvolvimentistas.

É sabido que o art. 5.º da Carta Magna é comumente conhecido como o artigo fundamental, uma vez que guarda um extenso rol de garantias e direitos fundamentais, ou seja, neste artigo se encontra todos os direitos e garantias que o Estado entende como fundamentais para os cidadãos.

Assim, é possível interpretar o direito ao desenvolvimento como um direito fundamental. E, ainda nesse sentido, levando-se em consideração que os tratados internacionais têm força de lei constitucional, importante lembrar que o Brasil subscreveu a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento da ONU de 1986 que prevê no seu artigo 1.º:

§ 1.º O direito ao desenvolvimento é um direito humano inalienável, em virtude do qual toda pessoa e todos os povos estão habilitados a participar do desenvolvimento econômico, social, cultural e político, para ele contribuir e dele desfrutar, no qual todos os direitos humanos e liberdades fundamentais possam ser plenamente realizados.

§ 2.º O direito humano ao desenvolvimento também implica a plena realização do direito dos povos à autodeterminação que inclui, sujeito às disposições relevantes de ambos os Pactos Internacionais sobre Direitos Humanos, o exercício de seu direito inalienável à soberania plena sobre todas as suas riquezas e recursos naturais. (ONU, 1986).

Diante desta Declaração, da qual o Brasil é signatário, é sedimentado o conceito de desenvolvimento, não apenas como um ideal de crescimento econômico, mas também como social e cultural, sinalizando, que o desenvolvimento é medido por outros indicadores como, por exemplo, acesso aos direitos sociais, e reafirmando o desenvolvimento como um direito fundamental.

Nessa esteira, também se encontra a Declaração de Viena, fruto da convenção na cidade austríaca em 1993 que tem papel fundamental na promoção e proteção dos Direitos Humanos e que possui em seu texto o desenvolvimento como direito e evidencia a importância do respeito pelos direitos individuais como forma de garantir o desenvolvimento social.

Nesse sentido, muito bem sintetiza Peixinho e Ferraro:

O desenvolvimento é um direito constitucional de caráter fundamental, de forma que deve nortear toda a interpretação das demais normas constitucionais, bem como serem efetivados por meio dos atos dos órgãos públicos, sempre na busca da implementação de ações e medidas de ordem política, jurídica ou irradiadora que almejam a consecução de seus fins. (PEIXINHO; FERRARO, 2003, p. 63)

Sendo assim, tendo em vista o desenvolvimento como um direito fundamental e a obrigação do Estado de promovê-lo, necessário se faz pensar quais as políticas públicas capazes de alcançá-lo na prática. Nesse sentido, cabe lembrar que não há uma regra específica que determina como será efetivado o desenvolvimento. Assim, embora esteja nítida a obrigação do Estado de gerar desenvolvimento, a forma de viabilizá-lo torna-se restrita aos governos e suas gestões.

Sobre esta questão, muito bem explica Bercovici:

[...] Não há também no texto constitucional qualquer controle ou garantia para assegurar o plano do desenvolvimento, que, na mentalidade política dominante, é identificado com governos determinados, não com políticas nacionais de longo prazo. (BERCOVICI, 2005, p. 94)

Sendo assim, nota-se que não há no texto constitucional uma vinculação do Estado a diretrizes específicas para um projeto desenvolvimentista. Em outras palavras, o projeto desenvolvimentista não é um projeto de Estado, trata-se, portanto de um projeto de governo, ficando a cargo das estratégias adotadas pela gestão vigente, podem sofrer interrupções ou alterações ao final dos mandatos.

Portanto, entende-se que a perspectiva do desenvolvimento por meio das políticas sociais fica inteiramente a cargo dos projetos de governo, bem como a forma como serão implementadas estas políticas públicas.

Nesse sentido, cada governo adota para si medidas capazes de lidar com os desafios inerentes ao contexto em que ocorrem e que, na atualidade, em razão da crise fiscal, dívida pública crescente, desaceleração da economia e crise econômica internacional, a ideia de ajuste fiscal por meio da redução de despesas com políticas sociais tem sido cada vez mais difundida.

No entanto, este desaparelhamento das políticas sociais e o sequencial apagamento de sua importância para o desenvolvimento tem tido efeitos não apenas no quadro econômico e social contemporâneo, mas também levanta uma questão sobre os limites do dirigismo constitucional, como se verifica a seguir.

1.5 Políticas sociais no contexto neoliberal: financiamento das políticas sociais e limites do dirigismo

Ainda que a Carta Magna, promulgada em 1988, seja um documento de origem democrática, contendo ampla participação de diversos segmentos da sociedade no momento de sua criação e sendo extremamente completa e detalhista na missão de criar um Estado de Democrático, a sua aplicação prática tem se mostrado desafiadora. Deve-se lembrar que, embora a Constituição Federal de 1988 determine ampla atuação do Estado, esta foi promulgada em um período no qual a lógica econômica predominante propunha exatamente o seu oposto: redução do intervencionismo Estatal, expansão de mercados globais e supressão das fronteiras comerciais, desestatização e intensificação das formas de acumulação capitalista. E, em detrimento dos questionamentos da lógica econômica predominante que se possa postular, deve-se ponderar que a efetivação das políticas públicas capazes de assegurar o acesso aos direitos coletivos da população é diretamente ligada ao aspecto econômico do Estado. Nesse aspecto, necessário se faz pensar sobre os limites do dirigismo constitucional em face da racionalidade financeira que vigora, pois, não se pode compreender de fato o alcance de dispositivos da lei sem que seja feito um exame sobre sua aplicabilidade concreta.

Na perspectiva do direito aplicado, materializado por meio das políticas públicas, o *déficit* dos serviços públicos de atendimento à saúde, educação pública, moradia e previdência social e a ampla desigualdade social contemporânea nos remete, justamente, ao paradoxo entre a teoria e a prática. Sobre esse quadro, muito bem elucida o professor Machado:

O direito, enquanto ciência aplicada, visa naturalmente a produção de resultados. Mas, nem sempre os resultados do direito expressam uma verdade científica ou hermenêutica. Por isso seu processo de aplicação muitas vezes se satisfaz com a mera verossimilhança como aproximação da verdade ou as verdades possíveis. Tal ocorre porque o direito deve proporcionar resposta a todas as espécies de conflito, para a manutenção da estabilidade social, sem se perder na busca interminável de uma verdade absoluta, que nem sempre é alcançada pelo homem. Portanto, a certeza e a segurança no direito, embora almejáveis, parecem ser verdadeiros mitos. (MACHADO, 2017, p. 64)

Ou seja, em que pesem as formulações das normas jurídicas terem o enfoque teleológico na garantia dos direitos de todos, nem sempre isso é possível, uma vez que “[...] a substituição dos fatos às funções legais é um trabalho cercado de dificuldades, pois supõe a interpretação não apenas do texto legal como também circunstâncias fáticas a que esse texto será aplicado”. (MACHADO, 2017, p. 64)

Ao se pensar circunstâncias fáticas, deve-se compreender que estas são compostas pelo panorama político e social em que o direito será aplicado.

Sobre este aspecto, ao se pensar o panorama em que a Constituição Federal de 1988 é aplicada, entende-se que a crise programática que ocorre atualmente, pode ter seu cerne no desgaste dos alicerces institucionais enquanto órgãos e regras fundamentais para o funcionamento do Estado e Sociedade, devido ao excesso de formalismo que permeia as funções dos três poderes estabelecidos na Constituição.

Tendo em vista os efeitos do formalismo, deve-se compreender que ele obstrui a aplicação das normas constitucionais, o que acarreta debates sobre a efetividade e o alcance da atuação do Estado, além de atrasar os resultados provenientes do direito aplicado, em especial as normas constitucionais, mitigando seu caráter dirigente.

Esta questão agrava a descrença da população na esfera pública, em grande parte fruto de uma narrativa neoliberal, no sentido de se enxergar o Estado como obsoleto em detrimento de um mercado eficiente, incorruptível e capaz de atender com celeridade e qualidade as necessidades primeiras da população. Assim, em razão da propagação da lógica do mercado como eficaz e eficiente, alguns elementos inerentes ao bom funcionamento do mercado passam a ser adotados como parte das agendas de governo que tem como modelo o neoliberalismo e, por consequência, levam à mitigação das normas constitucionais e obstrução dos resultados provenientes da aplicação destas normas em seu caráter dirigente.

Na esteira deste pensamento, uma política em especial merece destaque: a Desvinculação das Receitas da União (DRU). A implementação desta política é reflexo direto da racionalidade mercadológica adotada pelo Estado e seus efeitos podem ser interpretados como indo de encontro com a ideia central de cidadania proposta pela Constituição, concretizada por meio das políticas sociais.

Criada em 1994, como uma política provisória e que se estende até os dias de hoje por meio de Emendas Constitucionais, a DRU tem sua origem como Fundo Social de Emergência, aprovado pelo Congresso Nacional através da Emenda Constitucional (EC) n.º 56, de 20 de dezembro de 2007. Surge como uma alternativa para driblar a vinculação dos chamados mínimos constitucionais que consistem em porcentagens elencadas no texto constitucional para as despesas do Estado com saúde, educação, assistência social entre outras políticas sociais.

Em razão destas previsões constitucionais, ainda que a União aumentasse a carga tributária a fim de arrecadar mais para poder reparar o *déficit* público, a previsão constitucional obrigava o repasse a aplicação de determinados valores. Portanto, a Emenda Constitucional (EC) n.º 56, de 20 de dezembro de 2007 em 2007 estabelece o seguinte:

É desvinculado de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2011, 20% (vinte por cento) da arrecadação da União de impostos, contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico, já instituídos ou que vierem a ser criados até a referida data, seus adicionais e respectivos acréscimos legais. (BRASIL, 2007)

Sabe-se que a DRU foi prorrogada até dezembro de 2023, por meio da EC n.º 93/2016. A Emenda Constitucional também ampliou a alíquota para 30% e determinou que a alíquota incidirá apenas sobre as contribuições sociais (com exceção do salário educação) e de intervenção no domínio econômico.

Ainda que a defesa da finalidade da DRU seja a de buscar o equilíbrio fiscal e estabilidade econômica, seus efeitos incidem diretamente nas políticas sociais, revelando uma diminuição de investimentos nesta área, conforme resume Pinto:

Tomando por base o ano de 2016, o volume que é retirado das políticas sociais pela DRU corresponde a 3,5% do PIB. São recursos que deveriam ir para a saúde e previdência social e que são desviados para o pagamento de juros aos rentistas que aplicam em títulos da dívida pública. E, durante os 18 anos em que estiveram em vigor para os recursos educacionais, os mecanismos de desvinculação da receita de impostos da União (FSE, FEF e DRU) confiscaram 2,9% do PIB que seria destinado ao ensino. Do ponto de vista didático, os 18% de impostos da União previstos na CF para MDE se transformaram em 14,4%. (PINTO, 2018, p.853)

Esta medida também afeta diretamente os municípios, como comprovam dados da Confederação Nacional de Municípios, que aponta que, em 2016, eles deixaram de receber cerca de R\$95.000.000,00 (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS, 2016). Para se compreender o efeito desta redução nos valores repassados, necessário se faz a análise da previsão constitucional sobre a repartição de arrecadação tributária dos entes federativos e as competências imputadas a eles.

Conforme prevê a Constituição, em seu artigo 30, compete aos municípios:

Art. 30

[...]

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental;

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 53, de 2006)

VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual. (BRASIL,1988)

A cooperação pode ser traduzida no regime de concorrência, ou seja, competem à União, Estado e Municípios atuarem nas áreas de educação infantil e fundamental, saúde e proteção do patrimônio histórico e cultural. Contudo, ao se desvincular o valor de 20% das arrecadações tributárias, o impacto na promoção e gerenciamento destes serviços poderia ser afetado fazendo com que o município usasse recursos provenientes da própria arrecadação para as políticas sociais. Este fato nos leva a analisar, com mais atenção, a questão tributária na esfera local.

O panorama tributário, no que diz respeito ao pacto federativo, prevê para os municípios impostos como o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), Imposto Sobre Serviços (ISS) e Imposto de Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), enquanto a União arrecada com os seguintes tributos: Imposto sobre Operações Financeiras (IOF), Imposto sobre a Importação (II), Imposto sobre a Exportação (IE), Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e Imposto Sobre Transações Financeiras (ITF).

A divisão da arrecadação com tributos, de acordo com os artigos 145 a 162 da CF, é a seguinte: 68% da União; 24% dos estados; 18% dos municípios.

Diante disso, argumenta Vaz:

Desde 1994, a renda tributária vem sendo novamente concentrada na União, rígidos mecanismos de controle de endividamento foram impostos aos Estados e Municípios, que também foram levados a privatizar as suas maiores empresas financeiras e não-financeiras. E, ainda, vem acumulando restrições em sua capacidade de legislar sobre o principal tributo de sua competência, o ICMS. Todo esse conjunto de medidas é identificado com a implantação e o desenvolvimento do Plano Real, que dá ênfase ao ajuste fiscal das contas públicas, ao controle do processo inflacionário e à redução do tamanho do Estado brasileiro. (VAZ, 2008, p. 232)

Portanto, o que fica nítido é que a arrecadação da União e estados é maior do que dos municípios. No entanto, a competência primeira de lidar com questões inerentes aos direitos coletivos são dos gestores locais, principais responsáveis pela saúde, educação e tutela do patrimônio histórico cultural, que são obrigados a uma maior contratação de pessoal, de maneira a vincular seus gastos ao cunho salarial que, conforme se sabe têm caráter alimentício e não pode ser ignorado.

O que se percebe é que o Estado se encontra em um impasse entre a necessidade de estabilidade econômica e a implementação de políticas sociais, conforme previsão constitucional. Este dilema ecoa principalmente na esfera local e tende a se agravar visto que os municípios, além de precisarem adequar o orçamento à redução do repasse da receita de arrecadação, um dos efeitos primários da DRU, se encontram vinculados às regras fiscais de âmbito federal e, no entanto, possuem a atribuição constitucional de gerenciar os principais setores das políticas sociais.

Muito bem resume esse quadro Kerches e Dias (2010, p. 215), ao afirmar que: “[...] os municípios atualmente se encontram diante de um quadro de sobreposição de duas agendas – a agenda da descentralização de políticas sociais e a de centralização das políticas fiscais –, o que gera grande tensão no âmbito dos governos locais”.

No que diz respeito à descentralização administrativa dos municípios e também das políticas sociais, outro impasse é apontado por Celina Souza:

Diferentemente do que muitos analistas apontam, a descentralização no Brasil está longe de ser abrangente. Na verdade, esta vem se concentrando em dois campos: no aumento dos recursos financeiros para os municípios garantidos pela Constituição de 1988 e no aumento progressivo das transferências federais, a partir do final dos anos [19]90, para a implementação de alguns programas sociais universais. Assim, embora a descentralização tenha sido um dos objetivos dos constituintes de 1988, desenvolvimentos recentes apontam para a consolidação de políticas voltadas para a implementação de políticas sociais e não para o aumento da capacidade de decidir sobre onde e como investir os recursos. (SOUZA, 2004, p. 34)

Fato é que a promoção de políticas sociais por parte dos municípios vem enfrentando desafios cada vez maiores, tanto pela redução de verbas que poderiam ser repassadas, quanto pela ausência de previsões legais para operacionalizar as políticas sociais ou a possibilidade de desenvolver suas capacidades para a otimização da prestação destes serviços à população.

Fato é que esta medida representa a reinterpretação das normas constitucionais, para que estas se adequem às necessidades fiscais do Estado que busca o *superávit* primário, a fim de amortizar os juros da dívida pública e, mostrar a solvência do país aos credores internos e externos. Portanto, a DRU revela uma política de governo que não hesita em correr o risco de mitigar o acesso da população aos direitos sociais, em detrimento da busca incessante por sanar a crise fiscal.

Esse cenário também revela um impasse dentro do Direito, pois demonstra que as normas programáticas não são suficientes para garantir que sejam materializados os direitos sociais por meio de investimentos públicos e desenvolvimento de políticas sociais. De fato,

torna-se evidente a inconsistência do direito subjetivo, enquanto a forma concreta de se usufruir de um direito garantido ao indivíduo por lei, e suas amarras ao que se pode chamar de "definições canônicas" (TELLES, 1999, p. 173) dos direitos sociais, ou seja, as definições de garantias do direito produzidas pelo formalismo dos cânones legais sem que sejam abordadas as suas aplicações na prática.

Assim, um dos maiores desafios para a área do direito hoje é conceber uma teoria jurídica capaz de dialogar com novos sujeitos de direitos coletivos, no sentido de compreender os indivíduos como parte de uma coletividade, captar seus anseios e desenvolver mecanismos capazes de efetivar o acesso às demandas sociais.

Nesse sentido, afirma Vera da Silva Telles:

Mas então talvez seja necessário deslocar o terreno da discussão e repensar os direitos sociais não a partir de sua fragilidade ou da realidade que deixaram de conter, mas a partir das questões que abrem, dos problemas que colocam. É certo que falar dos direitos sociais é um modo de se apropriar da herança (uma certa herança) da modernidade e de assumir a promessa de igualdade e justiça com que acenaram. Mas ao invés de tomar isso como dado plenamente objetivado na história e agora traído ou negado pela fase atual de reestruturação do capitalismo mundial, trata-se de coisa muito diferente – trata-se de tomar os direitos sociais como cifra pela qual problematizar os tempos que correm e, a partir daí, quem sabe, formular as perguntas que correspondam às urgências que a atualidade vem colocando. (TELLES, 1999. p. 194)

Portanto, é nítida a necessidade e urgência de se repensar os direitos sociais, tendo em vista o cenário no qual estes serão aplicados a fim de compreender a dimensão real das necessidades sociais e como estas dialogam com os preceitos positivados que versam sobre o que consiste os direitos sociais na perspectiva teórica. Logo, o que se percebe é que se torna impossível debater direitos sociais descolando-os da realidade na qual são aplicados.

Dessa forma, a fim de se compreender as mudanças ocorridas nas políticas sociais, deve-se levar em consideração o contexto contemporâneo.

Em se tratando do cenário contemporâneo das políticas sociais, VIERA (2019, p. 113) as define como: “[...] quase sempre em programas tópicos, dirigidos a determinados focos, descontínuos e fragmentados, incompletos e seletivos, com atuação dispersa, sem planejamento, esbanjando esforços e recursos oferecidos pelo Estado, sem controle da sociedade. ”

Esta estrutura das políticas sociais, como fragmentada e distante do controle da sociedade civil, é fruto do contexto neoliberal em que se encontra, elucidando, inclusive a

predominância deste pensamento como corrente majoritariamente adotada pelos Estados, por todo o mundo, principalmente no período que transcorreu após a queda do Muro de Berlim, marco simbólico do que, em geral, se considera o fim do sistema comunista.

Ainda neste contexto político institucional, outras mudanças internas e externas tornam-se dilemas para os Estados e contribuem para a alteração no pensamento acerca das políticas sociais, dentre elas, o envelhecimento da população, desemprego estrutural e dinâmicas migratórias

Assim, os modelos de Estado de Bem-Estar sofreram alterações em suas dinâmicas, tanto no sentido de reorientações, como também de transformações. A este respeito, explica Cabrero:

[...] há forte tendência em transformar o Estado de Bem-Estar em uma instituição competitiva, combinando políticas distributivas clássicas com políticas ativas de trabalho, educação e formação profissional, a fim de que se alcance aumento de produtividade e em contrapartida, a diminuição dos custos econômicos. (CABRERO, 2002, p. 509).

Diante deste cenário, as formas de gestão das políticas sociais também foram alteradas. Aqui cabe lembrar a crise do Estado Providência que faz com que cada vez mais o Estado passe a delegar ao mercado e à sociedade civil as atribuições das políticas sociais, traduzindo-se em um sistema plural. A partir daí, com a alcinha de pluralismo de bem-estar, o que se presencia atualmente é uma forte tendência de substituição do Estado de Bem-Estar pela Sociedade de Bem-Estar.

O pluralismo de bem-estar social consiste na redistribuição de função entre os três parceiros: o mercado, pois detém o capital; o Estado, detentor de poder; a sociedade que detém a solidariedade. Este modelo passou a ganhar adeptos por propor descentralizar o poder do Estado, e colocar em destaque o poder local, incentivar a participação popular e diluir a fronteira entre o público e privado, ao dividir os custos sociais. (PEREIRA, 2012, p. 200)

De acordo com o referido modelo, o Estado, na prática, deixaria de ser agente principal das políticas sociais e passaria a um papel de encorajador de grupos voluntários, empresários, familiares e qualquer outra instituição não governamental que corroborasse com este processo.

No entanto, deve-se compreender que as políticas sociais são essenciais, não apenas para garantir o acesso aos direitos básicos, através da lógica do exercício da cidadania, mas também como instrumento de desenvolvimento tanto humano, quanto econômico, pois, como ensina Zanam e Kujaw (2017 p. 45) “[...] as políticas públicas têm como objetivo contribuir com o

processo de desenvolvimento social, isto é, não submetida exclusivamente às demandas do crescimento econômico ou tendo como opção prioritária apenas a busca do bem-estar material.”

Tendo em vista que o direito de acesso à educação é essencial para o desenvolvimento e se materializada na forma de políticas sociais, necessário se faz o estudo da estrutura que versa sobre esse tema.

CAPÍTULO 2 O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO INFANTIL E AS POLÍTICAS DE VAGAS EM CRECHES NA ESFERA LOCAL

2.1. O debate sobre os direitos das crianças e adolescentes

Antes mesmo da atual Constituição Federal, o debate sobre os direitos da criança e do adolescente já era recorrente na literatura, uma vez que se tratam de indivíduos em situação de vulnerabilidade, que necessitam de cuidados extras em razão de seu estágio de formação e crescimento.

No entanto, esta consciência da vulnerabilidade dos indivíduos em tenra idade não foi sempre predominante. Durante muito tempo as crianças foram vistas de maneira desfavorável no contexto social, o que implicou na falta de reconhecimento de seus direitos.

Conforme aponta, H. M. Conrad “[...] na visão de Aristóteles, a criança não é capaz de usar seu raciocínio para chegar à virtude, o bem máximo do ser humano. Ele avalia a infância como um período equivalente a doença, um desastre e uma circunstância infeliz.” (2000, p. 140) O mesmo vale para Roma, onde “mulher e os filhos não possuíam qualquer direito. O pai, o Chefe da Família, podia castigá-los, condená-los e até excluí-los da família.” (AZAMBUJA, 2006, p. 3)

Após a queda da Bastilha, marco histórico e simbólico do advento dos direitos humanos, Mayra Silveira afirma que “a criança e o adolescente estão em posição de destaque dentro da sociedade, ocupando, de um lado, a posição de mão de obra barata e, de outro, o de impulsionadores da economia, na medida em que compreendem importante público de consumo.” (2014, p. 2)

Dessa forma, percebe-se que, mesmo em um contexto histórico de garantia de direitos aos indivíduos, a criança era vista apenas na perspectiva do mercado, não sendo vista na condição de sujeito de direitos, pode ser observada, inclusive, dentro do ordenamento jurídico brasileiro anterior à Carta Magna vigente.

No Brasil, antes do período de redemocratização e da promulgação da Constituição Federal de 1988, a doutrina dominante era a Doutrina da Situação Irregular do Menor, reproduzida no Código de Menores de 1927, que sinalizava para o cuidado da criança fora do ambiente familiar, apenas se esta estivesse em situação irregular, o que era equivalente ao abandono ou delinquência.

Sobre esta Doutrina, outrora vigente, muito bem explica Olympio Sotto Maior:

[...] embora apresentando-se com a roupagem de tutelar, instrumento de proteção e assistência, o Código de Menores, na realidade, em nada contribuía para alterar na essência a condição de indignidade vividas pelas crianças e adolescentes brasileiros, vez que sequer os reconhecia como sujeitos dos mais elementares direitos. (MAIOR, 2013, p. 559)

Este quadro só irá mudar, de maneira notável, durante o período de redemocratização, em que o debate sobre a cidadania infantil ganha força, não apenas no Brasil, mas na América Latina.

Neste contexto e, com a convocação da Assembleia Nacional Constituinte em 1987, em razão do seu viés democrático, voltado à construção de um ideal de cidadania abrangente, que buscava abarcar os direitos do indivíduo em sua integralidade, torna-se evidente que a tutela dos direitos de crianças e adolescentes deveria de encontrar nos dispositivos do texto constitucional, não apenas na categoria de cidadãos, mas na qualidade de cidadãos especiais, que exigiam cuidados específicos. Nele é importante lembrar os movimentos “Criança e Constituinte” (1986) e “Criança e Prioridade Nacional” (1987) e sua atuação em prol dos direitos infanto-juvenis, durante o período da Assembleia Constituinte. A atuação participativa que estes grupos tiveram na composição dos direitos da criança e do adolescente, merece destaque, uma vez que, segundo o jurista argentino Emílio García Méndez (2013, p. 4), este fenômeno “mudou o rumo natural da história, deslanchando um processo absolutamente inédito na tradição sócio jurídica da região: a produção democrática participativa do direito, nesse caso de um novo direito para a infância”.

Este processo teve reflexos nítidos dentro do próprio texto constitucional. Nesse sentido, merece destaque o art. 227 da Constituição Federal de 1988, que determina o seguinte:

Art. 227, *caput*: É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. (BRASIL, 1988)

Ao determinar-se, no texto constitucional, que o bem-estar e a integridade de crianças e adolescentes está em primeiro lugar e deve ser de responsabilidade não apenas da família, mas do Estado e sociedade conjuntamente, é sedimentado o Princípio da Prioridade Absoluta da Criança e do Adolescente.

Este Princípio se relaciona diretamente com a chamada Doutrina do Cuidado Integral da Criança e do Adolescente. No que diz respeito a esta Doutrina, ela antagoniza com a Doutrina

da Situação Irregular do Menor, da legislação anterior, pois busca o cuidado de crianças e adolescentes, em todas as esferas de sua existência, tendo em vista o princípio basilar da Constituição Federal, a Dignidade da Pessoa Humana, e o completo rol de direitos que a Constituição Federal de 1988 assegura.

Sobre ter rompido com a Doutrina anterior e, em razão da ampla cobertura de direitos que esta nova doutrina proporciona, aponta Méndez:

O fato de uma reivindicação por melhorias nas condições materiais da infância ter se expressado na forma de uma norma jurídica, nada menos que de natureza constitucional, significou uma ruptura dupla inédita na região. Em primeiro lugar, a ruptura com um sentido jurídico comum que, na época abertamente e nos dias atuais dissimulada e vergonhosamente, expressa-se na batida frase “na América Latina temos legislações de menores maravilhosas que, infelizmente, não são aplicadas”. Em segundo lugar, uma ruptura com o acordo tácito de que a Constituição, muito particularmente nas suas garantias individuais, invariavelmente consagradas normativamente para todos os habitantes, não devia interferir, na prática, nas tarefas de compaixão-repressão próprias do (não) direito e das políticas de menores. (MÉNDEZ (2013, p. 5).

Assim, fica nítido que a nova legislação não era apenas mais completa, mas também estendia suas normas para a regulamentação de inúmeras esferas da vida de crianças e adolescentes que outrora não eram debatidas de forma mais profunda no campo do Direito. Em razão disso, o mesmo autor também lembra que houve “o desenvolvimento de um novo tipo de política social para a infância: a política social pública.” (MÉNDEZ, 2013, p. 4)

Sobre estas políticas pondera Rheder:

Essa nova postura tem como alicerce a convicção de que a criança e o adolescente são merecedores de direitos próprios e especiais, que, em razão de sua condição específica de pessoas em desenvolvimento, estão a necessitar de proteção especializada, diferenciada e integral. [...] E, por se tratarem de indivíduos heterônomos, é incumbido ao Estado a promoção de políticas públicas que assegurem seu efetivo cumprimento, inclusive, seu ônus que recai, igualmente, à família e a sociedade, consoante previsão constitucional (art. 227). (RHEDER, 2017, p. 16)

Assim, a Constituição lança luz sobre uma visão de cidadania de crianças e adolescentes, com garantia de acesso aos direitos fundamentais, levando em consideração a sua especial condição de indivíduos cuja proteção independe de vontade própria e, portanto, encontra-se sob a responsabilidade de terceiros, sejam eles família, sociedade, movimentos sociais ou o Estado, na qualidade de agentes políticos.

Diante da reestruturação feita no que diz respeito à doutrina referente aos direitos da criança e do adolescente, é essencial compreender que adotar a Doutrina da Proteção Integral, significou uma verdadeira revolução para o direito infanto-juvenil, estabelecendo-se no ordenamento brasileiro uma concepção de infância atrelada à nova noção de cidadania estabelecida na Carta de 1988.

