

# FEDERALISMO E EDUCAÇÃO - A SUBVENÇÃO PÚBLICA PARA A INICIATIVA PRIVADA NA EDUCAÇÃO BÁSICA PRESTADA PELOS MUNICÍPIOS- OS “VOUCHERS” EDUCACIONAIS

## FEDERALISM AND EDUCATION - THE PUBLIC SUBSIDY FOR THE PRIVATE INITIATIVE IN BASIC EDUCATION PROVIDED BY THE MUNICIPALITIES- THE EDUCATIONAL VOUCHERS

Lincoln Zub Dutra 1  
Heggon Mario Balduino de Lima 2

**Resumo:** Este artigo apresenta considerações sobre como a educação no ensino básico e fundamental é promovida pelo modelo federativo brasileiro, buscando elucidar sobre como são divididas as responsabilidades dos entes federados e como os municípios, entes responsáveis pelo fornecimento da educação básica buscam promover e fornecer vagas de maneira eficaz à população. No que se refere à metodologia utilizada no presente artigo, trata-se de um estudo fundamentado em pesquisa bibliográfica. Para tanto, faz-se um breve estudo sobre o federalismo brasileiro, e como os entes federados buscam a atuação em conjunto para benefício da população. Posteriormente, apresentam-se as incumbências e dificuldades dos municípios em promover e atender a demanda social em relação às vagas e qualidade de ensino básico e fundamental, pontuando ao final como a utilização de vouchers educacionais vem sendo utilizados, tanto no Brasil como em outros países, para a promoção de referidas vagas de ensino à população.

**Palavras-chave:** Federalismo. Educação. Democracia. Direitos fundamentais.

**Abstract:** This article presents considerations on how education in basic and elementary education is promoted by the Brazilian federative model, seeking to elucidate how the responsibilities of the federated entities are divided and how the municipalities, entities responsible for providing basic education, seek to promote and provide vacancies in a to the population. Regarding the methodology used in this article, this is a study based on bibliographic research. To this end, a brief study is made on Brazilian federalism, and how federated entities seek to act together for the benefit of the population. Subsequently, the tasks and difficulties of the municipalities are presented in promoting and meeting the social demand in relation to vacancies and quality of basic and fundamental education, pointing out at the end how the use of educational vouchers has been used, both in Brazil and in other countries, for the promotion of such teaching vacancies to the population.

**Keywords:** Federalism. Education. Democracy. Fundamental Rights.

---

Doutorando em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do 1  
Paraná (PUC/PR). Coordenador da pós-graduação em Direito do Trabalho da  
Universidade Católica de Santa Catarina. Professor convidado em programas de  
pós-graduação. Escritor e Coordenador de obras jurídicas. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2548744364420720>. E-mail: [lincoln.zub@gmail.com](mailto:lincoln.zub@gmail.com)

Advogado, pós-graduado em Direito material e processual do 2  
trabalho no Centro Universitário Curitiba. Mestrando em direitos fundamentais  
e democracia no centro universitário autônomo do Brasil (UNIBRASIL). Lattes:  
<http://lattes.cnpq.br/6167637002699619>. E-mail: [heggon\\_@hotmail.com](mailto:heggon_@hotmail.com)

## Introdução

Este artigo aborda como os municípios como entes federados viram na relação público-privada uma alternativa e solução para a problemática que envolve o fornecimento de vagas e qualidade educacional para a população diante de um orçamento que não possibilita o atendimento de maneira universal.

Para isso, abordamos no primeiro capítulo de maneira breve sobre federalismo brasileiro e os entes federados (União, Estados e Municípios), e em como estão estabelecidas suas responsabilidades e atividades em acordo com a constituição Federal, destacando ainda o papel da educação e sua característica de direito fundamental que deve ser fornecido pelo poder estatal.

Em seguida discorre-se sobre a educação fundamental e ensino básico e como essa atribuição direcionada aos municípios ocorre, informando sobre como o constituinte determinou a atuação dos municípios, bem como traçou estratégias que possibilitasse o adequado fornecimento educacional à população.