Este cenário abriu caminho para uma série de outros movimentos, inclusive em nível internacional, para se pensar a questão dos direitos da criança e do adolescente. Por exemplo, a Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança, realizada em novembro de 1989, após dez anos de trabalhos preparatórios. A Assembleia Geral das Nações Unidas aprovou, por unanimidade, esta convenção e, na referida data, todos os países do planeta, com duas únicas exceções – Estados Unidos e Somália a ratificaram.

A Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança não apenas contribuiu para o debate de direitos e garantias de crianças e adolescentes, mas também demonstrou uma preocupação com a universalização destes direitos. Conforme destaca Tânia da Silva Pereira, o objetivo da Convenção seria “[...] definir direitos universais para as crianças, considerando a diversidade de percepções religiosas, socioeconômicas e culturais da infância nas diversas nações”. (2008, p. 592)

Importante frisar, uma vez que este entendimento é transportado também para o Direito Brasileiro, que a Convenção considerou a vulnerabilidade da criança e do adolescente. No entanto, este entendimento não reduziu a sua legitimidade como cidadão, pelo contrário, se entendeu para além dele, conforme salienta Karyna Batista Sposato:

Sendo assim, no marco da Convenção, ser sujeito de direitos significa que crianças e adolescentes são titulares dos mesmos direitos de que gozam todas as pessoas e mais direitos específicos que decorrem da condição de pessoa que está crescendo, em desenvolvimento. Nem meia pessoa, nem pessoa incompleta, menos ainda incapaz; simplesmente se trata de uma pessoa que está em fase de intenso desenvolvimento, uma vez que as pessoas são pessoas completas em cada momento de seu crescimento. (SPOSATO, 2011, p. 25)

Nesse sentido, a profundidade do debate sobre os cuidados especiais de crianças e adolescentes, juntamente com o peso constitucional dado ao tema, sinalizou para a necessidade de criação de uma legislação específica, alinhada ao pensamento que sinalizava, naquele momento, a doutrina voltada para os direitos da criança e do adolescente. Diante disso, criou-se em 1990, o Estatuto da Criança e do Adolescente.

Promulgado em 13 de Julho de 1990, a Lei n.º 8.069, denominada Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) harmonizava com o Princípio Constitucional da Proteção Integral da Criança e do Adolescente, e, conforme afirma Rheder (2017, p. 16), confere, a partir de então, “uma nova gama de direitos e garantias destinados, exclusivamente e de forma prioritária, às crianças e aos adolescentes, reconhecendo sua condição especial de cidadania”.

Interessante mencionar que, conforme as ponderações de Méndez:

Não parece exagerado afirmar que o processo de transformações jurídicas que desembocou na aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente do Brasil em 1990 talvez constitua o motivo do maior intercâmbio e integração que, no campo social, o Brasil teve com o resto da América Latina. (MÉNDEZ, 2013, p.4)

Esta afirmação demonstra o quanto a Legislação Brasileira, naquele momento, estava avançada em se tratando dos Direitos da Criança e do Adolescente, seja por sua origem participativa, no sentido de ampla atuação popular e de instituições da sociedade civil ligadas à luta pelos direitos da criança e adolescente na produção das leis, seja pelo modo como buscavam compreender a cidadania dos mais jovens, de maneira a assegurar sua integridade levando-se em consideração suas especificidades e, ainda assim, não se olvidaram de que são cidadãos como os das demais faixas etárias.

Dentro desta Legislação, que busca a tutela de inúmeros aspectos pertinentes ao bem-estar e formação de crianças e adolescente, um dos assuntos mais recorrentes e que merece atenção, ao se tratar de crianças, principalmente em tenra idade, é a educação infantil.

2.2. Aspectos históricos e legais da educação infantil

No Brasil, do ponto de vista legal, a educação infantil compreende crianças de 0 (zero) a 5 (cinco) anos, indivíduos em formação que necessitam de atenção específica de tutela, em tempo integral, pois ainda contam com uma dependência significativa da presença de responsáveis para as tarefas mais básicas do cotidiano.

No caso das creches públicas, atendem-se crianças de 0 (zero) a 3 (três) anos e por serem destinada a indivíduos em tenra idade que carecem de maiores cuidados seja na dimensão da sua integridade física como também da sua formação cognitiva, emocional e psicológica cabe ressaltar que a educação infantil, enquanto política pública possui especificidades que não permeiam os demais setores da educação como a educação básica, fundamental ou de ensino superior.

A estrutura de creches se diferencia das demais instituições de ensino, pois deve contar com uma infraestrutura capaz de atender às necessidades de indivíduos que ainda estão aprendendo a dar os primeiros passos, se alimentam de maneira diferenciada, necessitam de espaços recreativos e de lazer, bem como da tutela de profissionais especializados durante todo o tempo.

Aliada à questão da necessidade de cuidados específicos, deve-se ressaltar que a educação infantil, na primeira infância, é instrumento indispensável para o desenvolvimento intelectual e o melhor aprendizado dos indivíduos, como explica Macêdo e Dias:

[...] Estudo realizado no Brasil pelo Banco Mundial (2001) concluiu que as pessoas que tiveram acesso a programas pré-escolares obtiveram mais sucesso em sua escolaridade. Pesquisas sobre os efeitos da educação infantil, realizadas no Brasil e na América Latina, demonstraram que as crianças ao frequentarem uma educação infantil de qualidade obtêm resultados positivos na escolaridade e em testes de desenvolvimento. O acesso à educação infantil, antes dos três anos de idade e a duração da frequência estão relacionados com um maior desenvolvimento intelectual (BRASIL, 2006). (MACÊDO e DIAS, 2011, p. 102),

Na esteira deste pensamento, Mary Eming Young, especialista em saúde global e desenvolvimento infantil, em seu livro “Do Desenvolvimento da Primeira Infância ao Desenvolvimento Humano” (2010), também coloca a importância do investimento em educação, desde o nascimento da criança, para a solidificação de um pensamento democrático e desenvolvimento social:

Como as crianças não votam e não têm voz na sociedade, alguns podem dizer que elas não têm participação na democracia. Mas a maneira como as crianças são criadas e o tipo de ambiente físico e psicossocial onde elas crescem têm efeitos permanentes sobre o desenvolvimento de seus valores e traços de personalidade. Criar as crianças em uma atmosfera de respeito e solidariedade mútuos e inculcar nelas, desde os primeiros estágios da vida, os valores do compartilhamento e fazê-las assumir suas responsabilidades contribui para a criação de sociedades generosas que adotam valores democráticos. (YOUNG, 2010, p. 427)

O que se percebe é que, ao se pensar a questão das creches públicas, não se trata apenas de garantia do direito primordial à educação inerente a qualquer indivíduo, mas que há, juntamente com este direito, a necessidade de se perceber que, ao se negar ou atribuir a uma criança o direito à educação, ainda em seus primeiros anos de vida, automaticamente se está privando ou garantindo que este indivíduo tenha possibilidade de desenvolver todas as suas

potencialidades e, conseqüentemente, obter oportunidades de melhor qualidade de vida ao chegar à vida adulta.

Ou seja, a complexidade da garantia de acesso a creches públicas perpassa o caráter legalista e o direito inquestionável da educação, mas para além, deve ser compreendido como instrumento de desenvolvimento humano. Instrumento com a finalidade de contribuir com a formação de indivíduos para que possam participar da sociedade de maneira ativa, possibilitando melhores condições de vida para si próprio e para todos aqueles que integram seu meio social. Nesse sentido, importa a reflexão sobre os avanços e desafios sobre educação infantil, a fim de que se possa compreender em que patamar se encontra hoje.

Em seu aspecto histórico, a educação infantil esteve vinculada ao espaço familiar durante muitos séculos, uma vez que esta entidade era o ambiente responsável pela difusão cultural e educacional da sociedade. (FERREIRA, 2016, p. 15)

De acordo com Ferreira (2016, p. 18), no cenário internacional, a ruptura entre família e educação infantil ocorre na virada do século XIX para o século XX, em razão da industrialização maciça, levando a mulher ao ingresso no mercado de trabalho.

Entretanto, diferentemente das propostas apontadas pelas escolas europeias e norte-americanas, as primeiras instituições que atuavam como creches ou orfanatos no Brasil tinham um viés assistencialista e surgiram com o intuito de acolher as crianças abandonadas, ajudar viúvas desamparadas, ou mesmo mulheres que precisavam trabalhar. (FERREIRA, 2016, p. 18)

Outro motivo para o surgimento das primeiras instituições de cuidados para crianças se relacionava a problemas como o alto índice de mortalidade infantil, a desnutrição generalizada e o número significativo de acidentes domésticos (PASCHOAL; MACHADO, 2009).

Assim, alguns setores da sociedade como os religiosos, os educadores e até mesmo os empresariais se viram obrigados a pensar a respeito da educação infantil para além dos lares (FERREIRA, 2017).

Estes acontecimentos colocaram em cheque o estigma assistencialista, que perdurou durante séculos, até que o caráter pedagógico revelasse sua importância para a formação dos futuros cidadãos (FERREIRA, 2016, p. 14), motivo pelo qual, apenas na Carta Magna promulgada em 1988, o direito à educação passa a ser elencado como direito fundamental, incluindo-o no rol dos direitos sociais.

Deste modo, do ponto de vista legal, para além da citação na própria Constituição Federal, o direito à educação também encontra previsão legal no Estatuto da Criança e do

Adolescente no art. 4.^{o5}, como dever da sociedade e do poder público e fixado, de maneira expressa no art. 53 ⁶.

Sobre a especificidade deste último, muito bem explica Motta e Preto:

Nesta toada, o Artigo 53 do Estatuto da Criança e do Adolescente eleva a educação a direito positivado e enumera seus princípios basilares ao dispor a necessidade de igualdade de condições para o acesso e permanência na escola, direito de respeito pelos educadores, direito de contestar critérios avaliativos, direito de organização e participação em entidades estudantis, e o acesso à escola pública e gratuita próxima de sua residência. (MOTTA; PRETO, 2014, p. 5)

Portanto, percebe-se que, embora a educação seja um direito fundamental previsto pela Constituição Federal de 1988, para que isto ocorra, devem-se assegurar inúmeros outros direitos como direito à igualdade de oportunidades de acesso ao ambiente educativo, direito de respeito garantido aos educadores e também direitos mais alinhados à operacionalização do sistema de ensino, como é o caso do direito de contestar critérios avaliativos, direito de organização e participação em entidades estudantis e, por fim, o direito, não somente à gratuidade do ensino, mas também à viabilização, de maneira pragmática, de garantir uma instituição educacional próxima à residência de crianças e adolescentes.

No entanto, ainda que com estes avanços na legislação brasileira, do ponto de vista da questão da educação infantil, nenhum dos dois dispositivos estabelece, de maneira formal, como será efetivada as políticas referentes a este tema no Brasil.

Diante desta lacuna da lei no país, é que em 1996 foi promulgada a Lei 9.394, também conhecida como Lei de Diretrizes e Bases da Educação.

Importante salientar em qual contexto a Lei foi pensada, conforme pontua Motta e Preto:

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional surge em um contexto não muito favorável, qual seja, a crise econômica de 1990. Apostou-se, com isso, no receituário neoliberal e, ao apostar-se neste ponto específico para resolver os graves problemas econômicos, afetou-se, por consequência, as políticas sociais, repercutindo nas políticas públicas de educação. Nesta toada, a

⁵ É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária.

⁶ Art. 53. A criança e o adolescente têm direito à educação, visando ao pleno desenvolvimento de sua pessoa, preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho, assegurando-se-lhes:

I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;

II - direito de ser respeitado por seus educadores;

III - direito de contestar critérios avaliativos, podendo recorrer às instâncias escolares superiores;

IV - direito de organização e participação em entidades estudantis;

V - acesso à escola pública e gratuita próxima de sua residência. Parágrafo único. É direito dos pais ou responsáveis ter ciência do processo pedagógico, bem como participar da definição das propostas educacionais.

educação acabou tendo que adequar-se às necessidades de ajustes da economia propostos pela equipe econômica. (MOTTA; PRETO, 2014, p. 8)

Neste contexto de crise econômica, a Administração Pública assume o discurso neoliberal e o que se segue é uma agenda de privatizações de empresas estatais, que se originam no governo Collor (1990-1992) e se intensificam nos dois mandatos do governo FHC (1995-2003). A privatização de setores como telecomunicação, energia e siderúrgica e a consolidação da política de abertura de mercado, intensificação da livre concorrência e redução de gastos públicos se reflete nas políticas sociais, de modo geral, que em razão desta lógica, tem obstruída a sua implementação. O resultado disso é a mercantilização das políticas sociais, no sentido de fragilização dos direitos sociais, em razão da ideologia neoliberal, que prioriza o mérito individual, bem como o empecilho material para a sua implementação com a defesa de uma agenda que visa a redução de gastos pelo Estado. (PEREIRA, 2012, p. 196)

Neste cenário, a Lei de Diretrizes e Bases também busca uma maneira de uniformizar o sistema de ensino público brasileiro, a fim de que não haja disparidades gritantes na forma como é realizado de acordo com a localidade, estado ou região do país. Isto engloba também a uniformização de gastos com o ensino público em todo o Brasil.

No entanto, cabe ressaltar que, a lei em questão, busca também, de maneira dogmática, reafirmar o caráter imprescindível da gratuidade da educação, principalmente destinada aos infantes. Assim, no título III que discorre sobre o direito à educação e o dever de educar, em seu inciso VI, é previsto o atendimento gratuito em creches e pré-escolas às crianças de 0 (zero) a 5 (cinco⁷) anos de idade. E, conforme o artigo 30 que discorre sobre a educação infantil, esta deverá ter como finalidade “o desenvolvimento integral [...], em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade”. (BRASIL, 1996)

Mais especificamente, sobre a educação infantil, esta foi subdividida em duas fases, sendo a primeira referida ao atendimento de crianças de zero a três anos, através das creches ou instituições semelhantes, e a segunda compreendendo o atendimento em pré-escolas de crianças de quatro a cinco anos.

Em que pese a pertinência de se estabelecer esta divisão a fim de uniformizar o modelo de ensino infantil, o maior desafio está em pensar a forma como estas resoluções seriam operacionalizadas na prática. Neste campo, a legislação prevê a responsabilidade dos entes

⁷ Lei 13.306/2016 altera art.54, IV, do ECA previa que as crianças de 0 a 6 anos de idade deveriam ter direito de atendimento em creche e pré-escola e estabelece atendimento em creche e pré-escola é destinado às crianças de 0 a 5 anos de idade.

federativos de implementação destas políticas educacionais, conforme o art. 11⁸, V, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, que determina a competência dos municípios para esta função e ressalta a necessidade dela ser tratada como prioridade. Porém, não se pode esquecer do disposto no art. 9, da mesma Lei, que determina que tanto os municípios quanto os estados e o Distrito Federal deverão ser auxiliados pela União⁹.

Ana Valeska Amaral Gomes, consultora Legislativa da Área XV, referente à Educação, Cultura, Desporto, Ciência e Tecnologia e responsável pelo Estudo “Educação Infantil: por que mais creches?”, realizado em 2011, salienta:

Na distribuição de competências, cabe à União prestar assistência técnica e financeira para garantir a equalização de oportunidades e padrão mínimo de qualidade, além de formular uma política nacional, articular ações, estabelecer diretrizes gerais, coletar e disseminar informações educacionais e fomentar a pesquisa. Aos Municípios cabe implantar políticas locais, executar programas e ações, autorizar e fiscalizar o funcionamento de estabelecimentos de seu sistema de ensino, oferecer formação continuada, entre outros. Os Estados também prestam assistência técnica e financeira aos Municípios. Desde a LDB, as creches vêm sendo incorporadas aos sistemas de ensino municipais. Em 2009, das 43.030 creches, 57% eram municipais, 0,3% estaduais e 42,5% privados. Os estabelecimentos privados subdividem-se em lucrativos e não lucrativos, esses últimos organizados em entidades comunitárias, filantrópicas ou confessionais. Com frequência os Municípios recorrem a convênios com essas entidades sem fins lucrativos para ampliar a oferta de creche, por isso uma parte delas é muitas vezes chamada “creches conveniadas¹⁰”. (GOMES, 2011, p. 4)

Assim, a garantia de educação infantil deixa de ser apenas um direito material previsto em legislação e ganha conotação mais palpável, devendo ser encarado seu aspecto procedimental enquanto política pública. Ou seja, ainda que haja muitos dispositivos constitucionais e infraconstitucionais que afirmam e garantem o direito à educação infantil,

⁸ Art. 11. Os Municípios incumbir-se-ão de:

[...]

V - oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino.

⁹ Art. 9.º - A União incumbir-se-á de:

[...]

IV - estabelecer, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, competências e diretrizes para a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, que nortearão os currículos e seus conteúdos mínimos, de modo a assegurar formação básica comum.

¹⁰ Creches Conveniadas são instituições privadas de educação infantil que firmam convênio com os entes federativos, como a Prefeitura das cidades, a fim de prestar serviços para a população. Ou seja, são creches da rede de ensino privada que possuem convênio com a Prefeitura e assim disponibilizam vagas em creches para a população que necessita do serviço da rede pública.

necessário se faz encarar as normas que versam sobre sua implementação pelos agentes estatais e o modelo a ser seguido para que esta política se efetive no plano real.

No que diz respeito à implementação das políticas de educação infantil, o Plano Nacional de Educação tem papel fundamental na realização de políticas de educação infantil, uma vez que o Plano determina diretrizes, metas e estratégias para a política educacional. Nele, no total, são lançadas 20 metas subdivididas em quatro grupos, que devem ser cumpridas no período de dez anos após a sua publicação. Conforme informações da própria página do programa na internet:

[...] o primeiro grupo são metas estruturantes para a garantia do direito à educação básica com qualidade, e que assim promovam a garantia do acesso, à universalização do ensino obrigatório, e à ampliação das oportunidades educacionais. Um segundo grupo de metas diz respeito especificamente à redução das desigualdades e à valorização da diversidade, caminhos imprescindíveis para a equidade. O terceiro bloco de metas trata da valorização dos profissionais da educação, considerada estratégica para que as metas anteriores sejam atingidas, e o quarto grupo de metas refere-se ao ensino superior. (MEC, 2018)

O último Plano Nacional de Educação apresentado abrange o período de 2014 a 2024, e, tem como primeira meta universalizar a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5(cinco) anos de idade até 2016 e ampliar a oferta de 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 deste PNE (2024).

No entanto, conforme dados do relatório de metas, divulgado em 07 de junho de 2018, pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), divulgado, durante o período de 2014 a 2016 nenhuma meta havia sido cumprida, o que inclui a meta da educação infantil e a previsão de crianças em creches. Já no ano de 2017, apenas 20% das 20 metas haviam sido cumpridas e, no que diz respeito à educação infantil, o próprio Observatório do Programa Nacional de Educação dispõe:

Com 90,5% das crianças de 4 e 5 anos atendidas, a meta de universalização da Pré-escola até 2016 não parece distante para o País. Mas é preciso ressaltar que os 9,5% restantes significam cerca de 500 mil crianças e que as desigualdades regionais são marcantes. Além disso, o foco não pode se restringir ao atendimento, sem um olhar especial para a qualidade do ensino. Já na etapa de 0 a 3 anos, o País patina de forma recorrente. O Plano Nacional de Educação de 2001-2010 já estabelecia o atendimento de 50% até 2005, meta solenemente descumprida e agora postergada para o final da vigência do plano atual. Ao déficit de vagas, calculado em cerca de 2,4 milhões, soma-se o desafio de levantar dados mais precisos, que permitam planejar

detalhadamente a expansão do atendimento. (OBSERVATÓRIO DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2018)

O que chama atenção, é que, conforme alerta do relatório “[...] o quadro da cobertura da educação infantil, embora progressivo em relação à Meta 1, sugere a necessidade de políticas para estimular os municípios a atenderem com prioridade, em creche, as crianças do grupo de renda mais baixa”. (OBSERVATÓRIO DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2018, p. 11)

E, desafortunadamente, esta conclusão não é inédita, visto que, em 2011, o estudo realizado por Ana Valeska Amaral Gomes já sinalizava para este contexto:

[...] tomando como base o diagnóstico de que há um baixo acesso às creches, sobretudo entre as famílias com menor nível de renda, é forçoso reconhecer a necessidade de ampliação do número de instituições de educação infantil e melhoria da oferta atual em termos de equidade e qualidade. (GOMES, 2011, p. 13)

A partir do conhecimento desta realidade, e, levando-se em consideração a responsabilidade do poder público, principalmente na figura do ente federativo municipal, encontra-se o dilema da falta de políticas de vaga em creche, mesmo com tão substancial legislação acerca do tema. Esse dilema inevitavelmente remete à necessidade de análise das políticas de vaga em creches na prática, para além da teoria e previsão legal, analisando-se um dos aspectos mais elementares, de fato, para a concretização dos direitos das crianças por meio das políticas públicas. E aqui subjaz um tema central: o financiamento destas políticas.

Sobre este tema, adiantam Motta e Preto:

[...] o Estado tem o dever de implementar políticas públicas para a garantia do acesso de todos à educação. Para tanto, há previsão de dotação orçamentária (art. 212 e 213 da Constituição Federal de 1988) afastando qualquer argumento de que o acesso à educação é norma de cunho programático, dependente da vontade do gestor. (MOTTA; PRETO, 2014, p. 2)

Assim, ao lançar luz sobre o financiamento da educação, amplia-se o debate sobre como a educação tem sido tratada pelos municípios. Neste quadro, a questão orçamentária impõe-se à análise, uma vez que é este o campo que lida com a verba pública necessária para as políticas públicas que são onerosas, mas fundamentais em um quadro de consolidação do direito à educação, em especial a infantil, como o caso das creches públicas.

2.3 O financiamento da educação infantil

A Constituição Federal de 1988 vincula o financiamento da educação essencialmente à arrecadação de impostos, seja por meio da criação de fundos específicos destinados à educação, ou fixando porcentagens mínimas das receitas dos entes federativos que devem ser atribuídas aos gastos com Educação.

Conforme salienta Pinto:

[...] a consequência da vinculação de impostos, especialmente por parte da União, foi à busca de mecanismos que permitissem ampliar sua receita tributária sem, com isso, aumentar a receita de impostos. Isso ocorreu por meio da criação e da ampliação de alíquotas das contribuições sociais e econômicas. (PINTO, 2018, p. 80)

Embora a arrecadação tributária seja a principal fonte de recursos para a educação, não se deve esquecer que, embora menos comum, a modalidade de contribuição social, que é uma forma de contribuição pecuniária obrigatória a pessoas físicas ou jurídicas, prevista constitucionalmente ou por meio de lei ordinária, possui particular importância para o financiamento da educação.

Um exemplo que se destaca é o salário educação, que tem como contribuintes:

[...] empresas vinculadas à Previdência Social, atualmente definidas como toda e qualquer firma individual ou sociedade que assume o risco de atividade econômica, urbana ou rural, com fins lucrativos ou não, bem como as empresas e demais entidades públicas ou privadas (§ 3.º do art. 1.º da Lei n.º 9.766/1998) (FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO, s. d.)

Sua alíquota é calculada com base de 2,5% do salário de contribuição das empresas e se destina à suplementação das despesas da educação básica, por meio de contratação e capacitação de profissionais da educação, aquisição de imóveis, manutenção de equipamentos, entre outras ações, para a manutenção e o desenvolvimento do ensino, conforme art. 70 da LDB.

O salário educação foi criado pela Lei n.º 4.440/1964 e integrada na Constituição Federal de 1988, em seu art. 212, § 6.º que determina que “as cotas estaduais e municipais da arrecadação da contribuição social do salário-educação serão distribuídas proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes públicas de ensino”. (FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO, s. d.)

Conforme o Ministério da Educação:

As Quotas-partes do Salário-Educação repassadas de forma automática, sem necessidade de convênio ou outro instrumento similar, em contas bancárias específicas, abertas, exclusivamente, no Banco do Brasil, em favor dos entes da Federação (art. 8.º, 1.º e 2.º do Decreto-lei n.º 1.805, de 1.º de outubro de 1980). (FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO, s. d.)

O valor arrecadado terá a seguinte disposição:

- a. **10% da arrecadação líquida** ficam com o próprio FNDE, que os aplica no financiamento de projetos, programas e ações da educação básica;
- b. **90% da arrecadação líquida** são desdobrados e automaticamente disponibilizados aos respectivos destinatários, sob a forma de quotas, sendo:
 - 1. **quota federal**– correspondente a 1/3 dos recursos gerados em todas as Unidades Federadas, o qual é mantido no FNDE, que o aplica no financiamento de programas e projetos voltados para a educação básica, de forma a propiciar a redução dos desníveis sócio educacionais entre os municípios, estados e regiões brasileiras;
 - 2. **quota estadual e municipal**– correspondente a 2/3 dos recursos gerados, por Unidade Federada (Estado), o qual é creditado, mensal e automaticamente, em contas bancárias específicas das secretarias de educação dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, na proporção do número de matrículas, para o financiamento de programas, projetos e ações voltados para a educação básica (art. 212, § 6.º da CF). (FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO, s. d.)

Outra questão preponderante tanto no bojo da Constituição de 1988, quanto na repartição de quotas partes do salário educação, é o protagonismo dos estados e municípios no gerenciamento financeiro da educação básica, que inclui a educação infantil. Esse protagonismo se relaciona diretamente com a autonomia dos municípios, assegurada pelo texto constitucional e as atribuições dos municípios enquanto agente promotor de políticas sociais.

Com relação à autonomia e às atribuições dos municípios sobre as políticas de educação, houve a necessidade de se pensar o financiamento da Educação Infantil na esfera local, conforme salientam Ferreira, Mendes e Costa:

No final da década de 1990 e no início deste século, as discussões sobre o financiamento para a Educação Infantil passaram a considerar as condições financeiras dos municípios, com uma receita tributária própria muito pequena para viabilizar uma Educação Infantil de qualidade, pois as desigualdades regionais e sociais são significativas e não é possível ignorar as disparidades entre os três níveis do governo. A União é a esfera de poder que se encontra em melhor condição financeira, logo, cabe ao governo federal prover os recursos aos municípios para que as metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação (PNE) sejam cumpridas, com relação não só à quantidade, mas também à qualidade (BRASIL, 1999). (FERREIRA; MENDES; COSTA, 2015)

Ainda que haja um protagonismo maior dos municípios em gerenciar as políticas de Educação Infantil, a Constituição Federal de 1988 determina que as políticas públicas de educação sejam operacionalizadas em regime de cooperação pelos entes federativos da União, Estados e Municípios. De maneira que as três esferas deverão se responsabilizar também pelo financiamento da educação, portanto, as despesas com educação devem estar presentes no planejamento dos entes federativo e nas previsões de despesas através das leis orçamentárias como Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA).

As despesas com educação devem englobar principalmente manutenção das instituições, pagamento de profissionais da educação e merenda escolar.

Em se tratando da educação infantil especificamente, não há limite prévio na lei constitucional para os gastos com creches, de maneira que o valor fixado para o investimento com creches e pré-escolas se baseia em outras variantes, dois programas que merecem destaque em se tratando de educação infantil, sendo eles o FUNDEB e o Brasil Carinhoso (BC).

2.3.1 O FUNDEB e o Brasil Carinhoso: a trajetória dos fundos de educação em tempos de ajuste fiscal

Ainda que a Constituição Federal de 1988 tenha conferido aos municípios um aumento considerável de arrecadação, bem como autonomia para o desenvolvimento de políticas sociais como saúde, habitação e educação, a transferência da União e estados é garantida por lei constitucional, contribuindo para o montante que irá se destinar, principalmente para a manutenção e pagamento do magistério da educação infantil.

Dentre as transferências se destacam os repasses do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), criado pela Emenda Constitucional n.º 53/2006, regulamentado pela Lei n.º 11.494/2007 e pelo Decreto n.º 6.253/2007.

O FUNDEB substituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, que vigorou de 1998 a 2006 e, assim como os demais gastos com a educação, foi alicerçado a partir da vinculação de recursos provenientes dos impostos, transferências dos estados e por uma parcela complementar de recursos federais.

Se o FUNDEF era destinado apenas para os gastos com educação fundamental, o FUNDEB abarca desde os gastos com educação infantil até a educação de jovens e adultos, englobando também o ensino fundamental e médio.

Deve-se salientar que o FUNDEB reúne fundo de 27 estados (26 estados e um do Distrito Federal) e serve como mecanismo de redistribuição de recursos destinados à Educação Básica, a partir da vinculação dos seguintes meios:

1. Fundo de Participação dos Estados (FPE) e Fundo de Participação dos Municípios – (FPM) que são fundos, criados pela Constituição, que transferem recursos arrecadados pela União para estados e municípios.
2. Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) - imposto estadual embutido nos produtos, mercadorias e serviços de transporte e de comunicações.
3. Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (IPI exp) - pago para os estados por quem importa, produz ou comercializa produtos industrializados (como fogões e geladeiras, por exemplo).
4. Desoneração das Exportações (LC n.º 87/96) - valor que o governo federal repassa aos estados para compensar a desoneração das exportações (medida que torna a arrecadação estadual menor).
5. Imposto sobre Transmissão *Causa Mortis* e Doações (ITCMD) - imposto pago para os estados por quem recebe bens, heranças, doações e diferenças de partilhas.
6. Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) - imposto pago para os estados, por todas as pessoas que possuem veículos automotores, ou seja, quem tem carros, motos, aeronaves ou embarcações.
7. Cota parte de 50% do Imposto Territorial Rural (ITR) devida aos municípios pelas propriedades na área rural equivalente ao IPTU, mas na zona rural) que é arrecadado pelos estados e parte dele é transferida aos municípios.

Desde a criação do FUNDEF, os recursos relacionados ao ICMS, FPM, IPI que o município tem direito, já são repassados pelo estado e pela União diretamente para uma conta específica criada em Banco Oficial, independente da vontade do Executivo. Sua aplicação deve ser acompanhada por um Conselho Fiscal formado por membros da sociedade, além da fiscalização por parte da Câmara de Vereadores.

Para chegar ao valor mínimo dos repasses do Fundo, o Governo Federal dispõe de dados emitidos pelo INEP (no que se refere à quantidade de alunos matriculados no ensino fundamental), e do Censo Escolar anual, bem como da previsão orçamentária da União, dos Estados, Distrito Federal e Municípios.

Cabe frisar que, com o advento do FUNDEB, houve ajuste na porcentagem destinada às despesas com educação. O art. 60 dos Atos de Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), que anteriormente dispunha que a União deveria aplicar no mínimo cinquenta por cento das receitas de impostos para a erradicação do analfabetismo e a universalização do ensino fundamental, reduziu os gastos da União para o valor mínimo de trinta por cento. No mesmo ano a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional n.º 9.394/96 determinou também, em seus artigos 68 e 69, o financiamento da educação no Brasil, sendo os meios e as porcentagens iguais aos do artigo 212 da Constituição Federal, conforme o texto modificado neste ano. (SANTOS, 2016)

Ainda que tenha sido fixado valor mínimo, cada fundo estadual distribui seus recursos, na prática, de acordo com o número de estudantes que estão matriculados em sua rede de Educação Básica. Essa regra é estabelecida segundo dados do Censo Escolar do ano anterior. Esse método serve para distribuir melhor os recursos pelo País, já que leva em consideração o tamanho das redes de ensino.

Conforme informações disponíveis na plataforma eletrônica do MEC:

Os recursos do Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb) são distribuídos de forma automática (sem necessidade de autorização ou convênios para esse fim) e periódica, mediante crédito na conta específica de cada governo estadual e municipal. A distribuição é realizada com base no número de alunos da educação básica pública, de acordo com dados do último censo escolar, sendo computados os alunos matriculados nos respectivos âmbitos de atuação prioritária, conforme Art. 211 da Constituição Federal. Ou seja, os municípios recebem os recursos do Fundeb com base no número de alunos da educação infantil e do ensino fundamental, e os estados, com base no número de alunos do ensino fundamental e médio. A distribuição dos recursos leva em conta também fatores de ponderação, que variam de acordo com os desdobramentos da educação básica. (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, s. d.)

Nesse sentido, cada matrícula conta com peso diferente. Este fato se justifica por ser inadequado considerar, da mesma forma, matrículas na pré-escola integral e no Ensino Fundamental II parcial, por exemplo, uma vez que suas exigências de financiamento são muito diferentes.

Conforme tabela apresentada a seguir, disponibilizada na plataforma eletrônica do FUNDEB, a atribuição de pesos é a seguinte:

**CRITÉRIO DE DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS DO FUNDEB DENTRO DOS
ESTADOS DE ACORDO COM O NÚMERO DE ESTUDANTES DE CADA
ETAPA:**

Nível de ensino	Fator de ponderação
Creche em tempo integral pública	1,30
Creche em tempo integral conveniada	1,10
Pré-escola em tempo integral	1,30
Creche em tempo parcial pública	1,00
Creche em tempo parcial conveniada	0,80
Pré-escola em tempo parcial	1,00
Anos iniciais do Ensino Fundamental urbano	1,00
Anos iniciais do Ensino Fundamental no campo	1,15
Anos finais do Ensino Fundamental urbano	1,10
Anos finais do Ensino Fundamental no campo	1,20
Ensino Fundamental em tempo integral	1,30
Ensino Médio urbano	1,25
Ensino Médio no campo	1,30
Ensino Médio em tempo integral	1,30
Ensino Médio integrado à Educação Profissional	1,30
Educação especial	1,20
Educação indígena e quilombola	1,20
Educação de Jovens e Adultos com avaliação no processo	0,80
Educação de Jovens e Adultos integrada à Educação Profissional de nível médio, com avaliação no processo	1,20

Fonte: Todos pela Educação, 2018. Disponível em:

<<<https://www.todospelaeducacao.org.br/>>>

Além do fator de ponderação supramencionado, que atribui peso maior para creches e pré-escolas públicas em tempo integral, o valor mínimo por aluno também é definido pela Portaria Interministerial do Ministério da Educação e do Ministério da Fazenda, considerando-se o fator de ponderação para os anos iniciais do ensino fundamental urbano. Caso o fundo estadual disponha de valor aluno/ano inferior ao mínimo definido para aquele ano receberá recurso de complementação da União. Desse modo, a União garante que todos os municípios e governos de estados tenham acesso a um valor por matrícula pelo menos igual ao valor mínimo nacional. (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2018)

Sobre o destino destes valores, conforme a Lei 11.494 de 2007, que regulamenta os dispêndios com o FUNDEB, as redes devem gastar entre 60% e 100% do fundo com remuneração dos profissionais do magistério. Os recursos são destinados à remuneração dos profissionais, sejam professores ou profissionais que desenvolvam atividades de suporte pedagógico, como direção, planejamento, inspeção, supervisão, coordenação pedagógica e orientação educacional.

Caso a rede não use 100% dos recursos com pagamento de pessoal, a fração restante, de no máximo 40%, pode ser aplicada em outras ações de manutenção e desenvolvimento da Educação Básica. Essa fração do recurso pode ser usada para aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos e bens necessários ao ensino (como aluguel de imóvel e despesas de energia elétrica); levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas que visem o aprimoramento da qualidade; realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento da escola (como contratação de serviços de limpeza e vigilância ou compra de materiais de papelaria e higiene); aquisição de material didático-escolar; manutenção de transporte escolar; e quitação de empréstimos (como a quitação de financiamento para construção ou reforma). (SEMIS, 2019)

Outra característica importante que veio com o novo Fundo, diz respeito ao estabelecimento do piso salarial nacional dos profissionais para o magistério da Educação Básica, inclusos também a Educação Infantil sem distinção entre os níveis de ensino. Houve uma conquista quanto a isso, mas ainda não existe o mesmo tratamento salarial em comparação aos outros professores da educação básica.

Quanto aos efeitos diretos do FUNDEB na educação infantil, através da criação deste fundo, torna-se efetivo o papel da Educação Básica ao proporcionar uma formação mínima, necessária e integral ao indivíduo, conforme ensina Gaspar: “Isto significa dar à Educação Infantil o *status* de base, o que compreende que é desde o nascimento que se começa a organizar as estruturas neurológicas e psíquicas que dão sustentação a todo o percurso educacional da pessoa.” (GASPAR, 2010, p. 132)

O que se percebe é que os recursos do FUNDEB, conforme dispõe a legislação, são extremamente relevantes para o financiamento da educação. Esta evidência se comprova de maneira concreta, conforme estudo da ONG Todos pela Educação (2019) que comprova que o FUNDEB corresponde a 50% de tudo o que se gasta por aluno, a cada ano, em pelo menos 4.810 municípios brasileiros, dentre os 5.570 existentes. Portanto, entende-se que o FUNDEB é responsável por metade dos gastos por aluno em 86% dos municípios brasileiros. E tal como comprova agora A revista Nova Escola, 64% dos recursos arrecadados vão para o Ensino Fundamental, 13% para o Ensino Médio e 7,5% para a Educação Infantil. O Ensino Superior fica com uma fatia de 15,5%, sendo este o mais elevado de todos os níveis de ensino. (SANTOS, 2016)

Sendo assim, pode-se considerar o FUNDEB um marco para a educação infantil, rompendo com os resquícios que se tinha de que creches e pré-escolas ainda conservavam caráter assistencialista e elevando-a, na perspectiva do seu financiamento, a uma política

educacional que visa colaborar para o desenvolvimento pedagógico e formação do indivíduo desde os primeiros anos de idade.

No entanto, o FUNDEB foi planejado com prazo de término fixado para o ano de 2020, Esta previsão é preocupante já que o FUNDEB contribui para a valorização comprovada e incentivo à contratação de professores e profissionais da educação na rede pública, uma vez que, em razão da sua destinação a folha de pagamento dos profissionais, permite aumento de contratação.

E, desde já, na lógica de sua distribuição repousam algumas críticas, pois são apontadas contradições acerca das contribuições dos municípios, em razão da lógica de retenção das contribuições dos municípios de maneira uniformizada e realização de repasses proporcionais ao número de alunos matriculados, na qual, muitos municípios pequenos recebem valores inferiores ao que foi retido com as contribuições, conforme explica Honormélio Pereira da Silveira em pesquisa realizada em 2012:

O FUNDEB retém 20% dos recursos de transferências constitucionais dos Municípios e devolve esses recursos de acordo com o número de alunos matriculados em sua rede de ensino. Na contabilização dos recursos que tem a receber de volta do FUNDEB esses Municípios, por apresentarem uma população em idade escolar relativamente pequena, não conseguem inserir na sua rede de ensino a quantidade de alunos suficientes para resgatar a totalidade dos recursos que ficou retido, perdendo a diferença. [...] Os dados confirmam que o conjunto de Municípios na faixa de população de até 5 mil habitantes são os que sofrem os maiores impactos negativos da política de financiamento da educação básica do FUNDEB. Financeiramente se encontram no grupo onde ocorrem as maiores perdas de recursos, em casos extremos chegando a 76,1% do que ficou retido pelo Fundo. Em termos orçamentários as perdas chegam até 11,9%. (SILVEIRA, 2012. p. 58)

Assim, ainda que o FUNDEB seja imprescindível para o financiamento da educação nos municípios, o trecho anterior chama atenção para a situação dos municípios que podem ser prejudicados pela lógica de arrecadação dos valores para o fundo, que deve ser levado em conta em uma possível prorrogação, algo desejável, pois sua possível extinção causaria graves efeitos no financiamento da educação, principalmente na educação infantil.

Embora o FUNDEB seja o mais notório fundo de financiamento da educação infantil, não é o único. No caso da educação infantil, em especial as creches, outro fundo que deve ser levado em consideração é o Brasil Carinhoso (BC) que, conforme a definição do MEC:

O Programa Brasil Carinhoso consiste na transferência automática de recursos financeiros para custear despesas com manutenção e desenvolvimento da educação infantil, contribuir com as ações de cuidado integral, segurança

alimentar e nutricional, além de garantir o acesso e a permanência da criança na educação infantil. Os recursos são destinados aos alunos de zero a 48 meses, matriculados em creches públicas ou conveniadas com o poder público, cujas famílias sejam beneficiárias do Programa Bolsa Família. O apoio financeiro é devido aos municípios (e ao Distrito Federal) que informaram no censo escolar do ano anterior a quantidade de matrículas de crianças de zero a 48 meses, nas características acima mencionadas. (FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO, s. d.)

Criado em 2012, o programa é uma estratégia vinculada ao “Plano Brasil Sem Miséria” destinado às crianças de zero a seis anos e foi desenvolvido de modo a atender não apenas o setor de educação, como também aspectos do desenvolvimento infantil ligados à renda, educação e saúde.

Conforme a plataforma eletrônica da Secretaria Especial de Desenvolvimento Social:

Na vertente de renda, a Ação Brasil Carinhoso modificou a lógica de cálculo de benefícios do Bolsa Família. Um benefício adicional passou a ser pago às famílias com pelo menos um filho de até 15 anos que, mesmo recebendo o Bolsa Família, continuavam na extrema pobreza, ou seja, com renda familiar mensal menor que R\$ 77 por pessoa. Por meio dessa ação, 8,1 milhões de crianças e adolescentes foram retirados da extrema pobreza. No início de 2013, o benefício do Brasil Carinhoso foi estendido a todas as famílias do Bolsa Família que ainda estavam na extrema pobreza. Isso representou o fim da miséria, do ponto de vista da renda, entre os beneficiários do Bolsa Família. Na área da educação, o Brasil Carinhoso incentiva os municípios a ampliar a oferta de vagas em creches e a melhorar o atendimento, oferecendo mais recursos às prefeituras, por vaga ocupada por crianças do Bolsa Família. A ação de suplementação para creches prevê o repasse de 50% do Fundeb (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação) para cada criança de até 48 meses de famílias beneficiárias do Bolsa Família que estejam matriculadas em creches públicas ou conveniadas. Além disso, por meio da ação Novas Turmas, o município pode requisitar o recebimento do Fundeb tão logo seja criada uma nova turma em creche. Como resultado dessas ações, de 2011 a 2014, a cobertura de creches para crianças beneficiárias do Bolsa Família aumentou de 13,9% para 19,6%. No que diz respeito à saúde, a Ação previne e trata os males que mais prejudicam o desenvolvimento na primeira infância, com expansão da distribuição de vitamina A e Sulfato Ferroso, além da distribuição gratuita de medicamentos para asma. Até 2014, 9,1 milhões de crianças receberam suplementação com mega doses de vitamina A, e 11,1 milhões de doses foram oferecidas a crianças de 6 a 59 meses de idade. No ano de 2014, foi lançada a estratégia de fortificação da alimentação infantil com micronutrientes em pó. Nesse ano, foram pactuadas 6,8 mil creches, contemplando mais de 330 mil crianças. Para completar, o valor repassado aos municípios para alimentação nas creches foi ampliado em 66% e o Programa Saúde na Escola foi estendido às creches e pré-escolas, contemplando 1,13 milhão de educandos em creches e 2 milhões de educandos em pré-escola. (MINISTÉRIO DA CIDADANIA, 2015)

Portanto, o Brasil Carinhoso é um programa que visa à formação integral da criança, em tenra idade, oferecendo suporte para o seu desenvolvimento, levando-se em consideração suas necessidades básicas, dentre elas a educação.

Esta abordagem é coerente com a desigualdade educacional que afeta o país e que se revela nos baixos índices de acesso à escolarização, sobretudo, na educação infantil na qual é negado o direito à educação, principalmente às crianças mais pobres. Isso ocorre não apenas por falta de acesso a creches e pré-escolas, mas também pela falta de estrutura que forneça suporte integral e cuidado do indivíduo para que este possa de fato assimilar o aprendizado nos ambientes escolares.

Contudo, a eficiência do programa deve ser levada em consideração para que se possa afirmar que esta política pública é suficiente para promover a redução da desigualdade da oferta na educação infantil.

Conforme Lei n.º 12.722/2012 (BRASIL, 2012), que dispõe sobre o apoio financeiro da União aos municípios e ao Distrito Federal para ampliação da oferta da educação infantil e melhoria da qualidade do atendimento - Ação Brasil Carinhoso, a Ação, é destinada para famílias cadastradas ao Bolsa Família, criado pela Lei n.º 10.836, de 09 de janeiro de 2004 (BRASIL, 2004) e reconhecido como exitoso programa de transferência direta de renda para o combate à pobreza.

A vinculação do Brasil Carinhoso (BC) ao Bolsa Família destaca a necessidade de se contextualizar as políticas de financiamento da educação, principalmente a educação infantil, às de combate à pobreza e desigualdade social, uma vez que, em razão da própria estrutura social, a maior dificuldade de acesso à educação é predominantemente da população de baixa renda que dependem de vagas no sistema público.

Conforme explica Silveira e Pereira:

A efetivação do direito à educação de crianças beneficiárias do PBF poderá representar um dos efeitos dessas políticas públicas, e é com essa intencionalidade que foi instituída a Ação Brasil Carinhoso, que também integra o PBSM, entendida como uma estratégia de redução das desigualdades anteriormente indicadas. O Brasil Carinhoso é uma ação intersetorial e que está estruturada em 3 eixos: superação da extrema pobreza em famílias com crianças pequenas; ampliação do acesso à creche e ampliação do acesso à saúde. (SILVEIRA; PEREIRA, 2015, p. 50)

Ainda com o aporte legal do Brasil Carinhoso seja o de instrumentalizar o programa como estratégia para garantir o acesso da população de baixa renda as creches, a prática revela outro resultado:

Ainda, quando se analisa o percentual de beneficiários do PBF matriculados na creche, a partir da comparação do total de matrículas via Ação Brasil Carinhoso e o total geral de matrículas, é possível observar o baixo atendimento dessa importante etapa da educação básica para esse público, sendo que somente São Paulo, o estado com maior arrecadação de impostos, atende mais de 30% das crianças de 0 a 3 anos do PBF em creche, e menos de 10% os seguintes estados: Acre, Amazonas, Pará, Pernambuco, Piauí, Rondônia, Roraima e Sergipe. O atendimento insuficiente das crianças mais pobres está também atrelado ao baixo atendimento em geral da EI em muitos desses estados, pois 13 estados atendiam menos de 20% do total de crianças de até 3 (três) anos. (SILVEIRA; PEREIRA, 2015. p. 16)

Dados de pesquisas do IPEA corroboram estes fatos ao sinalizar que “apesar dos esforços realizados pelo governo federal, em 2015 a cobertura de creche era ainda 25,7%, muito inferior aos 50% preconizados no PNE”. (IPEA et al. 2016)

Deve-se ressaltar que as informações disponibilizadas pelo BC também contemplam a antecipação das transferências do FUNDEB por meio de apoio financeiro suplementar para a manutenção e o desenvolvimento da educação infantil, com base nas matrículas em creches públicas ou conveniadas com o Poder Público, de acordo com informações do Censo Escolar.

A Lei n.º 12.722, de 3 de outubro de 2013, artigo 4.º, e as Resoluções do FNDE n.º 19, de 29 de setembro de 2014 e n.º 1 de 28 de novembro de 2014 do FNDE, determinaram as despesas que poderão ser realizadas com os recursos repassados pelo FNDE em 2014, excetuadas as listadas nos incisos IV, VI e VII do artigo 70, da Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

Ainda que se apresente efetiva ampliação do acesso à educação infantil, sobretudo no contexto pós-Fundeb e, mais recentemente, na indução da União para a expansão da oferta por meio de programas e ações que visaram não somente a suplementação de recursos para a oferta, mas também apoio aos municípios para o desenvolvimento da EI com vistas à busca da qualidade. No entanto, os dados visualizados denotam que a destinação suplementar de recursos por meio da Ação Brasil Carinhoso, para a ampliação do atendimento de qualidade da população mais pobre, ainda é insuficiente, dado o montante de recursos destinados via tal política social e à baixa taxa de atendimento da creche evidenciada. Por meio dos percentuais de matrículas, também podemos considerar que esse acesso ainda representa muito pouco diante de uma população infantil de cerca de 6,5% do total da população brasileira – aproximadamente 202 milhões –, segundo dados do IBGE/PNAD 2013, ou seja, estamos falando de mais de 14 milhões de crianças com até quatro anos de idade, sendo que, desta população, cerca de 3 milhões são beneficiárias do PBF. (SILVEIRA; PEREIRA, 2015. p. 16)

De todo modo, mesmo que a estratégia do BC demonstre ser insuficiente para garantir o acesso pleno da população, em especial da população de baixa renda, sua implementação, juntamente com o FUNDEB, tem sido imprescindível para sustentar o quadro de financiamento da educação infantil.

Ademais, compete salientar que, com todos os limites que apresentam, os dados supramencionados provêm de um contexto sócio político, na esfera federal, anterior ao atual, de governos que contemplavam uma agenda que permitia maior desenvolvimento de políticas sociais, como os dois mandatos de Dilma Rousseff (2011-2015).

A partir de 2016 o debate sobre a necessidade de ajuste fiscal, o retorno de um governo com traços liberais e uma agenda que visava a redução dos gastos do Estado como o de Michel Temer (2016-2018) e a consolidação deste projeto com o governo ainda recente de Jair Bolsonaro, eleito em 2018, exige um novo olhar sobre a estrutura dos financiamentos da educação infantil na atualidade.

Em 2016, o presidente Michel Temer, por meio da Medida Provisória (MP) 729/2016, alterou o texto da MP 705/2015, que estabelecia critérios de elegibilidade para os repasses federais aos municípios do programa BC, criando nova sistemática de cálculo dos valores a serem repassados e novo estabelecimento de metas a serem perseguidas pelos entes.

Conforme a ementa da MP 729/2016, estas alterações tinham como objetivo tornar o programa a medida mais *eficaz e efetiva*. Contudo, a MP 729/2016 foi duramente repudiada pela Comissão Nacional de Municípios (CNM), sob a alegação de que a fixação de metas pelo governo federal feria a autonomia dos entes municipais. E, após a fixação das novas regras, 2,9 mil Municípios deixaram de receber os recursos em 2016. (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS, 2016)

Em março de 2018 houve aprovação por parte do Senado de aumento de verba para o programa Brasil Carinhoso. No entanto, o projeto aprovado pelo Senado vetado pelo presidente Michel Temer. Sendo assim, o projeto que foi aprovado definia percentuais mínimos para a transferência automática de recursos do BC. Assim, os municípios que cumprirem a meta anual estabelecida pelo governo federal, terão repasse de no mínimo 50% do valor anual mínimo, por matrícula, destinado Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB). Já os que não cumprirem a meta receberão pelo menos 25% do valor. (BRASIL, 2018)

Ainda assim, o quadro do financiamento das vagas em creches públicas se encontra vilipendiado, conforme demonstra dados do Senado Federal em recente pesquisa publicada em 29 de março de 2019 (SENADO, 2019). A respectiva pesquisa aponta as restrições

orçamentárias recorrentes em razão da política de combate à crise fiscal como uma das principais causas dos *déficits* de vaga em creches.

Conforme divulgado pela Agência Senado, das obras de novas creches a serem entregues em todo território nacional, 54% estão em andamento, enquanto 29% encontram-se paradas e 17% atrasadas. Os estados que mais sofrem com a paralisação das obras são Bahia, Maranhão e Pará, seguidos por Minas Gerais, Goiânia, Amazonas e Rio Grande do Sul.

Conforme relatado também pela pesquisa:

Um dos especialistas ouvidos pela comissão, o diretor de Auditoria de Políticas Sociais e Segurança Pública da CGU, José Paulo Barbieri, mostrou que, se todas as creches e pré-escolas pactuadas tivessem sido concluídas e estivessem em funcionamento, o país teria ganho mais de 1,8 milhão de novas vagas — quantidade próxima à necessária para completar a meta do PNE. No entanto, como só 1.478 unidades funcionam, menos de 600 mil novas vagas foram abertas. (SENADO, 2019)

Porém, deve-se considerar o aumento da inclusão das crianças nas creches públicas que, ainda que não se tenha alcançado a meta do fixada pelo Plano Nacional de Educação, representou crescimento de 23,8% de matrículas de 2014 até 2019, permanecendo apenas 32,7% sendo atendidas.

Este quadro sinaliza que a paralisação de obras e obstrução do acesso às creches públicas guarda direta relação com a crise fiscal e que, portanto, as medidas de austeridade como redução de gastos, cumprimento de metas, diminuição de repasses, demonstram que, de fato, o protagonismo de uma agenda voltada para a lógica liberal impacta diretamente o crescimento da oferta de vagas em creches. Neste cenário, a Lei de Responsabilidade Fiscal, como uma das políticas pioneiras para o equilíbrio fiscal e controle dos gastos públicos, emerge como relevante objeto de análise a ser tratada a seguir, nas suas relações com as políticas sociais e, em especial, na suas relações com a educação infantil.

CAPÍTULO 3 A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E AS POLÍTICAS SOCIAIS NO CONTEXTO MUNICIPAL

3.1 A lei de responsabilidade fiscal: aspectos históricos e fundamentos

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) versa sobre regras aplicadas à Administração Pública como um todo. Assim, faz-se necessário o conhecimento de algumas questões centrais acerca da Administração Pública para melhor contextualizar o debate sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal no contexto municipal.

A (LRF) foi publicada em 2000, como Lei Complementar 101 que versa sobre regras a serem aplicadas à administração pública, em todas as esferas de poder, seja federal, estadual ou municipal. Tornou-se um marco na administração pública por vincular, através de seus dispositivos e por meio de um sistema uniformizado, o Poder Executivo e o administrador público a código de conduta da ética fiscal, trazendo no bojo do seu texto a obrigação do planejamento, transparência, publicidade e limite de gastos das contas públicas. por meio de um sistema uniformizado, conforme previsto nos dispositivos da LRF. Ou seja, é uma lei que versa sobre regras a serem aplicadas à administração pública, em todas as esferas de poder, seja federal, estadual ou municipal.

Ao referir-se a estes temas a LRF acaba se inserindo no Direito Financeiro, de modo que, a compreensão e interpretação da Lei de Responsabilidade Fiscal não pode ser feita de maneira alheia a alguns princípios básicos do Direito Financeiro.

No que diz respeito a este ramo do Direito, seu arcabouço principal encontra-se previsto na Constituição Federal de 1988. Contudo, em seu art. 165, § 9.º, prevê a criação de lei complementar sobre matéria dos incisos I e II que dizem o seguinte:

Art. 165

[...]

§ 9.º - Cabe à lei complementar:

I - dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual;

II - estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos.

III - dispor sobre critérios para a execução equitativa, além de procedimentos que serão adotados quando houver impedimentos legais e técnicos, cumprimento de restos a pagar e limitação das programações de caráter obrigatório, para a realização do disposto no § 11 do art. 166. (BRASIL, 1988)

Como explicam Alves e Gomes (2000, p. 49) as leis complementares são “leis de natureza nacional, elaboradas para complementarem o texto constitucional, portanto, só podem tratar de assuntos previstos na Constituição Federal. Necessitam de quórum absoluto, estando sujeitas ao veto presidencial”.

Em que pese toda a estrutura legal pela qual a publicação de uma lei complementar está envolta, deve-se lembrar que uma lei é fruto de seu tempo, de modo que o texto legal deverá ser redigido a fim de que possa ser usado como ferramenta para trabalhar questões pertinentes durante o momento de sua publicação.

Com a Lei de Responsabilidade Fiscal não foi diferente, e, sabendo-se que ela se encontra inserida e aplicada no contexto da administração pública, torna-se necessário mencionar o panorama geral da administração pública no momento do advento da referida lei.

O grande marco da administração pública no período da década de 1990 foi a reforma gerencial, promovida no período de governo de Fernando Henrique Cardoso e que consistia em um novo modelo proposto à administração pública. Sobre a agenda adotada pela reforma gerencial, explica Rezende:

A agenda convergente materializou-se em eixos complementares de mudança. O primeiro eixo focaliza a questão da eficiência, da efetividade e da qualidade na provisão dos serviços públicos. Para tanto, o novo paradigma aderiu a uma lógica pós-burocrática, por meio da qual são preferidas estruturas descentralizadas de gestão, aproximando o processo decisório e provisional de serviços públicos dos cidadãos-consumidores. Modelos flexíveis de gestão, operando em ambientes competitivos, são os “tipos ideais”. O segundo propõe a necessidade de mudança na cultura burocrática dos controles, a qual deveria ser progressivamente substituída por uma cultura gerencial voltada para os resultados, onde os gestores públicos operariam com maior autonomia, menores controles burocráticos e maior atenção para os resultados. O terceiro foi voltado para alterar o papel do Estado, reduzindo seu tamanho e seus custos e fundamentalmente introduzindo mecanismos de mercado, tanto pelas privatizações como por meio da criação de mecanismos de quase-mercado no setor público. (REZENDE, 2002, p. 39)

No contexto desta agenda, importa ressaltar que a reforma gerencial guarda vinculação direta com a crise do Estado de Bem-Estar Social que viu os primeiros sintomas de declínio durante a década de 1970 em razão da crise do petróleo. A elevação significativa de preço do produto impactou o cenário da economia internacional e o crescimento econômicos dos países, e resultou em críticas sobre o modelo de Estado de Bem Estar que começou a ser atacado e um modelo de Estado com menos gastos começou a ser defendido.