Por fim, após verificar as dificuldades enfrentadas pelos municípios em promover o acesso à educação local e verificada a dificuldade financeira desses entes, aponta-se para a existência dos chamados vouchers educacionais, e em como esse modelo de parceria público-privado usado comumente em diversos países pode ser utilizado como solução na promoção de vagas do ensino fundamental à população, onde o poder público através do uso de convênios com instituições privadas, e, por meio de repasse de recursos, consegue melhorar e aumentar a promoção de vagas educacionais.

## Federalismo e educação no Brasil

Com a promulgação da constituição federal de 1988 o ensino fundamental/básico recebeu nova valoração no cenário nacional, tendo o artigo 208 da carta magna reconhecido a criança como cidadã e portadora de direitos.

A partir desse reconhecimento, o estado passou a dar maior importância/relevância à educação, elevando-a como um direito fundamental na constituição após reivindicações da sociedade, eis que em período anterior a 1970 o atendimento de crianças de 0 a 3 anos era realizado por entidades filantrópicas ou comunitárias com convênio junto à órgãos federais.<sup>1</sup>

Em um contexto histórico, o programa de educação iniciou-se através do projeto casulo criado pela Legislação brasileira de assistência em 1976, e em 1989 o MEC financiava o programa municipal de educação pré-escolar que se caracterizava pelo repasse de recursos.<sup>2</sup>

Ao definir a educação infantil como primeira etapa da educação básica, a constituição federal de 1988 determinou que a responsabilidade pela prestação de referidos serviços fosse realizada pelo poder público, sendo que desde então incumbe ao estado ofertar e garantir as vagas necessárias, cabendo ao município atender prioritariamente a educação infantil e o ensino fundamental.<sup>3</sup>

A educação desde o ensino fundamental deve ser tratada como um processo de humanização do cidadão, contribuindo beneficentemente para a procura e realizações políticas que possibilitem beneficiar a toda a sociedade, sendo que, assegurando a qualidade educacional, igualmente promove-se o crescimento da sociedade e conseqüentemente, reduz as desigualdades existentes, cabendo assim ao estado desenvolver condições para a promoção dos direitos e garantias fundamentais dos cidadãos, inclusive o acesso à educação que possibilite a promoção dessa mudança.<sup>4</sup>

1 COSTA, Beatriz Aparecida. Programa Pró-Creche: um caso de subvenção pública à iniciativa Privada. In Revista Eletrônica Pesquiseduca. ISSN: 2177-1626. Disponível em: <http://periodicos.unisantos.br/index.php/pesquiseduca/article/view/411/pdf>. Acesso em 02/02/2020.

2 OLIVEIRA, Jaqueline Dos. Alocação de recursos públicos para instituições privadas no campo educacional: apontamentos sobre algumas experiências. Disponível em: <https://anpedsudeste2014.files.wordpress.com/2015/07/jaqueline-dos-santos-oliveira.pdf>. Acesso em: 02/02/2020.

3 OLIVEIRA, Jaqueline Dos. Alocação de recursos públicos para instituições privadas no campo educacional: apontamentos sobre algumas experiências. Disponível em: <https://anpedsudeste2014.files.wordpress.com/2015/07/jaqueline-dos-santos-oliveira.pdf>. Acesso em: 02 fev. 2020. Pag. 02.

4 WESTPHAL, Fernanda Prince Sotero. Direitos humanos na educação, um pilar para o exercício da cidadania

Isso inclusive é o que dispõe a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (9.394/96) em seu artigo 1º, o qual dispõe que: “a educação abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais”.<sup>5</sup>

Na constituição federal de 1988 o direito fundamental à educação possui previsão nos artigos 6º e 205º, sendo que a prestação do serviço educacional em relação à educação infantil e o ensino fundamental incumbem não exclusivamente, mas de maneira prioritária aos municípios, atribuição essa decorrente do federalismo aplicado em nosso Estado Democrático de Direito.