Esta crise transcorre durante toda a década de 1980 e em 1990 se vê agravada em razão do avanço da globalização. Aos poucos, o cenário internacional era redesenhado, o que levava a se delinear os contornos da nova administração pública ou administração pública gerencial em vários países, principalmente na Inglaterra, Nova Zelândia e Austrália. No Brasil não foi diferente.

No que diz respeito ao fenômeno da globalização na década de 1990, Bresser Pereira afirma:

Antes da integração mundial dos mercados e dos sistemas produtivos, os Estados podiam ter como um de seus objetivos fundamentais proteger as respectivas economias da competição internacional. Depois da globalização, as possibilidades do Estado de continuar a exercer esse papel diminuíram muito. Seu novo papel é o de facilitar, para que a economia nacional se torne internacionalmente competitiva. A regulação e a intervenção continuam necessárias na educação, na saúde, na cultura, no desenvolvimento tecnológico, nos investimentos em infra-estrutura — uma intervenção que não apenas compense os desequilíbrios distributivos provocados pelo mercado globalizado, mas principalmente que capacite os agentes econômicos a competirem em nível mundial. (PEREIRA, 1998, p. 33)

Não bastasse a necessidade de reformulação das funções do Estado, em razão das mudanças trazidas pela globalização, o cenário econômico brasileiro durante o ano de 1990 é marcado pela hiperinflação, o que faz que a reforma na administração pública seja inevitável. E, foi nesse cenário que o Brasil realizou a transação da administração burocrática, que se caracterizava por sua estrutura rígida e seu caráter extremamente técnico e normativista para a administração gerencial que tinha como objetivos eficiência, efetividade e eficácia da máquina pública, a fim de acompanhar o ritmo das mudanças que ocorriam no mundo.

Para a maior compreensão dos pontos sob os quais a mudança se deu, deve-se compreender que a administração burocrática tinha como característica um corpo profissional de funcionários, promoções baseadas em mérito e tempo de serviço e uma definição legal rígida de objetivos e meios para alcançá-los (PEREIRA, 1998), modelo que foi implementado no Brasil, em 1936, a fim de romper com a administração patriarcal, baseada na indistinção entre o público e o privado, muito característica em Estados Monarquistas.

O modelo burocrático traz em seu cerne a ideia de dissociação entre o político e o econômico, construindo uma hierarquia composta por administradores públicos recrutados e treinados para suas funções, preservando um aspecto técnico e uma neutralidade política.

Sabe-se que o modelo burocrático teve na obra de Weber sua definição mais difundida, sintetizada por Secchi:

O modelo burocrático weberiano estabeleceu um padrão excepcional de *expertise* entre os trabalhadores das organizações. Um dos aspectos centrais é a separação entre planejamento e execução. Com base no princípio do profissionalismo e da divisão racional do trabalho, a separação entre planejamento e execução dá contornos práticos à distinção wilsoniana entre a política e a administração pública, na qual a política é responsável pela elaboração de objetivos e a administração pública responsável por transformar as decisões em ações concretas. No setor privado, a burocracia weberiana consolida a prescrição de Taylor (1911) sobre divisão de tarefas entre executivos (usando a mente) e operadores (usando os músculos). (SECCHI, 2009, p. 352)

Ou seja, o modelo de administração pública burocrática, traz em seu bojo uma organização da administração voltada para a operacionalização das tarefas com máxima racionalidade que também gera uma formalidade pautada pela hierarquia sem que haja espaço para a discricionariedade individual (SECCHI, 2009).

Nesse sentido, a administração pública burocrática se pauta na atividade técnica realizada dentro dos parâmetros formais incutidos a cada setor que compõe a ordem hierárquica estabelecida, sem que haja precedente para atuações de cunho pessoal de cada indivíduo.

Ao se estabelecer um paralelo entre o modelo da administração burocrática para a administração gerencial, deve-se ressaltar que cada uma delas dialoga diretamente com os períodos em que são implementadas.

A administração burocrática é desenvolvida no século XX em que há transição de modelos de governo autoritários para os democráticos.

Conforme explica Sechi (2009, p. 352), “implícita ao modelo burocrático é a desconfiança geral com relação à natureza humana” de maneira que o modelo burocrático cria mecanismos para que não haja abuso de poderes.

Já a administração gerencial é implementada em um cenário político de consolidação da democracia, em que a sociedade ganha visibilidade e o cidadão pode expressar seus interesses de maneira que eles devem refletir no campo da administração pública.

No sentido de se pensar mais amplamente a questão da sociedade civil e sua participação política na administração pública, outro elemento que se destaca no modelo gerencial é a transparência como ponto chave para a participação popular e, conseqüentemente, como controle das contas públicas. Conforme explicam Figueiredo e Santos (2013, p. 2) “uma administração transparente permite a participação do cidadão na gestão e no controle da administração pública e, para que essa expectativa se torne realidade, é essencial que ele [o cidadão] tenha capacidade de conhecer e compreender as informações divulgadas”.

Com o surgimento de novas tecnologias e difusão da *internet* foi possível ampliar as ferramentas de transparência, a partir dos portais eletrônicos que permitem o acesso a uma informação clara e de boa qualidade, para manter o cidadão tão bem informado.

Desse modo, a transparência e fiscalização são praticamente indissociáveis e, no que diz respeito a fiscalização realizada de maneira institucionalizada também é realizada na figura de órgãos fiscalizadores como os Tribunais de Contas e o Ministério Público.

Ainda que seja facilmente possível identificar as características da reforma gerencial presentes na administração pública mais recentemente, importante ressaltar que mesmo implementada definitivamente na década de 1990, a reforma da administração pública no Brasil não era novidade. em 1936, foi criado o DASP - Departamento Administrativo do Serviço Público, este departamento, criado no período de governo de Getúlio Vargas, já propunha algumas diretrizes como critérios para ingresso no serviço público, desenvolvimento de carreiras e promoções baseadas no mérito (MARTINS, 1998), simbolizando um dos primeiros movimentos para a reforma da administração pública, no sentido de romper com o modelo patrimonialista.

Porém, o modelo proposto no período da era Vargas ainda guardava relação com a administração burocrática, no sentido de uma administração predominantemente pautada no tecnicismo e ainda centralizada. Desta maneira, foi somente em 1960, com o Decreto Lei 200, que se observou os primeiros passos para o rompimento com o modelo burocrático, com evidências de um modelo gerencial de maior eficiência à administração descentralizada, em uma tentativa de se romper com a rígida estrutura estabelecida pelo modelo de administração burocrática.

Conforme Pereira:

O decreto-lei promoveu a transferência das atividades de produção de bens e serviços para autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, consagrando e racionalizando uma situação que já se delineava na prática. Instituíram-se, como princípios de racionalidade administrativa, o planejamento e o orçamento, a descentralização e o controle dos resultados. Nas unidades descentralizadas foram utilizados empregados celetistas, submetidos ao regime privado de contratação de trabalho. O momento era de grande expansão das empresas estatais e das fundações. Através da flexibilização de sua administração, buscava-se uma maior eficiência nos serviços e nas atividades econômicas do Estado, e se fortalecia a aliança política entre os altos escalões da tecno burocracia estatal, civil e militar e a classe empresária. (PEREIRA, 1998, p. 11)

Ainda que o decreto-lei 200 buscasse por um modelo de administração pública eficiente e menos engessado por uma estrutura burocrática, suas alterações levaram a um efeito colateral que aproximou a administração pública de práticas patrimonialistas, como é o caso da contratação de funcionários celetistas, submetidos ao regime privado, ao invés de contratação por meio de concursos públicos. Ou seja, a contratação de funcionários sem a necessidade de um concurso público facilitava práticas patrimonialistas, no sentido de permitir que fossem contratados indivíduos não com base em seus conhecimentos, mas por razões pessoais.

Sendo assim, embora que o decreto-lei 200 simbolizasse os primeiros passos para que se estabelecesse um modelo de administração pública gerencial, este processo não foi concluído com sucesso, sendo olvidado durante o período de governo dos militares, seguindo desta maneira durante o período de governo do presidente José Sarney.

Na Constituição Federal de 1988, o modelo de administração gerencial também não é identificado de maneira latente. Conforme Bresser Pereira, a Constituição Federal de 1988 ainda conservou a estrutura da administração pública centralizada, rígida e hierárquica, voltada para a administração direta ao invés da indireta (PEREIRA, 1998).

De modo que a reforma gerencial se deu por meio da Emenda Constitucional 19 de 1988, que elencava as diretrizes para que ocorresse a reforma gerencial.

A Emenda Constitucional 19 “modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, Servidores e Agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal.” (BRASIL, 1998)

Sendo assim, o texto da Emenda Constitucional 19 versa sobre a redução dos custos da administração federal, bem como sobre a implantação de agências executivas e as organizações sociais.

A Emenda Constitucional 19 também determina a divisão do aparelho do Estado em setores separados pelas atividades exclusivas do Estados e os serviços não exclusivos e competitivos, além da produção de bens e serviços para o mercado e o estabelecimento de um núcleo estratégico, aonde as decisões serão tomadas.

Portanto, conforme afirma Bresser Pereira, “esta reforma é mais institucional do que organizacional e de gestão. Não se limita a propor reestruturação e introdução de modernas técnicas de gestão”, de modo que se torna evidente que a reforma gerencial via a necessidade de novas instituições como forma de aprimorar a máquina do Estado.

Juntamente com a reforma institucional, o ajuste fiscal compõe os dois pilares programáticos da reforma do Estado burocrático (REZENDE, 1999; 2002a; 2002c).

Sobre o tema do ajuste fiscal no âmbito da reforma gerencial, este se traduz por uma maior racionalidade nos gastos públicos, maior precisão nos controles quantitativos sobre o funcionalismo público, ampliando para tanto o controle social sobre as agências públicas. (REZENDE, 2002).

Em meio a esse contexto, a Lei de Responsabilidade surge como instrumento para a consolidação da administração pública gerencial.

Publicada durante o segundo mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso que, tem como características as políticas de redução de gastos públicos, aumento da taxa básica de juros e privatizações de rodovias, bancos e empresas de energia e telefonia, medidas que sinalizam a tentativa de reduzir o endividamento do Estado.

Estas tentativas guardam estreita vinculação com a política imposta pelo Fundo Mundial Internacional (FMI) de que cada país deveria editar uma lei de responsabilidade fiscal. O país precursor foi a Nova Zelândia, aprovando a *Fiscal Responsibility Act* em 1994, que inspirou o texto da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Ainda sob o prisma da pressão internacional para a criação da Lei de Responsabilidade Fiscal, deve-se lembrar da realização do Consenso de Washington¹ que vinculava os países latino-americanos a uma agenda neoliberal a fim de buscar resolução para o problema da dívida externa, de modo que a adesão a esse ideário alterou profundamente as relações federativas (VAZ, 2008, p. 34) exigindo um maior controle dos gastos públicos a fim de evitar o endividamento.

O que se pode constatar é que a criação da LRF ocorreu em um contexto político e econômico no qual o governo buscava diminuir despesas, controlar a inflação e aplicar um projeto de Estado Mínimo, no sentido de reduzir os gastos públicos e evitar o quadro de endividamento dos entes federativos e seguir a lógica do equilíbrio fiscal, de maneira que as políticas sociais não seriam priorizadas.

Para a efetivação desta agenda de redução e controle de gastos, era necessária a vinculação do gestor público às normas e diretrizes que se alinhavam a essa agenda.

Sendo assim, o texto da LRF é direcionado à administração pública, e os atos do gestor público que, conforme a definição da Constituição Federal de 1988 em seu artigo 70, parágrafo único, é qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde,

¹ O Consenso de Washington ocorreu em 1989 e foi uma conferência convocada pelo *Institute for International Economics* reunindo economistas da Argentina, Brasil, Chile, México, Venezuela, Colômbia, Peru e Bolívia com o propósito de sugerir medidas de ajustamento para a superação da dívida externa de países latino-americanos através de privatização das empresas estatais, desregulamentação da economia e liberalização unilateral do comércio exterior destes países

gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda ou que em nome desta assuma obrigações de natureza pecuniária. Sob essa perspectiva, o servidor ou instituição, que realize qualquer dessas operações, tem o dever constitucional de prestar contas, vinculando-se diretamente as normas específicas de molde de prestação de contas elencados na LRF.

Na esteira desse pensamento, compreende-se que o sistema de responsabilização fiscal almeja uma responsabilização universal e individualizada. Ou seja, “todos e cada um são responsáveis na medida em que utilizem, arrecadem, guardem, administrem e gerenciem dinheiros, bens e valores públicos. São absolutamente todos e em todos os Poderes constituídos”. (PEREIRA JR., 2001, p. 66)

Uma vez compreendido o propósito da Lei de Responsabilidade Fiscal e o contexto no qual foi criada, importante conhecer as diretrizes legais que estão presentes no bojo do seu texto, a fim de compreender os efeitos da aplicação de suas normas.

3.2. Os pilares da Lei de Responsabilidade Fiscal

A Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu art. 1.º, já estabelece que se trata de um instrumento normativo para remodelar a gestão fiscal através do planejamento, controle de despesas, transparência das contas públicas e responsabilidade fiscal. Portanto, o seu estudo dogmático, pode ser realizada contemplando estes quatro pilares.

Em seu capítulo II a LRF discorre sobre o planejamento como primeiro pilar da LRF e traz os principais mecanismos impostos para a sua efetivação que são: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei de Diretrizes Anuais (LDA).

A elaboração destes planos ocorre após realização de audiência pública, a fim de se conhecer as reais necessidades do ente federativo. Após sua formulação, segue para a aprovação do Poder Legislativo e, caso eles o aprovem, poderá ser posto em prática.

Sobre o conteúdo de cada um dos mecanismos, importa ressaltar que guarda relação com o período temporal que cada um abrange.

Desse modo, o PPA visa organizar e viabilizar o orçamento público no espaço de tempo de 4 (quatro) anos e está previsto no artigo 165 da Constituição Federal de 1988.

Conforme o §1.º do art. 165:

Art. 165
[...]

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

Por se tratar de um período longo, necessário se faz para a administração pública organizar seu orçamento de maneira a prever e executar ações em períodos de tempo menores a fim de alcançar e avaliar as metas impostas a longo prazo pelo PPA. Em razão disso, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual são desenvolvidas de maneira compatível com o que está previsto no Plano Plurianual, porém, versando sobre um período de tempo inferior a quatro anos.

Prevista em seu art. 4.º, a Lei de Diretrizes Orçamentárias estabelece as metas e prioridades para o ano seguinte da sua aprovação. Conforme a LRF, a LDO deve discorrer sobre equilíbrio entre receitas e despesas (art. 4.º, I); normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos (art. 4.º, I, e); demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas (Art. 4.º, I, f).

Também deverá integrar o projeto de lei de diretrizes orçamentárias o Anexo de Metas Fiscais, que elenca metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultado nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes (art. 4.º, § 1º). Conforme o art. 4.º, § 2º o Anexo de Metas Fiscal deverá conter:

- I - avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior;
 - II - demonstrativo das metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional;
 - III - evolução do patrimônio líquido, também nos últimos três exercícios, destacando a origem e a aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos;
 - IV - avaliação da situação financeira e atuarial:
 - a) dos regimes geral de previdência social e próprio dos servidores públicos e do Fundo de Amparo ao Trabalhador;
 - b) dos demais fundos públicos e programas estatais de natureza atuarial;
 - V - demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.
- (BRASIL, 2000)

As metas fiscais, que devem estar previstas na LDO, estão dispostas no art. 4.º da LRF, § 1.º, § 2.º e § 4.º, bem como no art. 9.º que prevê o seguinte:

Art. 9.º - Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subseqüentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1.º - No caso de restabelecimento da receita prevista, ainda que parcial, a recomposição das dotações cujos empenhos foram limitados dar-se-á de forma proporcional às reduções efetivadas.

§ 2.º - Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias.

§ 3.º - No caso de os Poderes Legislativo e Judiciário e o Ministério Público não promoverem a limitação no prazo estabelecido no caput, é o Poder Executivo autorizado a limitar os valores financeiros segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias. (Vide ADIN 2.238-5)

§ 4.º - Até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, o Poder Executivo demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, em audiência pública na comissão referida no § 1.º do art. 166 da Constituição ou equivalente nas Casas Legislativas estaduais e municipais.

§ 5.º - No prazo de noventa dias após o encerramento de cada semestre, o Banco Central do Brasil apresentará, em reunião conjunta das comissões temáticas pertinentes do Congresso Nacional, avaliação do cumprimento dos objetivos e metas das políticas monetária, creditícia e cambial, evidenciando o impacto e o custo fiscal de suas operações e os resultados demonstrados nos balanços.

Sobre o art.9.º da LRF, destaca-se que, caso a arrecadação não tenha ocorrido como previsto, podendo comprometer “o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais”, haverá “limitação de empenho e movimentação financeira”, que consiste em *contingenciamento*, no sentido de não liberação das verbas que já estiverem contratadas e empenhadas, impedindo que sejam realizados os pagamentos.

O contingenciamento só poderá ocorrer se a previsão da receita for insuficiente para pagar o serviço da dívida. No entanto, há algumas despesas que não poderão ser contingenciadas, como as obrigações constitucionais, aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida e as elencadas como ressalva pela lei de diretrizes orçamentárias.

Como a LDO versa sobre as prioridades e metas para o ano posterior, funciona também como um ajuste anual das metas colocadas pelo PPA e também como instrumento de auxílio na elaboração da LOA.

A Lei de Diretrizes Anuais, prevista nos art. 5.º da LRF, diz respeito ao orçamento do próprio ano, ou seja, corresponde ao planejamento que indica quanto e onde gastar o dinheiro público no período de um ano.

A LOA, assim como a LDO deve conter programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes do documento de que trata o § 1.º do art. 4.º (art. 5.º, I). Deverá versar também sobre despesas relativas à dívida pública, mobiliária ou contratual, e as receitas que as atenderão (art. 5.º§ 1.º). O refinanciamento da dívida pública constará separadamente na lei orçamentária e nas de crédito adicional (art. 5.º§ 2.º).

Em se tratando do controle de despesas, como segundo pilar, a LRF reforça o previsto no artigo 169 da Constituição Federal de 1988² estabelecendo limites objetivos de despesas e asseverando que o Poder Público - Executivo, Judiciário ou Legislativo – não poderá ultrapassar os limites elencados na Constituição Federal de 1988. Importante salientar que no tocante à administração pública, um dos maiores desafios para o controle e equilíbrio das contas públicas é o limite de gastos com pessoal.

No âmbito destes gastos, explicam Alves e Gomes que:

[...] em seus arts. 18 ao 23, a LRF define despesas com pessoal ativo e inativo, ou seja, os gastos também irão englobar pensionistas e aposentados do serviço público e assevera que gastos com serviços de terceirização de mão de obra, referente a substituição de servidores e demais funcionários públicos, serão contabilizados como outras despesas de pessoal, o que antes da LRF não era efetuado. (ALVES; GOMES, 2000, p. 105)

² Art. 169 -A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

§ 1.º - A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

§ 2.º - Decorrido o prazo estabelecido na lei complementar referida neste artigo para a adaptação aos parâmetros ali previstos, serão imediatamente suspensos todos os repasses de verbas federais ou estaduais aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não observarem os referidos limites.

§ 3.º - Para o cumprimento dos limites estabelecidos com base neste artigo, durante o prazo fixado na lei complementar referida no *caput*, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotarão as seguintes providências:

I - redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança;

II - exoneração dos servidores não estáveis.

§ 4.º - Se as medidas adotadas com base no parágrafo anterior não forem suficientes para assegurar o cumprimento da determinação da lei complementar referida neste artigo, o servidor estável poderá perder o cargo, desde que ato normativo motivado de cada um dos Poderes especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal.

§ 5.º - O servidor que perder o cargo na forma do parágrafo anterior fará jus a indenização correspondente a um mês de remuneração por ano de serviço.

§6.º - O cargo objeto da redução prevista nos parágrafos anteriores será considerado extinto, vedada a criação de cargo, emprego ou função com atribuições iguais ou semelhantes pelo prazo de quatro anos.

§7.º - Lei federal disporá sobre as normas gerais a serem obedecidas na efetivação do disposto no § 4º.

Com base na previsão constitucional do art. 169, o limite máximo da receita líquida corrente para gastos com pessoal é de 50% para a União, já a Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu art. 20, I, especifica que a divisão de gastos com pessoal, na esfera federal, não poderá exceder os seguintes percentuais: 2,5% poder legislativo (e tribunal de contas), 6% poder judiciário, 0,6% MPU, 3% DF e Território, 37,9% Poder Executivo. Na esfera Estadual, os gastos são, no máximo, de 60% da receita corrente líquida com a seguinte distribuição: 3% poder legislativo (tribunal de contas), 6% poder judiciário, 2% MPE e 49% poder executivo. Na esfera Municipal, o limite também é de 60% da Receita Corrente Líquida, de maneira que 6% poderá ser destinado ao poder legislativo (incluindo o tribunal de contas) e 54% para o poder executivo.

Caso as despesas totais com pessoal venham a exceder 95% do limite previsto, o órgão público ou o Poder que incorrer nesses excessos ficará proibido de conceder vantagens, aumentos, reajustes ou adequações de qualquer tipo na remuneração, com exceção de determinações contidas em sentenças judiciais, em leis específicas ou contratos, ressalvando-se ainda, a alteração remuneratória prevista nos artigos 37, X e 39 inciso 4.º da Constituição Federal.

Ainda no sentido de abordar os gastos com pessoal, a LRF não se olvidou do debate sobre gastos com terceirização: em seu artigo 18, § 1.º, determina que “os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como “Outras Despesas de Pessoal””, devendo também ser incluída na contabilização de gastos com pessoal.

Nessa disposição, percebe-se que a intenção do texto da LRF era conter a tendência de se escoar os gastos com pessoal para a atividade de terceirização.

Deve-se destacar também a previsão da proteção do patrimônio público no texto da LRF que, em seu artigo 44³, veda a alienação de bens para atender a custeio.

Como já mencionado, a LRF foi criada em um cenário de ampla política de privatização, e na contramão dessa política, veda a alienação de bens e direitos que integram o patrimônio público para o financiamento de despesa corrente, salvo se destinada por lei aos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos (art. 44, *caput*).

Sobre o tema da alienação do patrimônio público, o Tribunal de Contas da União dispõe na Lei n.º 8.666/93, (lei geral das licitações e contratações) que o leilão para que a

³Art. 44 - É vedada a aplicação da receita de capital derivada da alienação de bens e direitos que integram o patrimônio público para o financiamento de despesa corrente, salvo se destinada por lei aos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos.

Administração se desfaça dos bens que não tenham mais utilidade (Art. 22, § 5.º). No entanto, a LRF traz a alternativa de doação à Previdência Social, ao invés de se realizar a alienação do patrimônio público. Essa previsão reforça a proposta de controle de gastos e transações públicas, pois além de fixar critérios rígidos para a alienação do patrimônio público, veda a aplicação da receita proveniente da alienação com despesas que não sejam específicas e não estejam previstas em seu art. 44.

O terceiro pilar da LRF que diz respeito à transparência das contas públicas, prevista em seu art. 48, e coloca como instrumentos da gestão fiscal os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos. Todos estes documentos devem ser disponibilizados para o conhecimento geral da população.

Em caso de descumprimento do art. 48 da LRF, há possibilidade de sanções, conforme § 4º, que determina que “a inobservância do disposto nos §2º⁴ e §3º⁵ ensejará as penalidades previstas no § 2º do art. 51”.

De acordo com o previsto no art. 51, § 2º da LRF, a não divulgação dos dados previstos no art. 48 da LRF, dentro do prazo de tempo previsto no caput do art. 51⁶, acarretará em impedimento “do recebimento das transferências voluntárias e contrate operações de crédito, exceto as destinadas ao refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária”.

É importante ressaltar o caráter obrigatório da transparência das contas públicas e o fato de que a obrigatoriedade se estende a autarquias e fundações públicas (art. 48, § 6.º).

No que tange à sua finalidade, o § 1.º do art. 48 aponta o incentivo da participação popular por meio de audiências públicas “durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos”, de modo que se deve concluir que a transparência é importante instrumento para se efetivar um dos principais pilares da democracia, que é a participação.

⁴ Art. 48, § 1º A transparência será assegurada também mediante: (Redação dada pela Lei Complementar nº 156, de 2016)

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos

II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público; e

III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A.

⁵ Art. 48§ 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disponibilizarão suas informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais conforme periodicidade, formato e sistema estabelecidos pelo órgão central de contabilidade da União, os quais deverão ser divulgados em meio eletrônico de amplo acesso público.

⁶ **Art. 51.** O Poder Executivo da União promoverá, até o dia trinta de junho, a consolidação, nacional e por esfera de governo, das contas dos entes da Federação relativas ao exercício anterior, e a sua divulgação, inclusive por meio eletrônico de acesso público.

Neste ponto é importante deixar claro que, aos olhos do projeto democrático instituído pela Constituição Federal de 1988, a participação popular é um complemento indispensável para a democracia representativa vigente, de modo que a participação não deve ser pensada como uma estratégia oposta ao modelo de democracia representativa, mas sim como um instrumento de seu aperfeiçoamento, que articulado com a representação, pode garantir a consolidação do Estado democrático.

Enquanto o modelo representativo se pauta em uma lógica de disputa entre aqueles que visam ocupar os cargos de representante, como pode se observar durante os períodos eleitorais, a participação é desenvolvida no sentido “da cooperação e da solidariedade como fundamentos de um projeto comum de sociedade” (LAISNER, 2009, p. 13) que deve ser alcançado com base nos anseios em comum.

Como afirma Laisner:

A participação assume papel central – uma dimensão pedagógica na construção de uma democracia mais ampla. Uma dimensão no sentido de desenvolver capacidades de modo que os indivíduos privados se tornem cidadãos e os seus interesses se refaçam em direção ao bem-comum. (LAISNER, 2009, p. 13)

Na esteira deste pensamento, cabe uma reflexão acerca do modelo de transparência das contas vigente. Em que pese este ser um dos pontos centrais da LRF que coaduna com o princípio da publicidade na Administração Pública, previsto no art. 37 da Constituição Federal de 1988, percebe-se que toda estrutura da legislação que abarca o tema assevera a necessidade da publicidade que é disposta em forma de planilhas e relatórios técnicos em portais de transparência nos endereços eletrônicos dos municípios.

Ao se pensar o formato como tem sido apresentadas as contas públicas ao contribuinte, cabe uma indagação se de fato este modelo de disposição das contas públicas tem contribuído para se alcançar o real propósito da publicidade das contas públicas, que é o conhecimento e compreensão por parte do contribuinte dos caminhos que tem percorrido o dinheiro público a fim de incentivar a participação popular.

De fato, a publicação de relatórios técnicos confere o conhecimento dos valores atribuídos as despesas e receitas de cada município, no entanto, deve-se elucidar que a maioria da população não domina a linguagem técnica ou possui conhecimento amplo para interpretar as planilhas e relatórios sobre as contas públicas. Sendo assim, o formato no qual se apresenta as contas públicas é ineficaz para que se possa garantir a compreensão por parte do contribuinte

sobre como o dinheiro público tem sido direcionado e, portanto, obstrui sua compreensão sobre o assunto e, por consequência, desencoraja a participação popular.

Portanto, pode-se dizer que a publicidade das contas públicas é meramente formal, cumprindo uma prerrogativa da legislação positivista, mas falha em seu objetivo de ampliar a participação popular na administração pública na prática.

Nota-se que há uma lacuna no sentido da instrumentalização da apresentação de contas públicas em portais de transparência de modo que permita ao cidadão sem conhecimento prévio de contabilidade compreender a lógica por trás da empregabilidade do dinheiro público e dessa maneira participar diretamente das decisões na esfera da administração pública.

Ainda ao tratar da transparência, percebe-se que esta possui ligação direta com a fiscalização das contas públicas, conforme Capítulo IX da LRF que dispõe sobre transparência, controle e fiscalização.

Conforme art. 59, a função de fiscalização será realizada pelo Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e pelo sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público.

Além da fiscalização em si, há, no art. 59, § 1.º a previsão de alertas emitidos pelos Tribunais de Contas Estaduais nas referidas ocasiões:

Art. 59

[...]