Segundo Prestes o federalismo é a integração de Estados para a formação de um Estado único, onde as unidades federadas preservam parte da sua autonomia política, enquanto a soberania é transferida para o Estado Federal, o que torna possível a coexistência de diversas coletividades públicas, com variadas esferas políticas dentro de um Estado unitário, com atribuições fixadas pela própria Constituição.<sup>6</sup>

O federalismo se entende como sendo o Estado possuidor de outras entidades políticas federadas as quais detêm um grau de autonomia política e econômica, e, embora detentoras dessas autonomias, ainda permanecem submetidas a uma autoridade política central que possui soberania política perante os mesmos.<sup>7</sup>

Assim, o Federalismo permite que o Estado tenha maior grau de descentralização do poder, possibilitando a existência de mais de um centro de com autonomia política, administrativa e legislativa.

Necessário ressaltar que apenas o Estado federal possui soberania, sendo que os demais Estados federados possuem sua autonomia política limitada, destacando-se que de uma perspectiva internacional, a federação é compreendida como um estado único.<sup>8</sup>

Alexandre de Moraes aponta que diferente do modelo de Estado Unitário, onde se verifica uma centralização rigorosa para um mesmo povo, num mesmo território, caracterizando uma ideia totalmente centralizada do ponto de vista político administrativa, e ainda, diferente de uma confederação, modelo em que Estados-soberanos se unem através de um tratado internacional dissolúvel, o federalismo é a união de estados que possuem como base uma constituição, onde os estados que passam a fazer parte perdem sua soberania no momento de ingresso, mas mantém certa autonomia política limitada.<sup>9</sup>

Como citado, a base jurídica da federação Brasileira é a Constituição, onde, através de lei fundamental, e mediante uma repartição de competências, fixa as atribuições da União e dos Estados-membros, sendo que na República Federativa do Brasil, a divisão territorial do poder é tricotômica, eis que juntamente com a União e os Estados-membros, temos a figura dos Municípios.<sup>10</sup>

Isso fica claro já no primeiro artigo da constituição federal de 1988 onde a carta magna de início já estabelece que “a República Federativa do Brasil é composta pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e do Distrito Federal”<sup>11</sup>, existindo, portanto três ordens: a central

---

e a concretização da dignidade da pessoa humana. Revista Direitos Fundamentais & Democracia. UniBrasil: Faculdades Integradas do Brasil. v. 05. 2009. Disponível em: <https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/issue/view/5>. Acesso em: 03/02/2020.

5 BRASIL. LEI Nº 9.394, DE 20 DE DEZEMBRO DE 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm). Acesso em: 04/02/2020.

6 PRESTES, Lisiê Ferreira. Federalismo e sua aplicabilidade no sistema brasileiro atual. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.8, n.3, 3º quadrimestre de 2013. Disponível em: <https://siaiap32.univali.br//seer/index.php/rdp>. Acesso em: 04/02/2020.

7 PRESTES, Lisiê Ferreira. Federalismo e sua aplicabilidade no sistema brasileiro atual. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.8, n.3, 3º quadrimestre de 2013. Disponível em: <https://siaiap32.univali.br//seer/index.php/rdp>. Acesso em: 05/02/2020. Pág. 1881.

8 PEREIRA, Lucas Clemente de Brito. Democracia e federalismo. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 12, n. 1502, 12 ago. 2007. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/10257>. Acesso em: 02/02/2020.

9 MORAES, Alexandre de. Direito constitucional / Alexandre de Moraes. - 13. ed. - São Paulo: Atlas, 2003. Pág. 205.

10 PEREIRA, Lucas Clemente de Brito. Democracia e federalismo. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 12, n. 1502, 12 ago. 2007. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/10257>. Acesso em: 04/02/2020.

11 BRASIL. CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>

em que figura a União, a ordem regional representada pelos Estados e a ordem local que faz referência aos Municípios.

Conceituando de maneira sucinta e tendo como base as lições de Alexandre de Moraes, a União é uma entidade federativa autônoma em relação aos Estados-membros e municípios, sendo pessoa jurídica de Direito Público Interno, cabendo somente a ela exercer as atribuições da soberania do Estado brasileiro.<sup>12</sup>

Os Estados possuem características de auto-organização e normatização própria, e através do exercício de seu poder constituinte editam constituições Estaduais e, posteriormente, criam sua própria legislação (sempre respeitando e observando princípios constitucionais sensíveis, princípios federais extensíveis e princípios constitucionais estabelecidos), possuindo também um autogoverno e auto-administração, eis que é o povo de cada Estado quem escolhe diretamente seus representantes nos Poderes Legislativo e Executivo, sem subordinação ou tutela da União.<sup>13</sup>

Em relação aos Municípios, referido ente se auto-organiza através de Lei Orgânica Municipal e, posteriormente, edita e cria leis municipais, possuindo autonomia para se autogovernar através de eleição direta de prefeito, Vice-prefeito e vereadores, sem qualquer ingerência do Governo Federal e Estadual, administrando de maneira autônoma o exercício de suas competências administrativas, tributárias e legislativas, diretamente conferidas pela Constituição Federal.<sup>14</sup>

Necessário destacar que em o federalismo de terceiro grau brasileiro não adotou o tricameralismo, não havendo assim, um órgão legislativo composto por representantes dos Municípios, bem como o artigo 103 da CF, não incluiu o Prefeito Municipal ou a Mesa da Câmara de Vereadores no rol dos legitimados para a propositura de ação direta de inconstitucionalidade.<sup>15</sup>

Feita essa breve noção introdutória sobre o federalismo no Brasil, e, tendo um maior entendimento sobre a organização político-administrativa do Estado Federal Brasileiro, necessário compreender a repartição de competências entre os entes que compõem referida federação e como os mesmos entes atuam para efetivar o direito fundamental à educação, incumbência/dever que recai ao Estado, eis que se trata de um direito fundamental social constitucionalmente previsto.

A constituição federal de 1988 buscou estabelecer à auto-organização dos Estados, Municípios e Distrito Federal, conferindo competências e rendas a cada ente.

Em relação à educação, a constituição estabelece que as diretrizes e bases da educação nacional são de competência privativa da união (art. 22), que a promoção dos meios de acesso à educação é de competência comum entre união, estados e municípios (Art. 23, V), determinando ainda que os entes federados devem organizar em regime de colaboração seus sistemas de ensino, cabendo prioritariamente aos municípios atuar no ensino fundamental e na educação infantil (Art. 211, § 2º).<sup>16</sup>

## **Serviço educacional Básico e os problemas enfrentados pelos municípios**

**Conforme mencionado em capítulo supra, o constituinte entendeu por incumbir aos municípios a responsabilidade pelo ensino básico e educação infantil, cabendo a**

---

gov.br/ccivil\_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 05/02/2020.

12 MORAES, Alexandre de. Direito constitucional / Alexandre de Moraes. - 13. ed. - São Paulo: Atlas, 2003. Pág. 207.

13 MORAES, Alexandre de. Direito constitucional / Alexandre de Moraes. - 13. ed. - São Paulo: Atlas, 2003. Pág. 208/209.

14 MORAES, Alexandre de. Direito constitucional / Alexandre de Moraes. - 13. ed. - São Paulo: Atlas, 2003. Pág. 212.

15 KHAMIS, Renato Braz Mehanna . OS MUNICÍPIOS INVIÁVEIS E A PROTEÇÃO FEDERATIVO-CONSTITUCIONAL. Revista direitos fundamentais & democracia (UniBrasil) , v. 22, p. 150, 2017. Disponível em: <https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/1042/522>. Acesso em: 06/02/2020.