§1.º - Os Tribunais de Contas alertarão os Poderes ou órgãos referidos no art. 20 quando constatarem:

I - a possibilidade de ocorrência das situações previstas no inciso II do art. 4.º e no art. 9.º;

II - que o montante da despesa total com pessoal ultrapassou 90% (noventa por cento) do limite;

III - que os montantes das dívidas consolidada e mobiliária, das operações de crédito e da concessão de garantia se encontram acima de 90% (noventa por cento) dos respectivos limites;

IV - que os gastos com inativos e pensionistas se encontram acima do limite definido em lei;

V - fatos que comprometam os custos ou os resultados dos programas ou indícios de irregularidades na gestão orçamentária.

§ 2.º - Compete ainda aos Tribunais de Contas verificar os cálculos dos limites da despesa total com pessoal de cada Poder e órgão referido no art. 20.

§ 3.º - O Tribunal de Contas da União acompanhará o cumprimento do disposto nos §§ 2.º, 3.º, 4.º do art. 39. (BRASIL, 2000).

Este dispositivo evidencia a ideia de fiscalização instrumentalizada para o controle das contas públicas, a verificação dos gastos com mínimos constitucionais e ajuda a compreender o papel da Lei de Responsabilidade Fiscal como um mecanismo para a administração com

responsabilidade fiscal ou *accountability*, como vem sendo chamado tanto na literatura como na própria administração pública, último pilar da LRF.

O conceito de *accountability* ou responsabilização nada mais é do que a vinculação da administração pública, por meio de uma série de normas internas que contenham uma ética própria, uma gestão fiscal com responsabilidade, conforme os preceitos éticos das referidas normas.

Contudo, embora a Lei de Responsabilidade Fiscal se afine com inúmeros dispositivos constitucionais que versam sobre o aspecto financeiro dos entes federativos, alguns fatores levam a dissonância de outros preceitos constitucionais, como o fato de ferir a autonomia dos entes federativos, o que fez com que se tornasse objeto de Ação de Inconstitucionalidade (ADIN).

Um dos principais debates impostos ao Supremo Tribunal Federal (STF) ao ser ajuizada Ação de Inconstitucionalidade sob o argumento de que a LRF não coaduna com a estrutura de Estado Federativo, uma vez que uniformiza o limite de gastos entre todos os entes federativos e poderes constituintes.

A Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) 2.238 tem como objeto o artigo 11 da LRF, dispositivo que veda a realização de transferências voluntárias ao ente que deixar de exercer plenamente sua competência tributária no sentido de deixar de prever e arrecadar os tributos a ele atribuídos pela Constituição.

Esta ADIN, em específico, chama a atenção para a importação de um modelo de lei que colide com a estrutura federativa e pouco considera a diversidade cultural, política e econômica de um país de dimensão continental, colocando no centro do debate os desafios para a aplicação eficiente da Lei de Responsabilidade Fiscal em todos os entes federativos do Estado Brasileiro.

Ainda que esta questão não tenha sido pacificada e a referida ADIN encontra-se ainda sob apreciação do STF até o ano de 2019, o apontamento do impasse entre a LRF e a estrutura federativa, sinaliza para a necessidade de reflexão acerca da autonomia dos Municípios, levando em consideração o modelo de descentralização administrativa e a autonomia garantida na Constituição Federal de 1988.

Logo em seu art. 1.º, a Constituição Federal de 1988 estabelece o modelo federativo e coloca União, estados e municípios como pessoas jurídicas de direito público dotadas de autonomia, ou seja, com capacidade de auto-organização, autogoverno, auto-legislação e auto-administração. (MACEDO; FERRARI, 2003, p. 56) Ou, como muito bem explica Bastos (1989, p.199), “autonomia significa capacidade ou poder de gerir os próprios negócios dentro de um círculo prefixado pelo ordenamento jurídico que a embasa”.

No caso dos municípios, a autonomia é garantida, pelas eleições do executivo do legislativo (Vereadores e Prefeito), bem como pela autonomia financeira (art. 30, III E art. 156 da CF/1988) e autonomia administrativa (art. 30, “v”, CF/1988).

Acerca das competências, além daquelas que constam expressamente no art. 23 da Constituição Federal de 1988, Soares explica que “não se pode enumerar de forma exaustiva a competência dos Municípios”. (1986, p. 88) Contudo, pode-se entender que “será de competência do Município tudo aquilo que for de interesse local.” (MACEDO; FERRARI, 2003, p. 63)

Embora a autonomia dos municípios esteja engendrada na composição federativa dos Estados com o advento da Constituição Federal de 1988, há limites para esta autonomia, pois, a própria Carta Magna vincula os municípios à intervenção dos estados membros, conforme art. 35 quando não forem pagas as dívidas por dois anos consecutivos, sem que haja motivo de força maior (I), não houver prestação de contas na forma da lei (II), não se aplicar o mínimo exigido da receita na manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 212, IV).

Diante do arcabouço legislativo que limita a autonomia dos Municípios, o que se percebe é que o formato de sua organização legislativa, financeira e administrativa deve atuar de maneira a suprir as necessidades locais, mantendo a discricionariedade até certo ponto, pois, encontra-se sujeita à fiscalização e coerção de normas de âmbito estadual e federal que deve cumprir.

Essa vinculação dos municípios ao Estado Membro e União, já prevista na Constituição Federal de 1988, só reforça o aspecto ambivalente da relação entre municípios e a Lei de Responsabilidade Fiscal, sob a perspectiva teórica, nos obrigando a uma observação de como se dá os efeitos da aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal nos municípios no campo prático e, se esta aplicação coaduna com a ideia de atendimento do interesse local.

3.3 Efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal na gestão fiscal dos municípios

Para tratar dos efeitos práticos da aplicação da LRF na esfera local, na perspectiva do financiamento de aplicação de recursos e gestão de políticas públicas, a presente pesquisa se apoia nos resultados obtidos por pesquisas empíricas que serão apresentados ao longo deste tópico e evidenciam os impactos da LRF na gestão dos municípios, especificamente na esfera do financiamento das políticas sociais.

Primeiramente, analisou-se a influência da LRF no endividamento dos municípios e pode-se constatar que a LRF teve efeito direto na gestão da dívida e das fontes de recursos

(SANTOLIN; JAYME JR; REIS, 2009), conforme estudo realizado em municípios brasileiros com mais de 100 mil habitantes no período de 1998 a 2006.

Sobre os efeitos da LRF, muito bem explicam Santolin, Jayme Jr. e Reis:

Estudos empíricos como Fiovarante *et al.* (2006), Menezes (2005) e Giuberti (2005) demonstram que a LRF foi eficaz na redução dos déficits públicos municipais. No entanto, estes trabalhos identificaram um "erro de calibragem" na imposição de 60% da despesa com pessoal como proporção da receita, dado que apenas uma minoria dos municípios brasileiros ultrapassava esse teto. Neste sentido, a imposição de um limite superior estimulou o aumento desse tipo de despesa para a maioria dos municípios que apresentavam gastos muito inferiores ao teto. Menezes (*op. cit.*) realiza um abrangente estudo sobre o comportamento das despesas municipais antes e depois da LRF. Para tanto, o autor analisou as despesas por funções - sociais, infraestrutura e *overhead*- e por categorias - orçamentária, corrente, com pessoal, capital, juros e encargos da dívida, investimento e amortização. Suas conclusões apontam que os ajustes promovidos pela Lei ocorreram mediante redução nos componentes menos rígidos dos gastos, especificamente a despesa por função infraestrutura e a despesa por categoria econômica de investimento. Basicamente, isto ocorre porque na divisão das despesas por funções a despesa com educação e saúde apresenta forte rigidez devido à vinculação das receitas provenientes do FUNDEF e do SUS, respectivamente. Ademais, a rubrica gasto com pessoal, que reúne despesas com salários, assistência social, previdência social e treinamento, apresenta forte rigidez, sendo difícil implementar cortes nessa área. (SANTOLIN; JAYME JR; REIS, 2009)

Embora a LRF tenha sido eficaz para a redução das contas públicas, determinando o limite dos gastos, é recorrente o quadro de endividamento dos entes federativos, o que sugere que a LRF é condição insuficiente para o ajuste fiscal no caso dos municípios.

No entanto, deve-se elucidar que a Lei de Responsabilidade Fiscal foi precursora de uma nova lógica na administração pública, padronizando a forma de planejamento e publicidade das contas públicas.

Uma pesquisa realizada em 282 municípios brasileiros, com população superior a 100 mil habitantes, no período de 2010 a 2013, tendo como indicadores de cumprimento de metas e limites fiscais as variáveis planejamento, transparência e controle, que se encontram no cerne da Lei de Responsabilidade Fiscal, demonstra que o controle dos gastos públicos se dá de maneira positiva, à luz da LRF, predominantemente em razão da atuação dos Tribunais de Contas enquanto o aspecto de planejamento e transparência (com exceção da publicidade de gastos com pessoal) carece de mais mecanismos específicos para se desenvolverem de maneira mais eficientes. (CRUZ; AFONSO, 2018, p. 126-148)

Corroborando com estes dados, pesquisa realizada sobre as despesas no Estado do Rio de Janeiro, de 2006 a 2018, que sinaliza para a necessidade de atualização do texto da Lei de

Responsabilidade Fiscal, a fim de promover o equilíbrio das contas públicas e melhor qualidade na gestão financeira por parte da administração pública em nível local. (BOSCHINI; ROSA, 2019, p. 81)

A problemática da desatualização do texto da LRF e a sua pouca efetividade para se alcançar o equilíbrio das contas públicas no caso dos municípios é facilmente perceptível no Estado de São Paulo. Conforme dados divulgados em junho de 2019, pelo TCE-SP, quase um terço dos municípios paulistas está com gastos excessivos com despesas de pessoal, acima do limite prudencial ou ultrapassando o teto estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Conforme indica o TCE- SP:

Dos 644 municípios jurisdicionados ao TCE, 200 foram alertados pelo gasto excessivo com pessoal. Da totalidade das cidades, 541 foram alertadas com base nos incisos I e V – 340 apresentam arrecadação inferior ao planejado e 472 apresentaram fatos que comprometem a gestão orçamentária municipal. Apenas 30 municípios deixaram de receber notificações e estão regulares diante do previsto na LRF. (TCE/SP, 2019)

Este quadro evidencia a dificuldade de se aplicar a LRF na prática, ainda que existam argumentos que defendam a LRF como pondera Costa:

A Lei de Responsabilidade Fiscal não veio como uma lei salvadora para sanar todos os problemas na execução da gestão pública, mas apenas vem complementar leis já existentes como a Lei n.º 4.320/64, que normatiza as finanças públicas no Brasil. A Lei de Responsabilidade Fiscal, como ficou conhecida a Lei Complementar n.º 101 de 04/05/2000, veio apenas buscar pela eficiência na gestão pública brasileira e pelo equilíbrio fiscal nas contas públicas, trazendo alguns avanços importantes em termos econômicos e sociais, exigindo assim, uma concentração de esforços de todos os seguimentos envolvidos na gestão da coisa pública. Afinal instrumento transparente e democrático do processo de controle das finanças públicas nacionais, significa mais uma conquista da sociedade brasileira. - A eficácia da lei de responsabilidade fiscal na gestão dos recursos públicos municipais. (COSTA, 2011, p. 16)

Assim, fica nítido que a LRF surge para uniformizar a maneira como atua a administração pública, tem seu efeito na forma como os municípios encaram as dívidas públicas, de modo a não saná-las, mas apenas reduzir ou controlar as despesas, o que remete a uma outra indagação acerca do impacto na Lei de Responsabilidade Fiscal na promoção e manutenção de políticas públicas que geram gastos para os municípios.

Tendo em vista que as políticas que exigem um protagonismo maior do Estado e dispêndio financeiro são as políticas sociais, deve-se analisar o efeito da LRF no cenário das políticas sociais dos Municípios, sobremaneira, no contexto da nova lógica de gestão fiscal que se consolidou após o advento da LRF.

Ao se pensar nos efeitos da LRF sob a gestão fiscal e o impacto disso nas políticas sociais, necessário se faz uma digressão de como era o cenário das políticas sociais antes da publicação da Lei de Responsabilidade Fiscal, porém preservando o marco temporal da redemocratização e criação da Constituição Federal de 1988.

No panorama geral, Medeiros sintetiza a trajetória das políticas sociais na década de 1990 da seguinte maneira:

A estratégia governamental de política social no período 1990/1992 é caracterizada por um “vigoroso processo de desaparelhamento e fragmentação burocrática” resultante de ataques à presença do Estado na vida social [Fagnani, 1997, p. 225]. A descentralização passa a ocorrer de maneira acelerada e caótica, o que provoca vazios institucionais em determinados setores de política social e superposições em outros. Até meados de 1990, o Executivo passou a privilegiar ações assistenciais fragmentadas que favoreciam o fisiologismo e o clientelismo. Além da superposição institucional e de programas, as políticas sociais nesse período foram caracterizadas por cortes drásticos de orçamento sob a justificativa de necessidade de descentralização administrativa. Segundo Fagnani (1997, p. 223), “(...) o governo federal subitamente “lavou as mãos” quanto a sua responsabilidade em uma série de programas que vinha gerindo centralizadamente há mais de três décadas”. A partir de 1993, no entanto, surgem inovações nas políticas sociais brasileiras que são consideradas positivas por Draibe (1998a, 1998b, 2000). A descentralização das políticas, a articulação de fato entre os diversos programas e a parceria entre governo e movimentos sociais foram inovações que permitiram redução das práticas clientelistas, distanciamento das políticas assistenciais e continuidade dos programas. A introdução de critérios de delimitação territorial do público-alvo, aliados aos de renda, permitiram melhor focalização dos beneficiários. (MEDEIROS, 1980, p. 18)

Tendo em vista o cenário de forte descentralização, cortes e parcerias entre governos e movimentos sociais, a análise do financiamento das políticas sociais, conforme ensina Evilásio Salvador, “pode ser analisado por três óticas: tributária, gestão financeira e financiamento indireto”. (SALVADOR, s. d.)

Em termos de arrecadação e tributos, Celina Souza demonstra que:

Nenhuma Constituição anterior a de 1988 cedeu aos municípios o volume de recursos públicos de que agora dispõem. Tais recursos provêm, como se sabe, de transferências federais e estaduais, assim como de receitas próprias. (...)

Conforme notam Afonso e Araújo (2000:38), entre 1988 e 1998, o volume de recursos próprios dos municípios elevou-se em aproximadamente 197%. Em 1998, a receita tributária municipal atingiu seu nível histórico máximo, cerca de 1,6% do PIB, ou R\$ 14 bilhões anuais. Os municípios elevaram sua participação no bolo tributário nacional de 11% para 17% nos dez primeiros anos de vigência do novo sistema, registrando-se um pequeno declínio a partir do final dos anos 90 e, em 2003, os municípios detinham 16% dos recursos tributários nacionais. (SOUZA, 2004, p. 31)

A elevação da receita financeira dos municípios se deve, em grande parte, pela própria política de descentralização proposta pela Constituição Federal de 1988, conforme explica Marta Arretche:

Em 1997, instâncias colegiadas estaduais, com representação paritária de estados e municípios, eram responsáveis pela alocação da totalidade dos recursos da principal fonte financeira da política nacional de saneamento e habitação popular, o FGTS, o que significa que o executivo federal perdeu grande parte de seu poder alocativo sobre os recursos do Fundo; a oferta de merenda escolar era inteiramente gerida por estados e municípios; 58% dos municípios brasileiros estavam enquadrados em alguma das condições de gestão previstas pelo SUS, o que significa que estes assumiram funções de gestão da oferta local de serviços de saúde até então desempenhadas pela União; 69% das consultas médicas eram realizadas através de prestadores estaduais ou municipais, sendo que, destas, 54% eram prestadas pelos municípios, o que significa que mais da metade das consultas médicas passaram a ser oferecidas por prestadores municipais, os quais eram, até o final dos anos 80 — respeitadas as exceções —, o nível de governo menos envolvido na oferta de serviços de saúde. (ARRETCHE, 2004, p. 115)

O que se pode concluir é que a década de 1990 foi marcada por uma maior receita para os municípios, bem como por um protagonismo destes e dos estados na realização de políticas sociais em razão da descentralização administrativa prevista pela Constituição Federal de 1988 que coloca os entes federativos em um sistema de cooperação no que diz respeito à responsabilidade pelas políticas sociais. Este sistema ao mesmo tempo que reforça a autonomia dos estados e municípios, também faz com que a União, embora presente, tenha sua participação reduzida.

Contudo, nem todos os setores das políticas sociais foram amplamente municipalizados, o saneamento e habitação ainda continuava tendo protagonismo dos Estados e a municipalização do ensino fundamental ainda era pouco representativa (ARRETCHE, 2004, p. 118).

Diante desse quadro, há que se refletir sobre a gestão financeira, principalmente no tocante as despesas com pessoal, ponto central das políticas sociais, uma vez que estas necessitam de agentes para que a população possa ter acesso aos serviços.

Este também é um ponto central da Lei de Responsabilidade Fiscal, pois a ideia de que a referida lei “engessa” os gastos do ente federativo tem sido amplamente difundida, desde a sua criação. Com o passar do tempo, esta afirmação se tornou uma máxima recorrente, passando a ser objeto de pesquisa em áreas como a economia e administração pública, a fim de que se comprovasse se era uma afirmação factual.

Ao se analisar os resultados das pesquisas publicadas, percebe-se que a corrente majoritária, comprova, por meio de pesquisas empíricas que, na prática, após a Lei de Responsabilidade Fiscal, houve, na realidade, aumento do número de despesas líquidas com pessoal (GIUBERTI, 2006) em estados como o Piauí, Minas Gerais (SANTOLIN, 2009, p. 895-923) e Bahia (OLIVEIRA; DIAS, 2010).

O que se percebe é que há evidências de margem para despesas com pessoal entre os municípios brasileiros. (ALMEIDA; BARRETO, 2011, p. 165-174)

Entretanto, não se pode afirmar categoricamente que estes gastos com pessoal se concentram nos gastos com agentes de serviços de políticas sociais fazendo com que essas políticas se desenvolvam amplamente.

Ao se analisar um estudo feito especificamente sobre as políticas sociais de saúde em 5.356 municípios brasileiros, entre 2004 e 2009, não houve comprovação do argumento de que a LRF é um empecilho pra a contratação de trabalhadores e desenvolvimento do sistema de saúde (MEDEIROS; ALBUQUERQUE, 2014, p. 1759-1769). Já as políticas de educação, em um estudo realizado nos Municípios do Piauí fica evidente que, com o advento da LRF de 2000, os municípios passaram a cumprir com maior rigor o limite constitucional mínimo estabelecido para a educação. (CARVALHO; ARRAES, 2008)

As pesquisas analisadas, não ampliaram a discussão para a questão das transferências e gestão de recursos indiretos. Porém, um dado chama a atenção, ao demonstrar que entre os anos de 2004 e 2009 houve discreta redução no padrão de dependência dos municípios aos recursos de transferência para o setor da saúde. Este resultado foi obtido através da análise de tendência dos gastos com pessoal da saúde, sem serem realizadas quaisquer projeções ou ajustes, considerando um modelo linear simples. (MEDEIROS; ALBUQUERQUE, 2014, p. 1759-1769)

O que se percebe tanto pelo texto da LRF, quanto pelos dados levantados é que a referida lei tem maior influência na forma como o orçamento deve ser organizado, incentivando os municípios a cumprirem os mínimos constitucionais e os limites de gastos através da publicidade, transparência e também pela previsão de sanções. No sentido de promover ou obstruir, principalmente as políticas sociais, aparentemente não há nenhuma comprovação, seja

dogmática ou fática de que a Lei de Responsabilidade, por si só, contribua para o aumento ou diminuição da promoção de políticas sociais por parte dos municípios, se considerarmos o quadro analisado com a pluralidade de estados que compõe o Brasil.

No entanto, deve-se considerar que, ao se pensar os municípios, deve-se levar em consideração as variações demográficas, histórico e políticas de cada região, desenhando um quadro de grande pluralidade para se afirmar categoricamente que os efeitos da Lei de Responsabilidade foram os mesmos em todas as regiões. Estas variantes também possuem relevância no desenvolvimento e implementação das políticas de creches públicas, de maneira que a análise da relação entre a LRF e as políticas de vaga em creches públicas deve ser compreendida, levando-se em consideração elementos mais específicos do contexto em que se inserem.

Portanto, o próximo capítulo trata de compreender as políticas de vaga em creche no cenário do Estado de São Paulo e a análise do estudo empírico sobre o financiamento das creches públicas realizadas nas cidades do Estado de São Paulo que tiveram suas contas aprovadas pelo Tribunal de Contas de São Paulo (TCE-SP) de acordo com as previsões da LRF.

CAPÍTULO 4 A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E CRECHES PÚBLICAS: ANÁLISE DAS CONTAS PÚBLICAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE SÃO PAULO E SEUS EFEITOS

4.1 O panorama das creches públicas no Estado de São Paulo

Para que se possa compreender se há relação entre a Lei de Responsabilidade Fiscal e o cenário de (falta de) vagas em creches públicas no Estado de São Paulo, é preciso, primeiramente compreender o cenário específico das vagas em creches atualmente.

O Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024) propunha universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade, e ampliar, no mínimo em 50%, a oferta de educação infantil em creches das crianças de até 3 (três) anos, até o final da sua vigência.

Conforme os últimos dados disponibilizados, a situação nacional é de 81,4% de crianças com idade de 4 a 5 anos na pré-escola, na região sudeste o alcance é de 87% e especificamente no Estado de São Paulo 87,4% das crianças encontra-se matriculadas.

Em relação as crianças de 0 a 3 anos a situação nacional atual é de 23,2% de crianças com acesso às escolas; já na região sudeste a porcentagem é de 9,2% e no Estado de São Paulo é de 32,1%. (PNE EM MOVIMENTO, 2018).

Em se tratando de números exatos, em 2016 haviam 1.036.466 crianças em creches; em 2017 eram 1.069.109 e os últimos dados, que são de 2018, haviam 1.110.825. (IBGE, 2018)

Através destes dados. percebe-se que, embora haja um aumento gradativo de vagas em creches, deve-se considerar que se trata de um aumento pequeno, não sendo suficiente para alcançar a meta proposta pelo PNE.

Outro dado que deixa evidente a desatenção do poder público com as políticas de creches públicas são os dados do TCE-SP disponibilizados no relatório de fiscalização ordenada das creches Municipais que relata o seguinte: em 32,56% dos municípios do território do Estado de São Paulo vistoriados pelo Tribunal de Contas não havia sequer registro de listas de espera para matrícula das crianças e em 58,14% das cidades os critérios de priorização de atendimento das filas não estavam divulgados. (TCE-SP, 2018).

Partindo da breve compreensão do panorama atual do desenvolvimento das políticas de creches públicas, necessário a análise específica dos valores investidos em políticas de creches públicas e seu desenvolvimento na esfera local.

4.2 Análise das contas públicas dos municípios de Estado de São Paulo

A fim de se compreender a relação da (falta) de políticas de vaga em creches públicas e a Lei de Responsabilidade Fiscal no âmbito municipal, foi realizada investigação sobre as contas públicas e o quadro das políticas de vagas em creches nos municípios que compõem a lista divulgada em 2019 pelo TCE-SP, elencando os municípios do Estado de São Paulo que apresentam suas contas em dia, conforme previsão da Lei de Responsabilidade Fiscal. (TSE-SP, s. d).

A lista conta com 42 municípios, que consistem em 6,5% dos municípios do Estado de São Paulo e, conforme o TCE-SP, estes municípios “estão com a documentação em dia e não se encontram em situação de comprometimento das gestões fiscal e orçamentária”, conforme previsto pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Importa ressaltar que, ainda que estes municípios cumpram a maioria dos preceitos da LRF, não significa que estes municípios estão integralmente de acordo com o que propõe a LRF ou cumprindo os mínimos constitucionais. No entanto, dentre todos os municípios de São Paulo, são estes que mais se aproximam da correta execução de tais limites e regras.

Portanto, a escolha pela análise das contas dos municípios da lista apresentada pelo TCE-SP se dá em razão de serem aqueles que mais se aproximam do cumprimento das normas previstas na LRF no campo prático, podendo ser encarados como uma materialização da LRF. De modo que os dados sobre políticas em vagas em creches investigados nestes municípios puderam apresentar resultados mais consistentes acerca da relação entre a referida lei e as políticas de vagas em creches públicas, uma vez que a LRF foi utilizada para embasar a aprovação das contas dos municípios.

Em razão do uso do relatório do primeiro semestre de 2019 de despesas detalhadas do TCE-SP de cada município emitido pelo mesmo órgão para análise das contas aprovadas, as despesas analisadas abrangem o período temporal de janeiro de 2019 a julho de 2019. A data de atualização destes arquivos é de 01/09/2019. E, para que se compreenda o contexto das referidas cidades, foram coletados dados sobre as seguintes variáveis: o número de habitantes de cada município; se estes possuíam ou não listas de esperas de vagas em creches; quais os valores destinados ao setor da educação de modo geral, bem como para a educação infantil, para as creches e para educação fundamental especificamente em cada município.

A fim de um estudo comparativo sob a perspectiva do financiamento das políticas de vaga em creches, foram coletados dados das mesmas variáveis de municípios de São Paulo que

noticiaram recentemente o sucesso de suas políticas de vagas em creches públicas, chegando a praticamente erradicar a falta de vagas em creches.

Os municípios em questão são Itapira (2018) e São Sebastião (2019) e, no que tange aos valores das contas públicas analisados, são referentes ao período em que estes municípios divulgaram que não havia mais lista de espera em vagas em creches, de maneira que foram analisadas as contas no período de janeiro a julho de 2019 de São Sebastião, enquanto de Itapira se analisou as contas no período de agosto a dezembro de 2018.

As informações e dados sobre população, despesas gerais, despesas específicas com creches e receitas foram obtidas através das plataformas eletrônicas do TCE-SP, e, no que se refere as informações de cada cidade, os dados sobre lista de espera de vagas em creches foram obtidos através do Portal de Transparência, dados disponibilizados nos endereços eletrônicos de cada cidade e contato por telefone com as Secretarias de Educação.

Cabe destacar que, no que diz respeito às listas de espera, em muitos municípios não foram encontradas lista de espera de vagas em creches¹ disponíveis no portal da transparência ou nas plataformas eletrônicas das prefeituras. Contudo, deve-se relativizar este fato e não presumir de antemão que o atendimento da população às creches é absoluto e totalmente efetivo.

Deve-se considerar que, por se tratar de municípios pequenos, alguns impasses da administração pública podem não ter grande repercussão, ou seja, é provável que alguma parcela da população permaneça sem acesso às creches, porém estes dados não ganham publicidade.

Esta suposição não é infundada, mas ganha força através das informações do Relatório Ordenado de VI Fiscalização de Creches do TCE-SP, que traz os dados percentuais de que, 70% dos municípios analisados possuem lista de espera de vagas em creches.

Portanto, a fim de sanar a dúvida sobre listas de espera das creches em municípios que não se tinha informações documentadas, foi realizado o contato por telefone com as Secretarias de Educação dos Municípios. Ainda assim, em alguns municípios não se conseguiu o contato por telefone, de maneira que não se pode presumir o quadro de vagas em creches em algumas localidades.

Com base nos dados obtidos, a investigação se deu considerando duas esferas da questão das contas públicas: a primeira, que pode ser entendida como material, por se tratar de dados

¹ Para melhor interpretação desse quadro, foram solicitados por meio do SIC do TCE-SP os dados da Fiscalização Ordenada supra mencionada em que conste o nome das cidades que possuem lista de espera ou obras paralisadas, no entanto, não se obteve resposta.

que compõe o cenário das creches públicas e do financiamento da educação nos municípios, trata da observação dos valores das despesas de todos os municípios analisados (tanto as despesas gerais dos municípios, quanto as despesas com setores específicos da educação, sendo eles educação infantil, educação fundamental e creches públicas) e se os municípios possuem ou não lista de espera de vagas em creches públicas e como este fato se relaciona com os valores das despesas de cada município.

A segunda, de caráter formal, analisa o cumprimento ou não de normas previstas tanto na LRF, bem como o cumprimento dos mínimos constitucionais e a Lei 11.494/07, que versa sobre o FUNDEB no âmbito das políticas de educação.

Após a coleta dos dados da esfera formal, analisou-se qual a relação que possuíam com os dados obtidos no primeiro momento e se havia um padrão que se relacionasse o cumprimento dos preceitos legais com o cenário das vagas em creches públicas nos municípios estudados.