16 BRASIL. CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 06/02/2020.

**esse ente promover e disponibilizar as vagas necessárias à comunidade local para que as crianças tenham acesso à educação.**

A lei de diretrizes e bases da educação nacional complementa a constituição federal em relação a deveres e compromissos que são de incumbência dos municípios em seu artigo 11º, que são os de: organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados; exercer ação redistributiva em relação às suas escolas; baixar normas complementares para o seu sistema de ensino; autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino; oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitindo 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; Assumir o transporte escolar dos alunos da rede municipal. Sendo possível ainda aos municípios optar por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica.<sup>17</sup>

Embora a constituição e a lei de diretrizes e bases da educação nacional tenham especificado, e buscado a descentralização e simplificação em relação aos procedimentos e medidas na educação, a União vem promovendo uma criação exorbitante de regulamentações, traçando não apenas marcos gerais em relação à educação, mas também criando diversas leis, medidas provisórias, decretos, resoluções e portarias que investem contra a autonomia dos entes federados.<sup>18</sup>

Segundo Puccineli Junior, o constituinte embora tenha estabelecido aos entes políticos, que a esses, cabe proporcionar os meios de acesso à educação, não esclareceu em que consistem esses meios e a forma que devem ser realizados, sendo que essa indefinição em relação às responsabilidades pelos encargos materiais possibilitou uma superposição de competências, despertando preocupação em relação à harmonização das políticas públicas e das ações desenvolvidas pelos entes para programar o objetivo apontado na carta magna.<sup>19</sup>

Proporcionar os meios de acesso importa em assegurar condições estruturais, financeiras e administrativas mínimas necessárias para que os cidadãos tenham acesso à educação, sendo que a execução dessas políticas envolve o complexo estrutural da federação, incluindo necessariamente o aparato financeiro e técnico administrativo, e, ao distribuir tarefas onerosas aos entes federados, deveria a constituição assegurar também o repasse de recursos estruturais do órgão central para garantir a contraprestação desses encargos, sendo que ordenar a implementação conjunta desses encargos sem garantir recursos para a realização tornaria tal ideal irrealizável.<sup>20</sup>

A constituição ciente dessa problemática buscou garantir aos entes federados recursos mínimos para a manutenção e desenvolvimento do ensino, através da vinculação de receita tributária na forma do Art. 212 o qual dispõe 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.<sup>21</sup>

Ainda, conforme prevê a emenda constitucional nº 14 de 1996 por dez anos os estados, distrito federal e municípios devem destinar 60% (sessenta por cento) de referidos recursos para manter e desenvolver o ensino fundamental, assegurando assim a universalização do

17 BRASIL. LEI Nº 9.394, DE 20 DE DEZEMBRO DE 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm). Acesso em: 05/02/2020.

18 JUNIOR, André Puccinelli; ARAKAKI Allan Thiago Barbosa. Federalismo Cooperativo e a reserva do possível. Campo Grande: Lumen Juris. 2013. Pág. 181.

19 JUNIOR, André Puccinelli; ARAKAKI Allan Thiago Barbosa. Federalismo Cooperativo e a reserva do possível. Campo Grande: Lumen Juris. 2013. Pág. 181.

20 JUNIOR, André Puccinelli; ARAKAKI Allan Thiago Barbosa. Federalismo Cooperativo e a reserva do possível. Campo Grande: Lumen Juris. 2013. Pág. 182/183.

21 BRASIL. CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988. Artigo 212, CAPUT. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 06/02/2020.

ensino e a remuneração de professores.<sup>22</sup>

Impende observar que o ensino fundamental se beneficia de uma fonte adicional oriunda de recursos da contribuição social do salário-educação recolhido por empresas.<sup>23</sup>

Merece destaque na linha do federalismo cooperativo, a emenda constitucional de número 14/1996, que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de valorização do magistério (FUNDEF) que vigorou até o ano de 2006 e foi sucedido pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de valorização dos profissionais de educação (FUNDEB), que possui vigência até o ano de 2021, que tem como objetivo buscar a ampliação de instrumentos que financiem a educação básica como um todo, destinando recursos para a educação infantil e ensino médio.<sup>24</sup>

O FUNDEB recebe 20% dos impostos e transferências dos estados, bem como 20% das transferências municipais, sendo que a contribuição é progressiva segundo o decurso dos anos, sendo que a união é obrigada a complementar os recursos, e em caso de omissão de algum ente federado na transferência de referidos recursos, a autoridade competente responderá por crime de responsabilidade.<sup>25</sup>

Referido fundo é composto por percentuais das seguintes receitas: Fundo de Participação dos Estados (FPE), Fundo de Participação dos Municípios (FPM), Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (IPIexp), Desoneração das Exportações (LC nº 87/96), Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações (ITCMD), Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), cota parte de 50% do Imposto Territorial Rural (ITR) devida aos municípios. Também compõem o fundo as receitas da dívida ativa e de juros e multas incidentes sobre as fontes acima relacionadas.<sup>26</sup>

Ocorre que embora criadas diferentes previsões normativas que vinculem os entes federados a investirem e destinarem um percentual mínimo de verbas à educação é comum o descumprimento das citadas determinações em relação à destinação das verbas para a prestação do referido direito fundamental.

Segundo pesquisa realizada pela UNICEF em 2019, apenas 32,7% das crianças de até três anos frequentavam a creche em 2017, destacando que as Regiões Sul e Sudeste apresentaram percentuais mais elevados, 40,0% e 39,2% respectivamente enquanto na região Nordeste 28,7% frequentavam, seguido por Centro-Oeste em um percentual de 25,4% e por fim a região Norte, com apenas 16,9% de crianças frequentando creches.<sup>27</sup>

Referido estudo apontou ainda que os principais motivos apontados pelos responsáveis para a não frequência 21,1% (903 mil) informaram existir dificuldade de acesso, seja por falta de vaga ou por falta de escola na localidade, dentre as crianças de 2 e 3 anos o percentual aumentou para 34,7% (897 mil), destacando ainda que se não houver avanços consistentes no acesso à creche, o País enfrentará dificuldades em a Meta 1 do Plano Nacional de Educação (PNE), que estabelece que, no mínimo, 50% das crianças de até 3 anos frequentem a creche

22 BRASIL. EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 14, DE 12 DE SETEMBRO DE 1996. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais transitórias. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc14.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc14.htm). Acesso em: 06/02/2020.

23 BRASIL. CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988. Artigo 212, 5º. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 06/02/2020.

24 JUNIOR, André Puccineli; ARAKAKI Allan Thiago Barbosa. Federalismo Cooperativo e a reserva do possível. Campo Grande: Lúmen Juris. 2013. Pág. 184.

25 BRASIL. LEI Nº 11.494, DE 20 DE JUNHO DE 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nºs 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de nove de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/l11494.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11494.htm). Acesso em: 07/02/2020.

26 MEC (ministério da educação). De onde vêm os recursos do Fundeb?. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/ acessibilidade-sp-940674614/128-perguntas-frequentes-911936531/fundeb-1960787641/142-de-onde-vem-os-recursos-do-fundeb>. Acesso em: 07.02.2020.

27 UNICEF. 175 milhões de crianças não estão matriculadas na educação infantil. 2019. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/comunicados-de-imprensa/175-milhoes-de-criancas-nao-estao-matriculadas-na-educacao-infantil>. Acesso em: 07/02/2020.

até 2024.<sup>28</sup>

Já em relação à pré-escola destinada a crianças que possuem faixa etária de 4 e 5 anos 91,7% estavam na pré-escola em 2017, totalizando quase 4,9 milhões de pessoas, sendo que, de 196 mil crianças que não estavam matriculadas, os pais apontaram dificuldade de acesso, sendo 24,6% por falta de vaga e 19,8% por inexistir de escola na localidade de moradia da família, apontando que embora tenha havido um aumento no ingresso de crianças, o percentual não foi suficiente para que o Brasil alcançasse a Meta 1 do Plano Nacional de Educação, que previa a universalização do acesso à pré-escola até o ano de 2016.<sup>29</sup>

Desta forma se faz necessária uma reforma tributária com ajustes nos mecanismos de transferências econômicas que alinhe as responsabilidades com as políticas sociais como os mecanismos de financiamento e recebimento de recursos com a oferta de serviços, buscando a operação harmoniosa dos entes públicos para benefício coletivo evitando desperdício de recursos públicos, entretanto, o que se verifica, é que grande parte dos recursos federais para a educação é direcionada para a própria rede de atendimento, onde a união dedica grande parte de seus recursos ao ensino superior, e ao ensino fundamental a destinação é ínfima.<sup>30</sup>

## A subvenção pública para a iniciativa privada - os vouchers educacionais

Incumbindo aos municípios a responsabilidade prioritária em relação à educação básica e ensino fundamental, e como já mencionado, referidos entes federados encontram serias dificuldades em prestar esse serviço de maneira adequada à população diante dos problemas decorrentes de repasses financeiros, é preciso diagnosticar e obter uma solução prática para o problema apontado.