Portanto, no que diz respeito aos dados obtidos na primeira etapa, foram reunidos e organizados em tabelas, observando as seguintes variáveis:

- 1) Qual o número de habitantes? (visto que o porte do município influencia diretamente na demanda quantitativa de acesso às vagas em creches)
- 2) Os municípios possuíam lista de espera em vagas em creches?
- 3) Qual valor das despesas gerais em cada município no período de janeiro de 2019 a julho de 2019?
- 4) Qual valor das despesas com educação (total e específicas dos setores de educação infantil, creches públicas e educação fundamental) em cada município no período de janeiro de 2019 a julho de 2019?

Os seguintes dados foram organizados abaixo, na Tabela 1 e na Tabela 2:

TABELA 1 - DADOS DOS MUNICÍPIOS COM CONTAS APROVADAS NO 1º SEMESTRE DE 2019					
MUNICÍPIOS	POPULAÇÃO	POSSUI LISTA DE ESPERA	DESPESAS TOTAIS DO MUNICÍPIO		DESPESAS COM CRECHE 2019
AMÉRICO BRASILIENSE	39.962	—	R\$	172.862.449,87	R\$13.372.890,16
ANHUMAS	4.085	SIM	R\$	34.603.041,91	R\$ 449.421,20
ARUJÁ	83.455	SIM	R\$	468.827.463,75	R\$563.383,66
BATATAIS	62.024	SIM	R\$	320.880.125,29	R\$12.939.728,40
BIRITIBA-MIRIM	32.251	—	R\$	127.112.979,30	R\$509.998,06

BOFETE	11.534	SIM	R\$	71.898.329,46	R\$3.407.739,23
BOITUVA	59.793	SIM	R\$	335.949.926,50	R\$2.454.614,00
CAJAMAR	75.638	SIM	R\$	827.527.636,14	R\$275.000,00
CAMPINA DO MONTE ALEGRE	5.991	—	R\$	38.193.375,49	R\$1.831.566,63
CAMPOS DO JORDÃO	51.763	SIM	R\$	365.758.613,83	R\$2.578.607,46
CARDOSO	12 305	—	R\$	92.905.107,10	R\$48.706,82
CRISTAIS PAULISTA	8.541	SIM	R\$	77.946.033,77	R\$2.460.890,89
ELDORADO	15.443	SIM	R\$	85.747.658,65	R\$5.901.389,31
EMBU DAS ARTES	240.843	—	R\$	1.171.168.493,13	R\$38.770.614,34
FLORIDA PAULISTA	14.486	SIM	R\$	14.951.258,06	R\$970.906,71
GUAREÍ	16.867	—	R\$	80.595.748,18	R\$1.415.902,36
IARAS	8.956	NÃO	R\$	44.752.311,94	R\$1.667.915,08
IBIRÁ	11 861	SIM	R\$	79.048.843,31	R\$3.416.266,71
ITAPORANGA	15.125	SIM	R\$	792.191.101,26	R\$ 4.899.114,05
ITIRAPINA	17.922	—	R\$	137.281.390,21	R\$5.335.384,52
JUNQUEIRÓPOLIS	20.524	—	R\$	136.510.763,69	R\$9.323.293,87
MOGI MIRIM	92.715	SIM	R\$	730.046.099,58	R\$9.107.20,00
MOMBUCA	3.478	—	R\$	35.483.931,86	R\$54.772,50
NIPOÃ	5.126	—	R\$	33.313.760,38	R\$220.712,80
NOVA ALIANÇA	6.875	NÃO	R\$	46.822.007,50	R\$896.355,49
NOVA INDEPENDENCIA	3 588	NÃO	R\$	47.493.313,26	R\$1.111.667,93
ÓLEO	2.522	SIM	R\$	25.009.595,22	R\$642.489,30
PINDORAMA	16.877	—	R\$	82.515.175,20	R\$3.843.184,68
PIQUETE	13.742	—	R\$	53.522.071,79	R\$3.390.924,00
POLONI	6.004	SIM	R\$	31.345.728,59	R\$642.848,37
PONGAI	3.432	SIM	R\$	340.214.759,35	R\$280.298,16
PORTO FERREIRA	55.787	SIM	R\$	340.214.759,35	R\$15.636.623,61
POTIM	24.143	SIM	R\$	83.385.839,40	R\$3.186.710,73
QUINTANA	6.587	SIM	R\$	41.815.045,14	R\$1.917.812,04
RESTINGA	7.504	SIM	R\$	44.359.989,25	R\$299.963,43

RIBEIRÃO GRANDE	7.666	SIM	R\$	44.359.989,25	R\$102.236,41
ROSEIRA	10.621	—	R\$	59.746.212,64	R\$4.635.902,66
SALESÓPOLIS	17.022	SIM	R\$	82.626.790,30	R\$ 406.973,95
SALMOURÃO	5.262	SIM	R\$	27.567.876,01	R\$19.882.101,62
SANTO ANTONIO DO JARDIM	6.053	SIM	R\$	32.802.212,16	R\$ 663.795,11
SARAPAUÍ	9 836	SIM	R\$	46.699.469,06	R\$1.095.421,17
SETE BARRAS	13.144	SIM	R\$	79.305.435,01	R\$483.656,43
TIETÊ	41.622	SIM	R\$	281.355.082,57	R\$18.681.735,97
TREMEMBÉ	46.642	SIM	R\$	217.900.022,01	R\$4.210.114,29
SÃO SEBASTIÃO	83.020	NÃO	R\$	1.387.950.073,64	R\$16.698.536,57
ITAPIRA	72.967	NÃO	R\$	792.191.101,26	R\$43.307.618,67

Fonte: Fonte: Portal de Transparência Municipal do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Disponível em: <<<https://transparencia.tce.sp.gov.br/>>>
Elaboração da autora.

TABELA 2 – DESPESAS DOS MUNICÍPIOS COM EDUCAÇÃO

MUNICÍPIO	DESPESAS COM EDUCAÇÃO	DESPESAS EDUCAÇÃO INFANTIL	DESPESAS COM EDUCAÇÃO FUNDAMENTAL	DESPESAS COM CRECHE 2019
AMÉRICO BRASILIENSE	R\$ 67.093.314,51	R\$ 21.127.150,34	R\$ 37.342.734,32	R\$ 13.372.890,16
ANHUMAS	R\$ 9.061.828,47	R\$ 921.423,82	R\$ 6.917.078,07	R\$ 449.421,20
ARUJÁ	R\$ 145.334.179,97	R\$ 48.451.977,26	R\$ 94.239.808,60	R\$ 563.383,66
BATATAIS	R\$ 72.808.970,97	R\$ 16.931.068,77	R\$ 48.675.361,64	R\$ 12.939.728,40
BIRITIBA-MIRIM	R\$ 45.264.334,09	R\$ 2.612.691,68	R\$ 42.537.501,82	R\$ 509.998,06
BOFETE	R\$ 22.624.893,86	R\$ 3.407.739,23	R\$ 17.012.867,78	R\$ 3.407.739,23
BOITUVA	R\$ 135.276.960,69	R\$ 38.300.083,62	R\$ 86.895.334,22	R\$ 2.454.614,00
CAJAMAR	R\$ 217.693.947,53	R\$ 84.261.558,28	R\$ 120.983.055,21	R\$ 275.000,00

CAMPINA DO MONTE ALEGRE	R\$ 12.460.303,95	R\$ 3.410.320,35	R\$ 8.045.144,29	R\$ 1.831.566,63
CAMPOS DO JORDÃO	R\$ 134.941.849,26	R\$ 26.793.487,95	R\$ 100.827.880,64	R\$ 2.578.607,46
CARDOSO	R\$ 22.185.632,07	R\$ 537.163,70	R\$ 18.967.746,98	R\$ 48.706,82
CRISTAIS PAULISTA	R\$ 20.915.864,32	R\$ 3.095.782,34	R\$ 16.637.375,17	R\$ 2.460.890,89
ELDORADO	R\$ 29.825.567,80	R\$ 5.901.389,31	R\$ 19.916.541,00	R\$ 5.901.389,31
EMBU DAS ARTES	R\$ 342.174.159,53	R\$ 75.406.969,91	R\$ 260.082.097,48	R\$ 38.770.614,34
FLORIDA PAULISTA	R\$ 14.951.258,06	R\$ 5.023.251,48	R\$ 8.972.849,80	R\$ 970.906,71
GUAREÍ	R\$ 24.910.114,39	R\$ 6.519.631,63	R\$ 16.021.029,32	R\$ 1.415.902,36
IARAS	R\$ 15.065.063,12	R\$ 3.677.209,06	R\$ 8.949.457,64	R\$ 1.667.915,08
IBIRÁ	R\$ 27.621.153,39	R\$ 5.110.327,84	R\$ 18.910.632,74	R\$ 3.416.266,71
ITAPORANGA	R\$ 19.898.369,87	R\$ 6.493.001,07	R\$ 13.096.166,93	R\$ 4.899.114,05
ITIRAPINA	R\$ 36.328.729,81	R\$ 8.861.677,13	R\$ 23.582.880,73	R\$ 5.335.384,52
JUNQUEIRÓPOLIS	R\$ 37.290.812,34	R\$ 9.323.293,87	R\$ 25.664.992,15	R\$ 9.323.293,87
MOGI MIRIM	R\$ 182.263.543,96	R\$ 60.980.132,94	R\$ 109.139.503,68	R\$ 9.107.200,00
MOMBUCA	R\$ 13.626.713,44	R\$ 2.182.365,74	R\$ 10.576.682,10	R\$ 54.772,50
NIPOÃ	R\$ 8.348.555,83	R\$ 561.146,04	R\$ 6.299.811,68	R\$ 220.712,80
NOVA ALIANÇA	R\$ 14.007.321,01	R\$ 2.134.958,64	R\$ 9.049.645,87	R\$ 896.355,49
NOVA INDEPENDENCIA	R\$ 14.539.907,68	R\$ 2.880.559,58	R\$ 9.847.771,40	R\$ 1.111.667,93
ÓLEO	R\$ 7.099.079,43	R\$ 1.823.209,77	R\$ 4.203.895,16	R\$ 642.489,30

PINDORAMA	R\$ 28.378.068,76	R\$ 8.966.609,43	R\$ 16.509.653,35	R\$ 3.843.184,68
PIQUETE	R\$ 12.680.999,96	R\$ 2.618.060,47	R\$ 9.440.732,23	R\$ 3.390.924,00
POLONI	R\$ 6.585.700,15	R\$ 3.888.534,06	R\$ 2.026.127,98	R\$ 642.848,37
PONGAI	R\$ 7.345.829,40	R\$ 1.883.224,64	R\$ 4.656.958,42	R\$ 280.298,16
PORTO FERREIRA	R\$ 96.544.096,18	R\$ 26.003.531,42	R\$ 60.281.710,87	R\$ 15.636.623,61
POTIM	R\$ 29.471.928,95	R\$ 1.794.222,47	R\$ 7.829.548,59	R\$ 3.186.710,73
QUINTANA	R\$ 13.546.896,66	R\$ 4.304.524,25	R\$ 9.135.937,51	R\$ 1.917.812,04
RESTINGA	R\$ 16.394.484,33	R\$ 68.766,14	R\$ 15.645.428,06	R\$ 299.963,43
RIBEIRÃO GRANDE	R\$ 13.449.057,27	R\$ 3.391.377,25	R\$ 8.446.258,80	R\$ 102.236,41
ROSEIRA	R\$ 23.716.290,76	R\$ 6.266.658,61	R\$ 15.560.743,14	R\$ 4.635.902,66
SALESÓPOLIS	R\$ 24.736.031,80	R\$ 8.225.360,06	R\$ 13.864.493,38	R\$ 406.973,95
SALMOURÃO	R\$ 7.422.841,63	R\$ 1.605.070,65	R\$ 5.171.834,83	R\$ 19.882.101,62
SANTO ANTONIO DO JARDIM	R\$ 9.099.051,42	R\$ 3.034.908,08	R\$ 6.060.202,06	R\$ 663.795,11
SARAPAUÍ	R\$ 17.979.534,21	R\$ 6.608.566,34	R\$ 9.598.494,76	R\$ 1.095.421,17
SETE BARRAS	R\$ 30.922.773,71	R\$ 5.107.682,85	R\$ 24.406.826,06	R\$ 483.656,43
TIETÊ	R\$ 104.114.139,04	R\$ 12.947.662,67	R\$ 62.264.077,61	R\$ 18.681.735,97
TREMembé	R\$ 78.329.803,16	R\$ 12.947.662,67	R\$ 62.264.077,61	R\$ 4.210.114,29
SÃO SEBASTIÃO	R\$ 361.810.052,08	R\$ 119.365.614,63	R\$ 218.725.835,93	R\$ 16.698.536,57
ITAPIRA	R\$ 175.201.203,21	R\$ 80.827.992,32	R\$ 78.838.880,92	R\$ 43.307.618,67

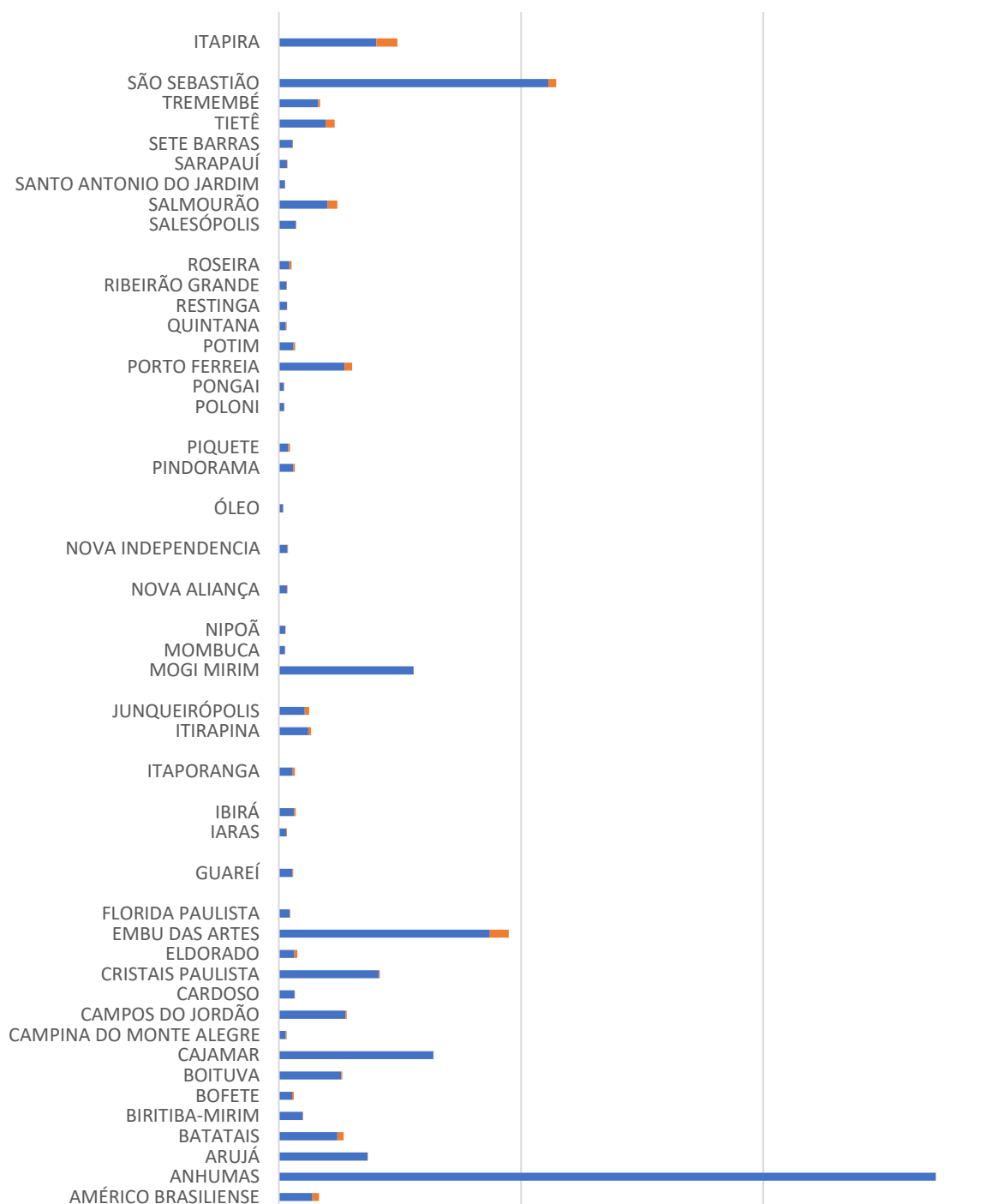
Fonte: Fonte: Portal de Transparência Municipal do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.
Disponível em: <<<https://transparencia.tce.sp.gov.br/>>>
Elaboração da autora.

Primeiro, conforme mostra a tabela supra, deve-se observar que a maioria dos municípios com as contas em dia são municípios pequenos, e que, em sua maioria possuem lista de espera, fato que evidencia o quanto a falta de vagas em creches é um problema latente na maioria dos municípios.

Apesar da comprovada falta de vagas em creches, os relatórios de despesas estudados, também revelam que a maioria das cidades possui investimento na educação entre suas despesas primordiais.

Em que pese esta aparente contradição, deve-se lembrar que, ao se falar de educação, engloba-se educação infantil (creches e pré-escolas), educação fundamental, ensino médio e superior. Portanto, fica evidente que entre os setores da educação pública, as creches públicas recebem investimentos inferiores a outros setores. Deste modo, nota-se que os valores investidos especificamente com as creches públicas, seja com manutenção ou construção, duas vias que permitem que haja a implementação de vagas em creches públicas, são valores baixos, conforme ilustra o gráfico a seguir:

GRÁFICO 1 - DESPESAS GERAIS DOS MUNICÍPIOS X DESPESAS ESPECÍFICAS COM CRECHES



■ TABELA 1 - DESPESAS DAS CIDADES COM BASE NOS RELATÓRIOS DO 1º SEMESTRE DE 2019 DESPESAS TOTAIS DO MUNICÍPIO

■ TABELA 1 - DESPESAS DAS CIDADES COM BASE NOS RELATÓRIOS DO 1º SEMESTRE DE 2019 DESPESAS COM CRECHE 2019

Fonte: Portal de Transparência Municipal do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.
Disponível em: <<<https://transparencia.tce.sp.gov.br/>>>

Nota-se que as despesas destinadas à educação, em municípios com as contas em dia, raramente têm mais de 10% das despesas gerais com creches públicas, enquanto os maiores investimentos (tanto específicos dos municípios quanto os repasses do FUNDEB) são para a educação fundamental (de 14% até 35%).

Diferentemente de Itapira, município no qual as despesas com creches consistem em 21,5% das despesas gerais do município e São Sebastião, outra cidade que erradicou a falta de vagas em creches públicas e que teve 20% das despesas totais do município destinadas ao investimento em políticas de creches.

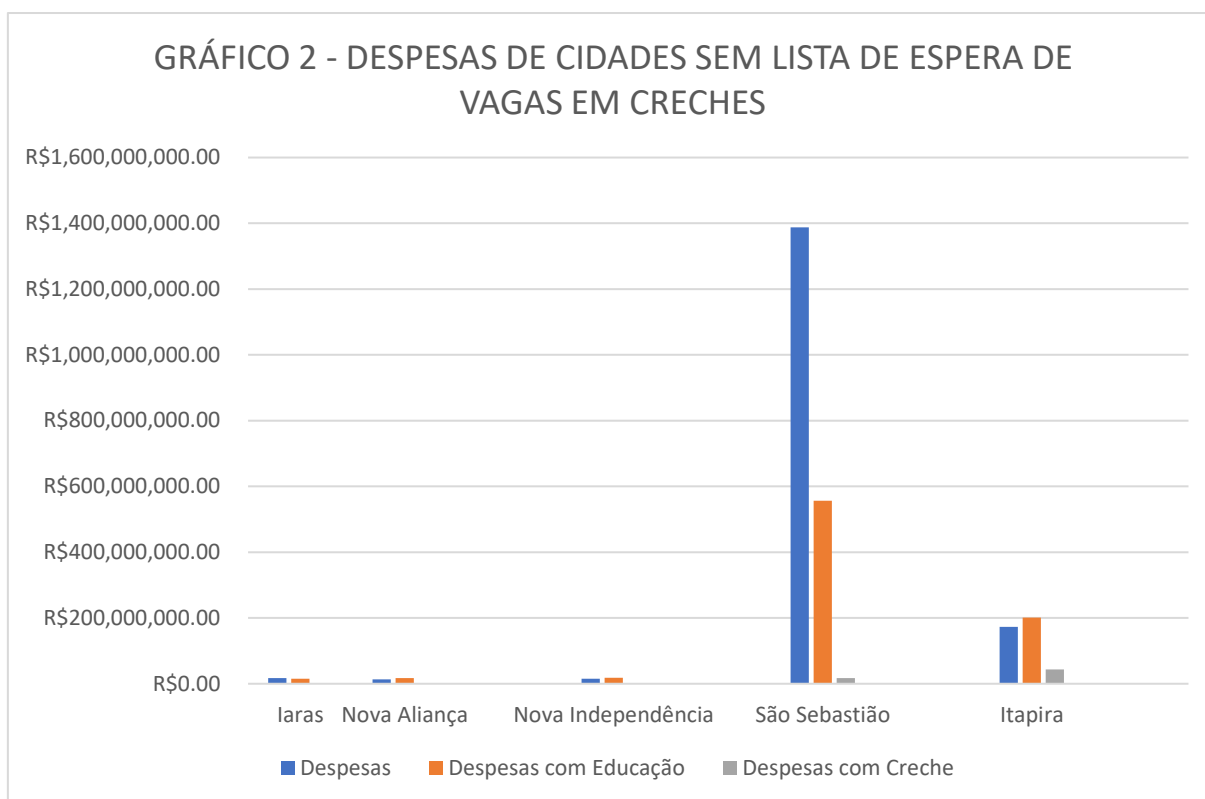
Já nos municípios com as contas em dia e que tiveram sucesso com a política de creches públicas, apenas três destes municípios conseguiram erradicar a falta de vagas em creches. E, embora tenham despesas um pouco mais elevadas nesse setor, ainda são valores pequenos, considerando todas as despesas dos municípios em questão, conforme demonstra tabela e gráfico abaixo:

TABELA 3 - DESPESAS DOS MUNICÍPIOS SEM LISTA DE ESPERA DE VAGAS EM CRECHES;

MUNICÍPIOS	DESPESAS		DESPESAS COM EDUCAÇÃO		DESPESAS COM CRECHE
Iaras	R\$	15.065.063,12	R\$	3.677.209,06	R\$ 1.667.915,08
Nova Aliança	R\$	14.007.321,01	R\$	2.134.958,64	R\$ 896.355,49
Nova Independência	R\$	14.539.907,68	R\$	2.880.559,58	R\$ 1.111.667,93
São Sebastião	R\$	361.810.052,08	R\$	119.365.614,63	R\$ 16.698.536,57
Itapira	R\$	175.201.203,21	R\$	80.827.992,32	R\$ 43.307.618,67

Fonte: Portal de Transparência Municipal do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Disponível em: <<<https://transparencia.tce.sp.gov.br/>>>

Elaboração da autora.



Fonte: Portal de Transparência Municipal do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Disponível em: <<<https://transparencia.tce.sp.gov.br/>>>

O que se percebe é que o baixo investimento em creches ocorre na maioria dos municípios.

No entanto, o que se percebe, ao analisar os valores da contas dos municípios de Itapira e São Sebastião, é que estes fizeram investimentos maiores do que os demais municípios com as contas em dia, mas ainda assim menores do que os valores despendidos para outros setores de políticas de educação, o que permite constatar que os valores em si, ainda que sejam importantes para o avanço das políticas de vagas em creches, não aparentam ser necessariamente o ponto central da questão.

É preciso ressaltar que nas contas públicas da maioria dos municípios há registro dos valores de repasse vinculados ao FUNDEB, o que reforça sua importância diante de um quadro de baixo investimento nas creches públicas.

No que diz respeito aos gastos do FUNDEB propriamente dito, observa-se que a maioria dos gastos se destina a manutenção das unidades e folha de pagamento dos magistérios. Importa ressaltar que há valores exclusivos do FUNDEB direcionados ao pagamento de profissionais do magistério, e, ainda que em muitos municípios os valores do FUNDEB para o pagamento de profissionais do magistério permeiam a porcentagem de 1% ao máximo de 5%, em se

tratando de uma política com pouco dispêndio financeiro, deve-se considerar o peso do pagamento dos profissionais que atuam nas creches.

Sobre o FUNDEB, algumas informações disponíveis no endereço eletrônico do programa demonstram a importância do Fundo para o desenvolvimento da educação infantil nos municípios do Estado de São Paulo. Conforme consta no endereço eletrônico do FUNDEB, o repasse para o Estado de São Paulo e seus municípios varia de 14,76 bilhões até 108,97 bilhões (PORTAL TRANSPARÊNCIA, 2019), sendo um dos maiores entre os Estados da federação, juntamente com Bahia, Rio Grande do Sul, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Pernambuco e Ceará.

No entanto, ao se analisar os valores dos repasses do Fundo, durante o período de 2008 a 2019, de acordo com os dados do Tesouro Nacional (2019), especificamente os valores que dizem respeito às transferências constitucionais do FUNDEB para São Paulo, nota-se que tiveram seu auge em 2018 (22 bilhões) e seu menor valor em 2019 (14 bilhões).

Os resultados obtidos desta análise coadunam com os resultados de pesquisa realizada nos municípios de Minas Gerais em 2009, que também figura entre os cinco estados que recebem maiores repasses do FUNDEB (SANTOLIN; GONZAGA JR; REIS, 2009).

Conforme a referida pesquisa:

Neste âmbito, as estimativas confirmam a noção de que as despesas com pessoal têm forte dependência das receitas de transferências, mas, dado que parte das decisões de gastos realizados advém especificamente de programas determinados pelo governo federal, poder-se-ia argumentar que este aumento de gastos estaria sendo determinado pelo próprio governo central, e não um comportamento padronizado dos gestores municipais. (SANTOLIN; GONZAGA JR; REIS, 2009)

A lógica proposta neste raciocínio seria de que, com ampla participação do governo federal e realocação dos valores para as políticas de creches, seria possível zerar, ou ao menos, reduzir as filas de espera por vagas em creches públicas.

Trata-se de uma política que, caso aplicada, contemplaria o ser humano em formação logo na tenra idade, reafirmando a necessidade de desenvolvimento das capacidades nos primeiros anos de vida e deixando de lado o caráter assistencialista que ainda permeia de maneira silenciosa o tema das creches públicas.

A segunda parte da análise, que consiste na investigação das informações sobre a esfera formal, versa sobre a capacidade dos municípios de cumprir os limites de gastos com pessoal e metas previstos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como o cumprimento do mínimo constitucional e o mínimo previsto pelo art. 22 da Lei 11.949/07, estipulado para Educação.

Para tanto, utilizou-se as informações disponíveis dos relatórios de alertas emitidos pelo TCE-SP aos municípios, que foram organizadas em tabela.

Importante informar que o sistema de alertas do TCE-SP visa informar os municípios sobre eventuais descumprimentos de leis aplicadas à administração pública no geral, dentre elas, a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei 11.494/07, a fim de que os municípios possam tomar providências. Embora os municípios analisados na presente pesquisa estejam com suas contas em dia nota-se que possuem históricos de alertas no período de janeiro a julho de 2019:

No que tange aos relatórios de alertas, foram analisadas as seguintes informações nos relatórios de cada cidade:

- 1) Excesso de gastos com pessoal que ultrapassam os limites previsto pela Lei de Responsabilidade Fiscal;
- 2) Descumprimento do art. 22 da Lei 11.494/07 que prevê que “pelo menos 60% (sessenta por cento) dos recursos anuais totais dos Fundos serão destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública”;
- 3) Descumprimento do art. 212 da Constituição Federal de 1988 que determina que “A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino”;
- 4) Descumprimento das Metas Fiscais previstas no art. 9.º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

As informações obtidas foram organizadas na Tabela 4 a seguir:

TABELA 4 – DADOS DOS MUNICÍPIOS SOBRE O DESCUMPRIMENTO DE PREVISÕES LEGAIS

MUNICÍPIOS	EXCESSO DE GASTOS COM PESSOAL	ART. 22 DA LEI 11.494/07	ART. 212 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL	DESCUMPRIMENTO DAS METAS FISCAIS
AMÉRICO BRASILIENSE	X	X	X	X
ANHUMAS				X
ARUJÁ			X	
BATATAIS			X	X
BIRITIBA-MIRIM	X		X	X
BOFETE		X		
BOITUVA		X		X
CAJAMAR		X	X	
CAMPINA DO MONTE ALEGRE			X	X
CAMPOS DO JORDÃO		X	X	X
CARDOSO	X		X	
CRISTAIS PAULISTA	X		X	X
ELDORADO				X
EMBU DAS ARTES			X	X
FLORIDA PAULISTA			X	X
GUAREÍ	X		X	X
IARAS		X	X	X
IBIRÁ	X	X	X	X
ITAPORANGA		X	X	X
ITIRAPINA	X		X	X
JUNQUEIRÓPOLIS			X	X
MOGI MIRIM			X	X
MOMBUCA	X	X		X
NIPOÃ	X		X	X
NOVA ALIANÇA	X			
NOVA INDEPENDENCIA		X		X

ÓLEO	X		X
PINDORAMA			X
PIQUETE		X	X
POLONI	X	X	X
PONGAI	X		X
PORTO FERREIA		X	
POTIM		X	
QUINTANA		X	
RESTINGA		X	X
RIBEIRÃO GRANDE		X	X
ROSEIRA	X		X
SALESÓPOLIS	X		X
SALMOURÃO	X		X
SANTO ANTONIO DO JARDIM		X	X
SARAPAUÍ	X		
SETE BARRAS	X		X
TIETÊ		X	X
TREMEMBÉ	X	X	X
SÃO SEBASTIÃO		X	X
ITAPIRA	X		X

Fonte: Visor Social dos Relatórios de Alerta do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Disponível em: <<<https://painel.tce.sp.gov.br/pentaho/api/repos/%3Apublic%3AVisor%3Avisor.wcdf/generatedContent?password=zero&userid=anony>>>

Elaboração da autora.

Dos municípios analisados que apresentavam excesso de gastos com pessoal, 70% deles tiveram alertas sinalizando para o não cumprimento do art. 212 da Constituição Federal de 1988.

Importa ressaltar que, conforme o art. 9 § 2.º da LRF, que versa sobre o limites de gastos com pessoal, “não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias”. Ainda assim, segundo relatórios de alerta emitidos pelo TCE-SP, a maioria dos municípios não cumpriam o mínimo constitucional conforme art. 212 da Constituição Federal de 1988, que determina o investimento de, no mínimo, 25% da receita proveniente de impostos e transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino (TCE/SP, 2019).

Este dado chama atenção, pois demonstra que o contingenciamento de gastos com a educação infantil, muitas vezes não é de fato uma medida de austeridade para o equilíbrio das contas públicas, visto que os mesmos municípios que se privam de investir em educação, ultrapassam os gastos com pessoal.

Esta conclusão se mostra ainda mais contundente ao se perceber que, dos cinco municípios que erradicaram a falta de vagas em creches, apenas dois receberam alertas de excesso de gastos com pessoal, sendo eles Nova Independência e Itapira.

Do total de municípios vinte (44% dos municípios) receberam alertas de excesso de gastos com pessoal.

Com exceção de Itapira que tem 21,5% das suas despesas gerais voltadas para vagas em creches, os demais municípios que receberam alertas de excesso de gastos com pessoal, não tiveram registrados mais de 10% de suas despesas com creches públicas.

Portanto, ao se analisar os valores gastos com creches públicas que são as menores despesas com educação dos municípios e confrontar o sistema de alertas, percebe-se que o cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal não é um empecilho direto para que não se invista em políticas de vagas em creches na maioria das cidades, pois, dos 20 (vinte) municípios que descumprem a LRF, no que diz respeito ao excesso de gastos com pessoal, apenas Itapira e Nova Aliança conseguiram zerar a espera por vagas em creches públicas.

No entanto, para além da relação direta entre a Lei de Responsabilidade Fiscal e as políticas de vagas em creches, outra questão parece latente, ao se analisar os relatórios de alerta do TCE-SP, que é a dificuldade de cumprimento de metas fiscais, tanto para os municípios que erradicaram a falta de vagas em creches, quanto para aqueles que não o fizeram, totalizando 73% dos municípios.

Este cenário demonstra que a estrutura textual da LRF tem sido uma ferramenta legislativa ineficaz para cumprir o papel de equilibrar as contas públicas ou garantir um controle de gastos por parte dos municípios. Sua ineficácia pode ser explicada em razão de ser um texto desenvolvido sob a pressão de organizações externas e, portanto, elaborado sob a perspectiva do neoliberalismo, buscando apenas a redução de gastos e cumprimentos de metas, elementos indispensáveis à políticas de mercado.

Embora o equilíbrio fiscal seja importante para a manutenção da administração pública e para a consolidação de uma economia sadia, as ferramentas disponíveis para que seja atingido, presente na Lei de Responsabilidade Fiscal, distancia-se da realidade dos municípios e da trajetória das políticas públicas.

Assim, o que se percebe é que, embora a Lei de Responsabilidade Fiscal, enquanto mecanismo de fiscalização das contas públicas tenha significado um avanço para uniformizar o planejamento, fiscalização e transparência de todos os entes federativos, sua estrutura textual não produz eficácia para que se haja o equilíbrio das contas públicas, pois a maioria dos municípios demonstra que são incapazes de cumprir com as metas estipuladas pela LRF.

Ainda que a Lei de Responsabilidade Fiscal não gere impacto direto nas políticas de vagas em creches públicas, a ampla transparência e fiscalização que é dada às contas públicas e o debate que se estende sobre a constitucionalidade do texto, no sentido de mitigar ou não a autonomia dos entes federativos, lança luz para uma questão central para a otimização das políticas de vaga em creche, que é a ausência de leis de incentivo às políticas sociais que possam ser aplicadas na esfera local.

O incentivo pode se dar por meio de leis mais específicas à administração pública local, garantindo o fomento das políticas sociais de maneira que o sistema de cooperação entre os entes federativos possa ser de fato eficaz.

Deve-se lembrar que a Constituição Federal de 1988 descentralizou receita, mas não encargos (ARRETCHE, 2004), fazendo com que a autonomia dos municípios seja predominantemente o acúmulo de atribuições dos municípios em implementar políticas sociais sem que haja ferramentas suficientes para que as implementações possam ocorrer.

O segundo ponto pertinente a ser mencionado pela análise da eficácia da Lei de Responsabilidade Fiscal para o equilíbrio das contas públicas é a necessidade de uma reavaliação dos caminhos para o alcance do equilíbrio das contas públicas de maneira que o ordenamento jurídico deste setor seja realmente efetivo.

Quanto a esse caminho, Arretche discorre da seguinte maneira:

Na verdade, o grau de sucesso de um programa de descentralização está diretamente associado à decisão pela implantação de regras de operação que efetivamente incentivem a adesão do nível de governo ao qual se dirigem: reduzindo os custos financeiros envolvidos na execução das funções de gestão; minimizando os custos de instalação da infra-estrutura necessária ao exercício das funções a serem descentralizadas; elevando o volume da receita disponível; transferindo recursos em uma escala em que a adesão se torne atraente; e, finalmente, revertendo as condições adversas derivadas da natureza das políticas, do legado das políticas prévias e - como veremos no próximo item - dos atributos estruturais de estados e municípios. Inversamente, na ausência de programas que gerem tais incentivos, os recursos dos cofres locais serão disputados pelas demais áreas possíveis de aplicação. (ARRETCHE, 2004. p. 119)

Portanto, ao se pensar a estrutura vigente na atualidade, é possível compreender a necessidade de políticas públicas que incentivem a adesão dos entes federativos ao equilíbrio financeiro, no sentido de promover um desenho institucional que permita o desenvolvimento de estratégias para que se possa chegar a este equilíbrio fiscal, diferente do modelo atual que obriga o cumprimento de metas a despeito de uma realidade desafiadora para cumpri-las.

Deve-se também evidenciar a necessidade de políticas públicas que capacitem os gestores a pensarem agendas voltadas para o desenvolvimento, incentivando-os a criar estratégias de políticas sociais articuladas com o projeto desenvolvimentista e, a partir desta lógica, promover o equilíbrio das contas públicas.

4.3 Os quatro pilares da Lei de Responsabilidade Fiscal e as políticas de vagas em creches: desafios e potencialidades

A fim de concluir a persecução sobre a relação entre as políticas de vagas em creches e a Lei de Responsabilidade Fiscal, foi realizada uma análise sobre todos os aspectos que trata a Lei de Responsabilidade Fiscal por meio de seus quatro pilares quais sejam planejamento, controle e responsabilidade (*accountability*) e transparência (publicidade das contas públicas).

Na esfera do planejamento, tanto o PPA, LDO e LOA exige que se fixem as despesas prévias com educação infantil, incluindo as despesas com creches, o que permite certo direcionamento por parte da administração pública e vinculação aos mínimos constitucionais, de maneira que estes possam ser respeitados ao menos no campo teórico.

Com relação ao controle de gastos, não foi encontrado nenhuma evidencia de que a LRF impede os investimentos na educação infantil, uma vez que, conforme os relatórios de alerta do TCE-SP, as advertências provenientes surgem em sua maioria do não cumprimento do investimento em valores fixados para educação.

Contudo, importante lembrar que, a Lei de Responsabilidade Fiscal reproduz uma agenda que exige dos entes federativos o adimplemento das dívidas como prioridade. Este fato, juntamente com a redução no valor dos repasses e transferências da União, pode contribuir para a redução de verba disponível para aplicação nas políticas de educação infantil. No entanto, esta é uma constatação especulativa que, com base no material utilizado, não se comprovou na prática.

Já no tocante à responsabilidade de prestação de contas públicas (*accountability*) é evidente que a fiscalização prevista em dispositivos da LRF, mostrou ser um ponto positivo da referida lei. Pois, através da consulta das informações prestadas pelos municípios aos Tribunais

de Contas, é possível a análise da administração pública e a identificação dos desafios e percalços, garantindo ampla possibilidade de se debater os caminhos das políticas públicas que versam não apenas sobre o financiamento das creches públicas como também das políticas sociais de modo geral.

A esfera da transparência das contas públicas e direito de acesso do cidadão aos atos da administração pública, desde que seja realizada de maneira mais didática e em linguagem clara, também se revela promissora, uma vez que encoraja o cidadão a maior interação com os atos da vida pública e, juntamente com a possibilidade de participação popular em audiências públicas, prevista no art. 9.º, § 4.º e art. 48, § 1.º, II, permite a aproximação do Estado com os anseios da sociedade civil, uma vez que cria uma estrutura (ainda que longe de se a ideal, necessitando de ajustes e melhorias) que permite a atuação do cidadão bem como o conhecimento da realidade do município. E, ao se permitir a compreensão da administração pública torna possível o debate sobre os caminhos a serem seguidos por ela.

E é nesse sentido que a Lei de Responsabilidade Fiscal, embora não sendo o instrumento adequado para o equilíbrio das contas públicas, pode ser usada como ferramenta para lançar luz sobre os fatores que contribuem para a redução da defasagem de vagas em creches públicas, colaborando para o debate sobre caminhos possíveis para a erradicação da falta de vagas em creches.

Nesse sentido, é possível, inclusive que se amplie o debate a respeito de uma legislação específica para o combate da falta de vagas em creches, elaborada a partir da percepção dos desafios a serem vencidos e que dialogue mais amplamente com a realidade dos municípios. pois, ao que se pode constatar há uma lacuna legislativa no que diz respeito às políticas de creches especificamente.

Esta lacuna é o eco de uma lógica jurídica formalista ao extremo, que obstrui os caminhos para a abordagem dos direitos sociais sob uma perspectiva do desenvolvimento humano e da capacitação do sujeito com agente.

Sendo assim, fica evidente a urgência de se repensar a questão do financiamento das políticas sociais, em especial a garantia de acesso às vagas em creches, a partir de uma lógica jurídica que se aproxime das reais necessidades da população na contemporaneidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como vimos neste trabalho, a garantia de acesso de vagas em creches é uma previsão constitucional, que deriva de um modelo dirigente, no qual normas programáticas estabelecem diretrizes tanto para as políticas sociais, quanto para a organização das contas públicas e administração financeira do Estado. Dentre as normas que versam sobre as contas públicas, encontram-se no art.163 da Constituição Federal de 1988, a previsão da criação de uma lei complementar que verse sobre a responsabilidade fiscal dos entes federativos.

Sendo assim, entende-se que as políticas de vaga em creches públicas e a Lei de Responsabilidade Fiscal são provenientes de uma mesma matriz legal, qual seja a Constituição Federal de 1988.

Na esteira deste pensamento, foi necessário, inicialmente, o estudo da Constituição Federal de 1988 e seu aspecto dirigente.

O estudo foi fundamental para compreender os elementos centrais do texto constitucional como a cidadania, no sentido de acesso da população aos seus direitos; as políticas sociais como forma de acesso a estes direitos, por meio da iniciativa do Estado; e o desenvolvimento, compreendido não apenas como crescimento econômico, mas como uma resposta positiva das políticas sociais no desenvolvimento das capacidades dos indivíduos, permitindo que eles atuem no papel de agentes na sociedade, exercendo sua cidadania.

Porém, ainda no capítulo inaugural, buscou-se investigar os limites deste dirigismo, na prática, investigando quais os desafios que têm sido enfrentados pelo Estado para a aplicação das políticas sociais, enquanto políticas prevista na Constituição Federal de 1988, em razão de uma lógica econômica que destoa do que é proposto Constituição Federal de 1988 e quais os impactos da consolidação desta lógica para os entes federativos e o financiamento das políticas sociais.

O debate foi de extrema importância para que se pudesse compreender o cenário econômico e como este afeta a promoção das políticas sociais, levando em consideração o desenho federalista do Estado e o eventual desequilíbrio na repartição das receitas fruto de impostos, junto ao excesso de obrigações dos municípios em implementar políticas sociais, que afeta diretamente o desenvolvimento delas pelos municípios.

Posteriormente, realizou-se o estudo das políticas de vaga em creches enquanto uma política de educação infantil. Nesse ponto compreendeu-se a sua previsão legal e como se dá o seu financiamento, por meio da análise da arrecadação, até o momento da distribuição das receitas e os principais fundos que compõem o financiamento da educação infantil e investigou-

se como se encontra as políticas de vagas em creches públicas em todo o Brasil, quais seus déficits e desafios na perspectiva do financiamento. Esta abordagem permitiu que se constatasse que, embora tenha ocorrido avanços no campo da educação infantil, também houve retrocessos e entraves de cunho legal e financeiro, como o caso da fixação de metas para o repasse do Brasil Carinhoso, que vem dificultando o acesso universal e implementação desta política pelos municípios.

Em seguida foi realizada análise da Lei de Responsabilidade Fiscal, primeiramente sendo realizado estudo de seu texto, o que foi imprescindível para que se compreendesse que se trata de uma lei que visa uniformizar a gestão fiscal, através dos seguintes preceitos: planejamento, controle dos gastos públicos, responsabilidade (*accountability*) e transparência (publicidade). Ainda sobre seu texto, a propositura da ADIN, sinaliza para a inconstitucionalidade de certos dispositivos da LRF e a mitigação da autonomia dos municípios, o que destoa com o projeto proposto na Constituição Federal de 1988 de uma administração pública descentralizada, conferindo mais protagonismo aos municípios enquanto atores das políticas sociais.

Ainda neste capítulo, foi realizada a investigação sobre os efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal nos municípios que demonstra que embora haja um amplo debate quanto aos efeitos negativos da Lei de Responsabilidade Fiscal na implementação das políticas sociais, não foi encontrada nenhuma prova fática de que a LRF exija dos municípios gastos menores do que o necessário, pois, com base nos resultados de pesquisas empíricas anteriores, se comprova que, após a criação da LRF muitos municípios aumentaram seus gastos com pessoal a fim de atingir o teto previsto pela LRF.

Outras pesquisas apresentaram resultados de que a LRF auxilia na fiscalização do cumprimento dos mínimos constitucionais, dentre eles, o mínimo previsto para o investimento na área da educação pública.

Por último, apresentou-se os dados referentes aos municípios do Estado de São Paulo que estão em dia com as contas públicas, conforme prevê a Lei de Responsabilidade Fiscal e, considerando que estes municípios podem ser entendidos como a materialização mais próxima do que versa a referida lei, foi investigado qual o cenário do financiamento das políticas de vagas em creches em cada um deles, a fim de que se compreendesse, à luz do que foi observado com a revisão bibliográfica se a política de vagas em creches e a Lei de Responsabilidade Fiscal se relacionam de alguma maneira.

Também foram analisadas as contas públicas de dois municípios que, embora não constassem na lista de municípios com as contas em dia, noticiaram a erradicação da lista de

espera de vagas em creches públicas a fim de se realizar a comparação entre o financiamento das creches públicas nestes dois locais e nos municípios com as contas em dia. Nesse ponto, a fim de se obter melhores resultados, a análise foi dividida em dois momentos, o primeiro tratou da análise dos valores disponibilizados pelo TCE-SP no período de janeiro a julho de 2019, período em que foi noticiada a lista de municípios com as contas em dia.

As informações analisadas versavam sobre os valores das despesas gerais de cada município, os valores específicos das despesas com creches públicas e se estes municípios possuíam ou não lista de espera. Através do conhecimento das informações, pode-se observar que a maioria dos municípios tem despesas que giram em torno de 10% do total com creches pública, com exceção de Itapira e São Sebastião, municípios que apesar de não figurarem na lista de município com as contas em dia, noticiaram a erradicação da falta de vagas em creches públicas.

Com base nos valores observados entre agosto e dezembro de 2018, o município teve 21,5% de suas despesas gerais direcionadas para as políticas de creches públicas, enquanto em São Sebastião, observou-se que 20% de suas despesas gerais eram direcionadas as políticas de creches públicas, conforme análise de dados entre janeiro e junho de 2019.

Também se identificou um importante papel dos recursos provenientes do FUNDEB em alguns municípios o que evidencia a participação do governo federal para o desenvolvimento das políticas de creches públicas.

No que diz respeito essencialmente à lista de espera de vagas em creches, foram identificados apenas três municípios em que não havia listas de espera de vagas em creches, o que revelam um número pequeno de municípios em que as políticas de vagas em creches tiveram sucesso.

Já no segundo momento da pesquisa empírica, foi realizada a análise de relatório do sistema de alertas do TCE-SP que sinaliza eventuais descumprimentos por parte dos municípios seja de dispositivos da LRF, seja do descumprimento de mínimos constitucionais ou da Lei 11.494/07 que versa sobre o direcionamento dos valores do FUNDEB.

Dos municípios analisados 44% foram notificados por excesso de despesas com pessoal, conforme previsto no art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal e destes, 70% também não cumpriam o mínimo constitucional previsto para educação. Dos municípios que erradicaram a falta de vagas em creches, apenas dois dos cinco receberam alertas de excesso de gastos com pessoal, e, com exceção de Itapira que tem 21,5% das suas despesas voltadas para vagas em creches, os demais municípios que receberam alertas de excesso de gastos com pessoal, não tiveram registrados mais de 10% de suas despesas com creches públicas. Dos municípios que

possuem listas de esperas de vagas, quase a metade também possuem alertas de excesso de gastos com pessoal.

Portanto, ao se analisar os valores gastos com creches públicas que são as menores despesas com educação dos municípios e confrontar o sistema de alertas, percebe-se que os limites de gastos impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal não se mostram substancialmente um empecilho direto no investimento em políticas de vagas em creches na maioria dos municípios, pois, dos 20 (vinte) municípios que descumpriram a Lei de Responsabilidade Fiscal no que diz respeito ao excesso de gastos, apenas um (Nova Aliança) conseguiu zerar a espera por vagas em creches públicas.

Com base na análise das contas públicas e dos Relatórios de Alertas, não foi identificado um padrão ou elemento contundente que se permita afirmar que a Lei de Responsabilidade Fiscal afeta diretamente (negativa ou positivamente) as políticas de vaga em creches no campo prático.

Por fim, foi realizada uma análise em linhas gerais sobre do texto da Lei de Responsabilidade Fiscal com base nos seus quatro pilares: planejamento, controle de gastos, responsabilidade (*accountability*) e transparência (publicidade) e suas relações com políticas de vagas em creches públicas no sentido de se investigar desafios e potencialidade.

Na esfera do planejamento, tanto o PPA, LDO e LOA exige que se fixem as despesas prévias com educação infantil, incluindo as despesas com creches, o que permite certo direcionamento por parte da administração pública e vinculação aos mínimos constitucionais, de maneira que estes possam ser respeitados ao menos no campo teórico.

Com relação ao controle de gastos, não foi encontrada nenhuma evidencia de que a LRF impede os investimentos na educação infantil, uma vez que, conforme os relatórios de alerta do TCE-SP, as advertências provenientes surgem, em sua maioria, do não cumprimento do investimento em valores fixados para educação. Contudo, importante lembrar que, a Lei de Responsabilidade Fiscal reproduz uma agenda que exige dos entes federativos o adimplemento das dívidas como prioridade. Este fato, juntamente com a redução no valor dos repasses e transferências da União, pode contribuir para a redução de verba disponível para aplicação nas políticas de educação infantil. Mas esta é uma constatação especulativa que, com base no material utilizado, não se comprovou na prática.

No tocante à responsabilidade de prestação de contas públicas (*accountability*), é evidente que a fiscalização prevista em dispositivos da LRF, pode ser considerada um ponto positivo da LRF, uma vez que a consulta as informações prestadas pelos municípios aos Tribunais de Contas permite a análise da administração pública, a identificação dos desafios e

perspectivas, garantindo ampla possibilidade de se debater os caminhos das políticas públicas que versam, não apenas sobre o financiamento das creches públicas, como também das políticas sociais de modo geral.

Já a esfera da transparência das contas públicas e direito de acesso do cidadão aos atos da administração pública, também se revela promissor, desde que seja realizada em um formato mais acessível ao cidadão, por exemplo, com linguagem clara e menos técnica. Pois, esta é uma ferramenta que encoraja o cidadão a maior interação com os atos da vida pública e, juntamente com a possibilidade de participação popular em audiências públicas, prevista no art. 9.º, §4.º e art. 48, §1.º, II, permite que o Estado conheça os anseios da sociedade civil, criando uma estrutura que permita a atuação do cidadão bem como o conhecimento da realidade do município.

A partir da compreensão da administração pública pelo cidadão, é possível expandir o debate sobre os caminhos a serem seguidos por ela, permitindo que as políticas públicas correspondam às reais necessidades da população.

Após o levantamento bibliográfico que foi feito para esta pesquisa, um problema que se revelou latente no campo da Educação Infantil, é a ausência de legislação específica de políticas de creches públicas, uma vez que não há previsão legal que verse especificamente sobre o tema do financiamento de creches públicas, no sentido de vincular o ente federativo a investir determinado valor mínimo já fixado especificamente para manutenção ou construção de creches públicas.

Percebeu-se que esta lacuna legal impede que os municípios reservem uma quantidade substancial do seu orçamento capaz de dar conta do contingente de vagas que a demanda da maioria da população exige.

Embora a educação infantil tenha se distanciado do olhar assistencialista de outrora, o que se pode constatar é que não há uma política pública voltada para a educação infantil que, sob o prisma da hermenêutica jurídica, tenha como enfoque a idealização da política de educação infantil como uma política desenvolvimentista.

Ainda que a previsão legal atenda aos preceitos formais da Constituição Federal de 1988, o campo da educação infantil permanece sofrendo com a falta de dispositivos legais mais específicos que contribuam para o combate dos *déficits* de vagas em creches. Este problema aparentemente poderia ser combatido, na perspectiva do direito financeiro, através de leis que estabelecessem valores ou porcentagens mais concretas para que fossem aplicadas as políticas de vaga em creches públicas.

No entanto, este caminho parece distante, uma vez que a lógica neoliberal que prima pela urgência de lucros ou, ao menos, equilíbrio a todo custo das contas públicas dos municípios e firma-se através do discurso da eficiência e redução dos gastos do Estado, não comportaria a existência de uma política afirmativa, que demandasse dispêndios ou realocação de insumos visando à estruturação de creches. Sabe-se que, por se tratar de infantes, ainda sem capacidade de produção ou força de trabalho, estas políticas não incorrem em retorno imediato para os cofres públicos, sendo encarada apenas como políticas dispendiosas.

O que se percebe é que as políticas de educação infantil, mais precisamente as de creches públicas, ainda recebem menos enfoque do que outros setores da educação, fato que evidencia a ausência de um olhar desenvolvimentista para esta política que é essencial para o desenvolvimento do indivíduo, pois, como se sabe, o desenvolvimento do ser humano começa logo em seus primeiros meses de idade, de modo que é tão importante a atenção ao desenvolvimento do indivíduo em tenra idade.

Ainda que a Lei de Responsabilidade Fiscal não se comprove como influência direta na obstrução do acesso de vagas em creches públicas, seu texto legal reflete a predominância do discurso pela busca do equilíbrio fiscal a todo custo, esquecendo-se de observar a realidade dos municípios, os preceitos constitucionais e se pautando na racionalidade de mercado em detrimento da criação de uma lógica voltada para um projeto desenvolvimentista que poderia ser mais eficaz para a gestão do Estado.

Contudo é possível pensar mecanismos instituídos pela Lei de Responsabilidade Fiscal como as audiências públicas, a obrigatoriedade de planejamento e cumprimento dos mínimos constitucionais como ferramentas a serem aprimoradas para que se possa transformar o cenário atual de faltas de vagas em creches, garantindo o direito de acesso à educação pela população em tenra idade, efetivando, dessa forma, o exercício da cidadania.

REFERÊNCIAS

- ABRERO, Gregorio R. Los retos de la política social em la era de la globalización. In: **La sociedade: teoria e investigación empírica**. Libro homenaje a José Jimenéz Blanco. Madrid: CIS, 2002.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. **A coordenação federativa no Brasil**: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. Revista de Sociologia e Política. Curitiba/PR, v. 24, p. 41-67, 2005.
- ADEODATO, João Maurício. **Ética e retórica**: para uma teoria da dogmática jurídica. São Paulo: Saraiva, 2002.
- ALMEIDA FILHO, N; BARRETO, M. L. Desenhos de pesquisa em epidemiologia. In: ALMEIDA FILHO, N; BARRETO, M. L. **Epidemiologia & saúde**: fundamentos, métodos, aplicações. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 2011.
- ALVES, Benedito Antônio; GOMES, Sebastião Edílson R. **Curso didático de direito financeiro**. Atualizada de acordo com a lei de responsabilidade fiscal – LC 1001/2000. 1. ed. Campinas: Péritas, 2000.
- ANDRADE, Lucimary Barnabé Pedrosa de Andrade. **Educação Infantil, discurso, legislação e práticas institucionais**. 2008. 172f. Tese (Doutorado em Serviço Social)- Faculdade de História, Direito e Serviço Social, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”. Franca, 2008.
- ARRETCHE. T. S. Martha Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo Perspec.** v. 18, n.º 2, São Paulo, Apr./June, 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-1988392004000200003&script=sci_arttext&tlng=pt>. Acesso em: 06 ago. 2019.
- _____. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, v.14, n.º40, 1999. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v14n40/1712>>. Acesso em: 06 ago. 2019.
- AZAMBUJA, Maria Regina Fayde. **Violência sexual intrafamiliar**: é possível proteger a criança? Textos & Contextos, Porto Alegre, v. 5, n. 1, p. 1-19, nov. 2006. Disponível em: <revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/viewFile/1022/802>. Acesso em: 25 ago. 2018.
- AZEVEDO, Dálete de Cássia Bilac de; SILVA, Lourene Mariano da; ABREU, Mariza Vasques de; BARBOSA, Selma Maquiné. **15 Metas do PNE para a educação e os impactos no seu financiamento**: o FUNDEB e as matrículas nas creches. Estudos Técnicos CNM – Volume 4 p. 11988-196. Disponível em: <[https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/Estudos%20Tecnicos%20-%20Volume%204%20\(2012\).pdf](https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/Estudos%20Tecnicos%20-%20Volume%204%20(2012).pdf)>. Acesso em: 15 dez 2018.
- BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito constitucional**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 1989.

BERCOVICI, Gilberto. A problemática da Constituição dirigente: algumas considerações sobre o caso brasileiro. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, n.º 142, abr/jun. 1999.

_____. **Desigualdades regionais, Estado e Constituição**. São Paulo: Max Limonad, 2003.

BÖCKENFÖRDE, Ernst: El poder constituyente del pueblo: un concepto límite del derecho constitucional. En: BÖCKENFÖRDE, Ernst. **Estudios sobre el estado de derecho y la democracia**. Trad. Rafael de Agapito Serrano. Trotta: Valencia, 2000.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. São Paulo, Malheiros, 2016.