Uma das soluções encontradas pelos municípios é a subvenção do serviço educacional à iniciativa privada através dos chamados “vouchers” educacionais.

Segundo Krawczyk vouchers, é um sistema do qual os fundos seguem as crianças, sendo um subsídio do governo para que famílias possam matricular os filhos em escolas a sua escolha, sendo elas públicas ou privadas, onde o pagamento (financiado através de impostos) pode ser feito diretamente aos pais, entretanto, na maioria dos casos esse valor é entregue diretamente para as escolas escolhidas.<sup>31</sup>

As escolas participantes, ou chamadas escolas “charters”, são instituições geridas por entes privados com verba pública onde lhes é conferida uma autonomia maior do que em escolas públicas em relação a currículo, ensino e métodos, sendo elas responsáveis pelos seus resultados.<sup>32</sup>

Referido sistema vem sido amplamente utilizado em diversos países onde se verifica a alocação de recursos públicos para instituições privadas, citando a título exemplificativo os Estados Unidos, Argentina, Colômbia, Chile, entre outros.<sup>33</sup>

28 UNICEF. 175 milhões de crianças não estão matriculadas na educação infantil. 2019. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/comunicados-de-imprensa/175-milhoes-de-criancas-nao-estao-matriculadas-na-educacao-infantil>. Acesso em: 07/02/2020.

29 UNICEF. 175 milhões de crianças não estão matriculadas na educação infantil. 2019. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/comunicados-de-imprensa/175-milhoes-de-criancas-nao-estao-matriculadas-na-educacao-infantil>. Acesso em: 07/02/2020.

30 BUISSA, L. Federalismo Cooperativo e financiamento de políticas públicas de educação. In: XXVIII Encontro Nacional do CONPEDI - Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito, 2019, Goiânia. Direitos Sociais e Políticas Públicas. Florianópolis: CONPEDI, 2019. v. 1. p. 191-211. Disponível em: <http://conpedi.danilolr.info/publicacoes/no85g2cd/oqacff9a/MurJd659R6su8H7.pdf>. Acesso em: 09/02/2020. Pág. 202.

31 KRAWCZYK, Nora. A sustentabilidade da reforma educacional em questão: a posição dos organismos internacionais. Rev. Bras. Educ. [online]. 2002, n.19, pp.43-62. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbedu/n19/n19a04.pdf>. Acesso em: 09/02/2020. Pág. 55.

32 OLIVEIRA, Jaqueline Dos. Alocação de recursos públicos para instituições privadas no campo educacional: apontamentos sobre algumas experiências. Disponível em: <https://anpedsudeste2014.files.wordpress.com/2015/07/jaqueline-dos-santos-oliveira.pdf>. Acesso em: 02/02/2020. Pág. 4

33 OLIVEIRA, Jaqueline Dos. Alocação de recursos públicos para instituições privadas no campo educacional: apontamentos sobre algumas experiências. Disponível em: <https://anpedsudeste2014.files.wordpress.com/2015/07/jaqueline-dos-santos-oliveira.pdf>

Ainda, no Brasil ocorre à chamada subvenção pública a instituições privadas com fins lucrativos para a oferta de vagas na educação infantil.