_____; MIRANDA, Jorge; AGRA, Walber de Moura. **Comentários à constituição federal de 1988**. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

BORJA, Bruno Nogueira Ferreira. **A formação da teoria do subdesenvolvimento de Celso Furtado**. Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2013, p.11988. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/images/posgraduacao/pepi/dissertacoes/Tese_Bruno_Borja.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2019.

BOSCHINI, Tânia Maria; ROSA, Fabrícia Silva da Rosa. Análise das despesas com pessoal do estado do Rio de Janeiro sobre o enfoque da lei de responsabilidade fiscal. **Revista Borges**, RB, v. 9, n. 1, Florianópolis, mar/jul de 2019, p. 81. Disponível em: <<file:///C:/Users/User/Downloads/209-877-1-PB.pdf>>. Acesso em: 18 jun. 2019.

BRASIL, Agência do Senado. **CE aprova mais verbas para o Brasil Carinhoso - PLS 339/2017**. Publicado em 27/03/2018, 14h30, atualizado em 27/03/2018, 14h33. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2018/03/27/ce-aprova-mais-verbas-para-o-brasil-carinhoso>>. Acesso em: 01 out. 2019.

_____. Congresso Nacional. **Medida provisória n.º 729, de 2016 (educação infantil)**. Disponível em: <<https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/125978>>. Acesso em: 18 ago. 2018.

_____. Constituição (1988). **Constituição da república federativa do Brasil**. Organização de Alexandre de Moraes. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

_____. **Emenda constitucional n.º 56, de 20 de dezembro de 2007**. Brasília, 20.12.2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc56.htm>. Acesso em: 15 ago. 2019.

_____. **Lei 13.306/2016, de 04 de julho de 2016**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2016/lei-13306-4-julho-2016-783308-publicacaooriginal-150706-pl.html>> Acesso em: 18 ago. 2018.

_____. **Leis de diretrizes e bases da educação**. Lei n.º 9.394. 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm> Acesso em: 18 ago. 2018.

_____. Ministério da Educação. **Como é feita a divisão dos recursos distribuídos pelo Fundeb?** Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/par/128-perguntas-frequentes>>

911936531/fundeb-1960787641/146-como-e-feita-a-divisao-dos-recursos-distribuidos-pelo-fundeb>. Acesso em: 30 set. 2019.

_____. Ministério da Educação. Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação. **Entendendo o salário-educação**. Brasília, s.d. Disponível em: <<https://www.fnnde.gov.br/financiamento/salario-educacao/sobre-o-plano-ou-programa/entendendo-o-salario-educacao>>. Acesso em: 15 ago. 2019.

_____. Ministério da Educação. Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação. **Sobre o Programa Brasil Carinhoso**. Disponível em: <<https://www.fnnde.gov.br/programas/brasil-carinhoso>>. Acesso em: 18 ago. 2018.

_____. Ministério da Educação. INEP. **Relatório do 2.º Ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação-2018**. Disponível em: <estaticog1.globo.com/2018/06/07/resumo_relatorio_pne_2_ciclo.pdf>. Acesso em: 09 set. 2018.

_____. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Orçamento cidadão**: projeto de lei orçamentária anual de 2019. Brasília, 2018. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/orcamentos-anuais/2019/ploa/orcamento-cidadao.pdf>>. Acesso em: 14 ago. 2019.

_____. **Parâmetros nacionais de qualidade para a educação infantil**. Brasília: MEC/SEB, 2006. v. 1.

_____. **PNE em desenvolvimento**. Gráficos. Disponível em: <http://simec.mec.gov.br/pde/grafico_pne.php>. Acesso em: 18 ago. 2018.

_____. **PNE em Movimento**. Brasília, DF. Atualizado em 2018. Disponível em: <<http://pne.mec.gov.br/>>. Acesso em: 01 set. 2018.

_____. Portal da Transparência. Controladoria Geral da União. **Visão geral de convênios e outros acordos**. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/convenios/>>. Acesso em: 18 ago. 2018.

_____. Senado Federal. **Oferta de creches é prejudicada por falta de gestão no investimento**. Brasília, 29.05.2019. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/especiais/especial-cidadania/oferta-de-creches-e-prejudicada-por-falta-de-gestao-no-investimento>>. Acesso em: 18 ago. 2019.

_____. Tesouro Nacional Transparente. **Transferências a estados e municípios**. Disponível em: <<https://www.tesourotransparente.gov.br/temas/estados-e-municipios/transferencias-a-estados-e-municipios>>. Acesso em: 18 ago. 2018.

_____. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. **Apenas 6% das cidades paulistas não receberam alertas sobre risco orçamentário**. São Paulo, 25.04.2019. Disponível em: <<https://www.tce.sp.gov.br/6524-apenas-6-cidades-paulistas-nao-receberam-alertas-sobre-risco-orcamentario>>. Acesso em: 15 jan. 2020.

BRITO, Samyr Leal da Costa. **Direito ao desenvolvimento**: o fundamento constitucional para o desenvolvimento na perspectiva de Amartya Sen. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=18395&revista_caderno=9> Acesso em: 09 ago. 2018.

BUSTILLO, Rafael M. **Cr  sis y futuro del estado de bienestar**. Madrid: Alianza, 1989.

CAMPOS, M. M.; HADDAD, L. **Educa  o infantil**: crescendo e aparecendo. Cadernos de Pesquisa, São Paulo, n. 80, p. 11-20, fev. 1992.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Constitui  o dirigente vincula  o do legislador**: contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas. 2. ed. Coimbra: Coimbra, 1974.

CARVALHO, Paulino Fortes; ARRAES, Ronaldo de Albuquerque. Efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre as Despesas Públicas dos Municípios do Estado do Piauí. XV **Congresso Brasileiro de Custos – Curitiba** - PR, Brasil, 12 a 14 de novembro de 2008. Disponível em: <<file:///C:/Users/User/Downloads/1227-1227-1-PB.pdf>>. Acesso em: 18 jul. 2019.

CNM manifesta-se contrária a MP que reduz recursos para educa  o infantil. Disponível em: <<https://www.cnm.org.br/index.php/areastecnicas/noticias/educacao/cnm-manifesta-se-contraria-a-mp-que-reduz-recursos-para-educacao-infantil>>. Acesso em: 01 out. 2019.

CONFEDERA  O NACIONAL DE MUNICÍPIOS. **Desvincula  o de Receitas da União provoca queda na Cide e Municípios deixam de receber mais de R\$ 95 milhões**. Disponível em: <<https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/desvinculacao-de-receitas-da-uniao-provoca-queda-na-cide-e-municipios-deixam-de-receber-mais-de-milhoes>>. Acesso em: 10 ago. 2018.

CONRAD, Helga Margarete. **O desafio de ser pré-escola**: as idéias de Friedrich Froebel e o início da educa  o infantil no Brasil. 2000. 140 f. Disserta  o (Mestrado em Educa  o) - Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2000.

CORRÊA, Darcísio. **A constru  o da cidadania**: reflexões histórico-políticas. 2. ed. Ijuí: Unijuí, 2000.

COSTA, A. C. M.; OLIVEIRA, M. C. As políticas públicas de educa  o infantil no contexto do neoliberalismo. **Rev. Ed. Popular**, Uberlândia, v. 10, p. 89-97, jan./dez. 2011.

COSTA, Jailson Alves da. **Congresso de controladoria e finanças UFSC**. Florianópolis, Santa Catarina, 18 a 20 de abril de 2011. Disponível em: <<http://dvl.ccn.ufsc.br/congresso/anais/4CCF/Anais.pdf>>. Acesso em: 08 fev. 2019.

CRAIDY, Carme Maria. A educa  o da criança de 0 a 6 anos: o embate assistência e educa  o na conjuntura nacional e internacional. In: MACHADO, Maria L  cia A. de (Org). **Encontros e desencontros em educa  o infantil**. São Paulo: Cortez, 2002.

CRUZ, Cláudia Ferreira da; AFONSO, Luís Eduardo. Gestão fiscal e pilares da Lei de responsabilidade fiscal: evidências em grandes municípios. **Rev. Adm. Pública [online]**. 2018,

v.52, n.1, p.126-148. ISSN 0034-7612. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612165847>>. Acesso em: 04 abr. 2019.

CRUZ, Maria do Carmo Meirelles Toledo. **Implementação da política de creches nos municípios brasileiros após 1988: avanços e desafios nas relações intergovernamentais e intersetoriais**. FGV EAESP - CDAPG: Teses, Doutorado em Administração Pública e Governo. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/19039>>. Acesso em: 24 jan. 2019.

D'AGUIAR, Rosa Freire. **Essencial Celso Furtado**. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

DECLARAÇÃO de direitos dos homens e cidadãos. Tradução de Marcus Cláudio Acqua. Madrid: Universidad Complutense, 1973. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/declaracao-de-direitos-do-homem-e-do-cidadao-1789.html>>. Acesso em: 11 ago.2018.

DECLARAÇÃO sobre o direito ao desenvolvimento adotada pela resolução n.º 41/128 da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 4 de dezembro de 1986. Disponível em: <http://www2.ibam.org.br/municipiodh/biblioteca%2FDocumentos_Internacionais%2FGerais/Desenv.pdf>. Acesso em: 20 set. 2018.

DIGIÁCOMO, Murillo José. **A lei de responsabilidade fiscal e o princípio da prioridade absoluta à criança e ao adolescente**. Site do Ministério Público do Paraná. Disponível em:<<http://www.crianca.mppr.mp.br/pagina-311.html>>. Acesso em: 18 ago. 2019.

EDUCAÇÃO abre mais de 400 vagas em creches e zera lista e espera. Itapira, 24.11.2018. Disponível em: <<https://www.itapiranews.com.br/educacao-abre-mais-de-400-vagas-em-creches-e-zera-lista-de-espera/>>. Acesso em: 18 ago. 2018.

ESTADO DE SÃO PAULO. Tribunal de Contas. **1/3 dos municípios tem gastos excessivos com pessoal; 73% tem problemas orçamentários**. Disponível em: <<https://www.tce.sp.gov.br/6524-13-municipios-tem-gastos-excessivos-com-pessoal-73-tem-problemas-orcamentarios>>. Acesso em: 01 set. 2019.

_____. **Alertas**. Disponível em: <<https://painel.tce.sp.gov.br/pentaho/api/repos/%3Apublic%3AVisor%3Avisor.wcdf/generateContent?userid=anony&password=zero>>. Acesso em: 18 ago. 2018.

_____. **Mais de 80% das creches municipais do Estado estão com AVCB vencido, revela TCESP**. Disponível em: <<https://www.tce.sp.gov.br/6524-mais-80-creches-municipais-estado-estao-com-avcb-vencido-revela-tcesp>>. Acesso em: 18 ago. 2018.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Aspectos do direito constitucional contemporâneo**. São Paulo: Saraiva, 2003.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Dicionário da língua portuguesa**. 5. ed. Curitiba: Positivo, 2010.

FERREIRA, Cristiane Gomes; MENDES, Cristiane Soares; COSTA, Guilhermina Elisa Bessa da. **INTERFACES do financiamento na educação infantil: avanços e impasses das políticas públicas. Educere - XII Congresso Nacional de Educação.** Curitiba, Paraná, 2015. Disponível em: <<https://educere.pucpr.br/p47/anais.html?tipo=2&titulo=&edicao=5>>. Acesso em: 01 out. 2019.

FERREIRA, Gabriela Silva. **Políticas públicas de inclusão na educação infantil: um Estudo em Creches do município de Franca, 2016, f.142.** Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Estadual Paulista, Franca, 2016.

FIDES. Natal, v. 6 n. 1, jan./jun. 2015. Disponível em: <<http://www.revistafides.com/ojs/index.php/br/article/viewFile/492/772>>. Acesso em: 18 ago. 2018.

FURTADO, Celso. **O mito do desenvolvimento econômico.** São Paulo: Círculo do Livro. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

_____. **Entre inconformismo e reformismo.** São Paulo Jan./Apr. 1990. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141990000100013>. Acesso em: 15 jan. 2020.

_____. **Os novos desafios.** Disponível em: <<http://www.eco21.com.br/textos/textos.asp?ID=950>>. Acesso em: 15 jan. 2020.

GASPAR, Maria de Lourdes Ribeiro. Os impactos do FUNDEB na educação infantil brasileira: oferta, qualidade e financiamento. **Rev. Evidência**, Araxá, n. 6, p. 121-136, 2010.

GIUBERTI, A. C. **Efeitos da lei de responsabilidade fiscal sobre os gastos dos municípios brasileiros** [dissertação]. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2005.

GOMES, Ana Valeska Amaral. **Educação infantil: por que mais creches?** Estudo Junho/2011. Brasília, DF. Atualizado em 2011. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/acamara/documentos-e-pesquisa/estudos-e-notas-tecnicas/areas-da-conle/tema11/2011_7907_E.pdf>. Acesso em: 01 ago. 2018.

GOUGH, Ian. **Capital global, necessidades básicas y políticas sociais.** Madrid/Buenos Aires: Miño y Dávila, 2003.

IBGE. **Censo escolar:** São Paulo. 2018. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/pesquisa/13/0?ano=2018>>. Acesso em: 01 ago. 2019.

KERCHES, Cristiane; DIAS, Úrsula Peres. **Lei de responsabilidade fiscal, federalismo e políticas públicas: um balanço crítico dos impactos da LRF nos municípios brasileiros.** Estado, instituições e democracia: república. Brasília: Ipea 1, 213-248, 2010, p. 216. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro09_estadoinstituicoes_vol1.pdf>. Acesso em: 20 set. 2019.

KEYNES, John Maynard. **The general theory of employment, interest and money.** London: Macmillan, 1936.

KRAMER, Sonia. **As crianças de 0 a 6 anos nas políticas educacionais no Brasil: educação infantil e é fundamental.** Educ. Soc., Campinas, vol. 27, n. 96-Especial, p. 797- 818, out. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v27n96/a09v2796>>. Acesso em: 18 ago. 2018.

LAISNER, Regina Claudia. **A participação em questão: ponto ou contraponto da representação na teoria democrática?** Estudos de Sociologia. 2009; 14(26): 17-35. Disponível em: <<https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/106850/ISSN1982-4718-2009-14-26-17-35.pdf?sequence=1&isAllowed=y>> Acesso em: 02 jan, 2020.

MACÊDO, Lenilda Cordeiro de; DIAS, Adelaide Alves. A política de financiamento da educação no Brasil e a educação infantil. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação** – v.27, n.2, p. 165-184, maio/ago. 2011. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/rbpae/issue/view/1528/showToc>>. Acesso em: 15 ago. 2019.

MACEDO, Regina Faria; FERRARI, Nery. **Controle de constitucionalidade das leis municipais.** 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

MACHADO, Antônio Alberto. **Elementos da teoria dos direitos fundamentais.** São Paulo: Cultura Acadêmica, 2017.

MAIOR, Olympio Sotto. Capítulo IV - Das medidas sócio educativas - Seção I - Disposições Gerais – Art. 112. In: CURY, Munir. (Coord.). **Estatuto da criança e do adolescente comentado: comentários jurídicos e sociais.** 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MARSHALL, T. H. **Política social.** São Paulo: Zahar, 1967.

MARTINS, L. **Reforma da administração pública e cultura política no Brasil: uma visão geral.** Caderno Enap, Brasília, v. 2, n. 8, p.03-57, ago. 1995.

MASCARENHAS, Thais Silva. **O caráter educativo da economia solidária: o caminho do desenvolvimento como liberdade a partir da experiência da Cooperafis.** 2010. 160 f. Dissertação (Mestrado em educação). Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

MEDEIROS, K. R; ALBUQUERQUE, P. C. A precarização dos vínculos trabalhistas no setor saúde brasileiro: um balanço do período de 2004 a 2012. In: MARTINS, M. I. C; MARQUES, A. P; COSTA, N.R; MATOS, A. (Org.). **Trabalho em saúde, desigualdades e políticas públicas.** Rio de Janeiro: Centro de Investigação em Ciências Sociais (CICS-UM), Escola Nacional de Saúde, 2014. v. 1.

_____; WANDERLEY, Ricardo Antônio Tavares; SOUZA, Wayner Vieira de. Lei de Responsabilidade Fiscal e as despesas com pessoal da saúde: uma análise da condição dos municípios brasileiros no período de 2004 a 2009. **Ciência & Saúde Coletiva.** V. 22, n. 6, p. 1759-1769, 2017. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/csc/v22n6/1413-8123-csc-22-06-1759.pdf>>. Acesso em: 28 jul. 2019.

MEDEIROS, Marcelo. **A trajetória do welfare state no Brasil: papel redistributivo das políticas sociais dos anos 1930 aos anos 1990.** IPEA, Brasília, dezembro de 2001, p. 18. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0852.pdf>. Acesso em: 01 jul. 2019.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 1998.

MÉNDEZ, Emílio Garcia. Infância, lei e democracia: uma questão de justiça. **Rev. Bras. Adolescência e conflitualidade**. 2013. Disponível em: <<http://pgsskroton.com.br/seer/index.php/adolescencia/article/view/223/209>>. Acesso em: 18 ago. 2018.

MENEZES, R. T. **Efeitos da LRF sobre as categorias e funções de despesas dos municípios brasileiros (1998 a 2004)** [dissertação]. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2006.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. São Paulo: Atlas, 2005.

MOTTA, Ivan Dias da; MOCHI, C. M.; PRETO, Luiz Fellipe. **Direito educacional: o contrato de prestação de serviço educacional**. 1. ed. Maringá: IDDM – Educacional, 2014. v. 1. 200 p. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=e8e5f71237c3b057>>. Acesso em: 20 ago. 2018.

OBSERVATÓRIO do Plano Nacional de Educação. **Metas PNE: educação infantil**. Brasília, DF, Atualizado em 2018. Disponível em: <<http://www.observatoriodopne.org.br/metas-pne/1-educacao-infantil>>. Acesso em: 03 set. 2018.

OLIVEIRA, Jaqueline dos Santos; BORGHI, Raquel Fontes. **Arranjos institucionais entre o poder público municipal e instituições privadas para oferta de vagas na educação infantil**. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S2176-66812013000100008&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em: 18 ago. 2018.

OLIVEIRA, N. R.; BRUNI, A. L.; DIAS FILHO, J. M. **O comportamento dos gastos públicos na era da responsabilidade fiscal: um estudo a luz da teoria institucional [Internet]**. Salvador: UFBA, 2010. Disponível em: <http://www.contabeis.ufba.br/Site/arquivos/Editor/file/Mestrado/Artigos/2010/cbc2010%5B1%5D_artigo_0182_.pdf>. Acesso em: 04 ago. 2019.

OLIVEIRA, Zilma de Moraes Ramos. A creche no Brasil: mapeamento de uma trajetória. **Revista da Faculdade de Educação**. São Paulo, v. 14, n. 1, p. 43-52, jan./jun.1988.

_____; FERREIRA, Maria Clotilde Rossetti. Propostas para atendimento em creches no município de São Paulo: histórico de uma realidade. In: ROSEMBERG, Fúlvia (Org.). **Creche**. São Paulo: Cortez, 1989.

PASCHOAL, Jaqueline D.; MACHADO, Maria Cristina G. A história da educação infantil no Brasil: avanços, retrocessos e desafios dessa modalidade educacional. **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, n.33, p.78-95, mar.2009. Disponível em: <<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/histedbr/article/view/8639555>>. Acesso em: 01 ago. 2018.

PAES DE PAULA, A. P. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **Rev. adm. empres.**, São Paulo, v. 45, n. 1, mar. 2005b. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75902005000100005&lng=pt&nrm=iso>. Acesso: 07 jan. 2020.

PEIXINHO, Manoel Messias; FERRARO, Suzani Andrade. **Direito ao desenvolvimento como direito fundamental**. Publica Direito. 2003. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=4f868165832607a9>>. Acesso em: 25 Jun. 2018.

PEREIRA JR., Jessé Torres. Aspectos constitucionais da lei de responsabilidade fiscal. **Revista da EMERJ**, v.4, n.15, 2001, p 66. Disponível em: <http://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista15/revista15_63.pdf>. Acesso em: 06 jul. 2019.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil. **Revista do Serviço Público**. Ano 49, n.º 1, Jan-Mar, 1998. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/360/365>>. Acesso em: 14 nov. 2018.

PEREIRA, Potyara A. P. **Políticas sociais: temas & questões**. São Paulo: Cortez, 2012.

PINTO, José Marcelino de Rezende. O financiamento da educação na constituição federal de 1988: 30 anos de mobilização social. Dossiê: "30 anos da Constituição Federal: Democracia e Direito à Educação. **Ver. Educação e Sociedade**. vol.39, n.145. Campinas, 2018. Disponível: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302018000400846&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 10 jul. 2019.

RHEDER, Renato Henrique. **A medida socioeducativa de liberdade assistida como instrumento de cidadania**. 2017, f. 98. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Estadual Paulista, Curitiba, 2017. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v49n4/0034-7612-rap-49-04-00869.pdf>>. Acesso em: 18 ago. 2018.

RODRIGUES, Leonardo. **Prefeitura zera fila de espera por vagas em creche este ano**. São Sebastião, 16.01.2019. Disponível em: <<http://www.saosebastiao.sp.gov.br/noticia.asp?id=N1612019113853>>. Acesso em: 18 ago. 2018.

ROSANVALLON, Pierre. **A crise do Estado-providência**. Trad. Joel Pimentel de Ulhôa. Goiânia: Ed UFG; Brasília: Ed. UnB, 1997

_____. **Aonde foi parar a solidariedade?** Instituto Humanitas Unisinos, 12.01.2018. Disponível em: <<http://www.ihu.unisinos.br/78-noticias/575146-aonde-foi-parar-a-solidariedade-artigo-de-pierre-rosanvallon>>. Acesso em: 15 jan. 2020.

SALVADOR, Evilásio. **Fundo público e o financiamento das políticas sociais no Brasil**. Disponível em: <<http://www.uel.br/seer/index.php/ssrevista/article/download/12263/11632>>. Acesso em: 18 ago. 2018.

SANTOLIN, Roberto; JAYME JR, Frederico Gonzaga; REIS, Júlio César dos. **Lei de responsabilidade fiscal e implicações na despesa de pessoal e de investimento nos municípios mineiros: um estudo com dados em painel dinâmico** Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-41612009000400008>. Acesso em: 24 set. 2019.

SANTOS, Mayara dos. **O financiamento da educação infantil**. 16.12.2016. Disponível em: <<https://www.webartigos.com/artigos/o-financiamento-da-educacao-infantil/148046>>. Acesso em: 18 ago. 2018.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Os direitos sociais como direitos fundamentais**: contributo para um balanço aos vinte anos da Constituição Federal de 1988. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/processoAudienciaPublicaSaude/anexo/artigo_Ingo_DF_sociais_PETROPOLIS_final_01_09_08.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2018.

SCHUMPETER, J. **The theory of economic development**. Cambridge Massachusetts: Harvard University Press, 1934.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Rev. Adm. Pública**, vol. 43, n. 2. Rio de Janeiro, Mar./Apr. 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122009000200004> Acesso em: 06 jan. 2020.

SEMIS, Laís. **Fundeb**: o que é, o que paga e como andam as discussões de renovação do fundo. 21.05.2019. Disponível em: <<https://novaescola.org.br/conteudo/17449/fundeb-o-que-e-o-que-paga-e-como-andam-as-discussoes-de-renovacao-do-fundo>>. Acesso em: 18 ago. 2018.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Cia das Letras, 2010.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 2014. Disponível em: <<https://www.passeidireto.com/arquivo/31678042/jose-afonso-da-silva--curso-de-direito-constitucional-positivo>>. Acesso: 29 jul.2018.

_____. **Curso de direito constitucional**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

SILVEIRA, Adriana Dragone; PEREIRA, Soeli Terezinha. A ação Brasil Carinhoso como estratégia de expansão da oferta e redução da desigualdade educacional na creche. **Fineduca – Revista de Financiamento da Educação**, Porto Alegre, v. 5, n. 11, 2015. Pg. 16. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/fineduca>>. Acesso em: 01 jun. 2019.

SILVEIRA, Honormélio Pereira da. **Os efeitos da política de financiamento da educação básica – FUNDEB nos municípios do Estado de São Paulo – Região de Governo de Araçatuba**. Monografia apresentada ao Curso de Gestão de Políticas Públicas – Programa de Pós-graduação da Escola de Artes, Ciências e Humanidades, da Universidade de São Paulo, para obtenção do certificado de Pós-Graduação Lato Sensu. São Paulo Maio de 2012.

SILVEIRA, Mayra. **Os caminhos da infância**: A história social da criança e do adolescente. Disponível em:<<https://jus.com.br/artigos/28271/os-caminhos-da-infancia>>. Acesso: 29 ago. 2018.

SOARES, Antônio Carlos Otoni. **A instituição municipal no Brasil**. São Paulo: RT, 1986.

SOUZA, Celina. Governos locais e gestão de políticas sociais universais. **São Paulo em Perspectiva**. 18 (2): 27-41, 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/spp/v18n2/a04v18n2.pdf>>. Acesso em: 25 set. 2018.

SANTOS, Boaventura de Souza. O Estado, a sociedade e as políticas sociais: o caso das políticas de saúde. **Rev. Crítica de Ciências Sociais**, 1987.

SPOSATO, Karyna Batista. **Elementos para uma teoria da responsabilidade penal de adolescentes**. 2011. 227f. Tese (Doutorado em Direito Público) - Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2011.

STRECK. Lenio Luiz, Hermenêutica, Constituição e autonomia do Direito. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito (RECHTD)**, janeiro-junho 2009, p. 65.

TELLES, Vera da Silva. **Direitos sociais**: afinal, do que se trata? Belo Horizonte: UFMG, 1999. p. 194. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Obras-recentemente-publicadas/direitos-sociais-afinal-do-que-se-trata-1998.html>>. Acesso em: 21 set. 2019.

THERBORN, Goran. Los retos del estado de bienestar: la contrarrevolución que fracassa, las causas de malestar y la economía política de las presiones de cambio. In: BUSTILLO, Rafael **Muñuz y otros**: crisis y futuro del Estado de bienestar. Madrid: Alianza, 1989.

TITMUS, Richard. **Essay son the welfare state**. 3. ed. London: George Allen & Unwin, 1976.

_____. **Política social**. España: Ariel, 1981.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Perguntas e respostas**: o que é e como funciona o FUNDEB? Disponível em: <<https://www.todospelaeducacao.org.br/conteudo/perguntas-e-respostas-o-que-e-e-como-funciona-o-fundeb>>. Acesso em: 12 ago. 2019.

VAZ, Flávio José Tonelli. **O ajuste fiscal efetivado no decorrer do Plano Real e suas repercussões na autonomia federativa**. - Monografia apresentada para aprovação no curso de Especialização em Orçamento Público, realizado em parceria pelo Instituto Serzedello Corrêa do Tribunal de Contas da União, o Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados e a Universidade do Legislativo Brasileiro, do Senado Federal. Brasília, DF, 2008. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/id/559/4/r145-11.pdf>>. Acesso em: 19 jun. 2019.

VIEIRA, Evaldo. **Os direitos e a política social**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2019.

XAVIER, Yanko Marcius de Alencar; CONSANI, Cristina Foroni. **Sobre o conceito de liberdade em Amartya**. Disponível em: <<http://www.revistafides.com/ojs/index.php/br/article/viewFile/492/772>>. Acesso em: 15 out. 2018.

YOUNG, Mary Eming (Org.). **Do desenvolvimento da primeira infância ao desenvolvimento humano**. Tradução Magda Lopes. São Paulo: Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, 2010. Disponível em: <http://agendaprimeirainfancia.org.br/arquivos/Livro_Do_Desenvolvimento_da_Primeira_Infancia%20ao_Desenvolvimento_Humano.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2018.

ZAMBAM, Neuro José; KUJAWA, Henrique Aniceto. As políticas públicas em Amartya Sen: condição de agente e liberdade social. **Revista Brasileira de Direito**, v. 13, p. 60-85, 2017.

ZIMMERMANN. C; BAIARDI, A; ALVES, J. C. L . As políticas sociais e o mito do fim do estado de bem-estar social. In: **II Seminário Políticas Sociais e Cidadania**, 2008, Salvador. Anais do II Seminário Políticas Sociais e Cidadania. Salvador: Universidade Católica de Salvador UCSAL, 2008. v. 1. p. 272-293. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-49792009000100013>. Acesso em: 04 abr. 2019.