Em São Paulo, por exemplo, foi criado no município de Limeira o Programa Bolsa Creche, onde o município alocava recursos públicos para instituições privadas, repassando valores de maneira direta às instituições (em proporção com o número de alunos matriculados) buscando sanar o problema de vagas no ensino fundamental prestado.<sup>34</sup>

Prefeituras como as de Porto Alegre (RS) e Piracicaba (SP) utilizam de referido sistema desde 2016, já no Distrito Federal, os chamados vouchers já chegaram ao valor de R\$ 456,00 (quatrocentos e cinquenta e seis reais) mensais para famílias com crianças de 4 e 5 anos que não conseguiam vagas em rede pública de ensino, em Salvador (BA), a prefeitura já ofereceu R\$ 50,00 (cinquenta reais) mensais para famílias inscritas no Bolsa Família com crianças de até 5 anos, buscando auxiliar no ingresso educacional das crianças.<sup>35</sup>

Em Curitiba (PR) a prefeitura municipal habilitou 97 instituições para a prestação de serviços educacionais no ano de 2020, prevendo a contratação de 6,4 mil vagas e ampliar o atendimento a crianças de 0 a 3 anos que aguardam vagas em rede pública, destas vagas, a prefeitura irá arcar com despesas como férias e 13º salário, material de apoio, alimentação, água, luz, entre outros, sendo um investimento de 8,6 mil por ano a cada criança atendida, limitando que as escolas cobrem valores de pais ou responsáveis pelas crianças atendidas.<sup>36</sup>

Embora vários municípios utilizem ou já tenham utilizado instituições privadas para sanar o problema atinente à falta de vagas disponíveis para a população no ensino básico fundamental, a legislação vigente ainda não possui texto legal que preveja o repasse de recursos públicos para instituições com finalidades lucrativas.

No Brasil a alocação de recursos públicos para a iniciativa privada possui respaldo legal através do Art. 213 da Constituição federal o qual autoriza e limita a subvenção pública a instituições privadas, desde que, referidas instituições não possuam finalidade lucrativa.<sup>37</sup>

Imperioso destacar que o FUNDEB apenas possibilita a contabilização de matrículas conveniadas em instituições sem fins lucrativos para redistribuição dos seus fundos, vedando o repasse a escolas com fins lucrativos e permitindo somente repasse a entidades filantrópicas, comunitárias, confessionais e conveniadas com o poder público.<sup>38</sup>

Segundo Costa, o instrumento normativo que regulamenta essa parceria entre poder público municipal e as escolas de educação com finalidades lucrativas é o termo de concessão, onde a administração confere ao particular a execução remunerada de uma obra ou serviço público para exploração nos termos e regulamentações previstas em contrato firmado.<sup>39</sup>

Assim diante das limitações financeiras dos municípios, esses entes estão procurando desonerar-se dessa atribuição que lhes foi atribuída, buscando através de parcerias privadas a resolução dos problemas em relação ao fornecimento de vagas à população.

Diante dessa problemática, necessário observar o que dispõe e o que se busca através do cooperativismo estatal, se fazendo necessária uma maior contribuição financeira, e não somente regulatória, devendo, os entes federados, em especial a união, serem mais atu-

---

com/2015/07/jaqueline-dos-santos-oliveira.pdf. Acesso em: 02/02/2020. Pág. 3.

34 OLIVEIRA, Jaqueline Dos. Alocação de recursos públicos para instituições privadas no campo educacional: apontamentos sobre algumas experiências. Disponível em: <https://anpedsudeste2014.files.wordpress.com/2015/07/jaqueline-dos-santos-oliveira.pdf>. Acesso em: 02/02/2020. Pág. 8.

35 BASSO, Murilo. "O que é o voucher escolar, que está no centro do debate eleitoral?". 2018. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/educacao/o-que-e-o-voucher-escolar-que-esta-no-centro-do-debate-eleitoral-7zlamjzmmz6vf63vxl90djly/>. Acesso em: 09/02/2020.

36 PMC (Prefeitura Municipal de Curitiba). 97 instituições estão habilitadas para ofertar vagas em creche em 2020. 2019. Disponível em: <https://www.curitiba.pr.gov.br/noticias/97-instituicoes-estao-habilitadas-para-ofertar-vagas-em-creche-em-2020/53682>. Acesso em: 11/02/2020.

37 BRASIL. CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 11/02/2020.

38 COSTA, Beatriz Aparecida. Programa Pró-Creche: um caso de subvenção pública à iniciativa Privada. In Revista Eletrônica Pesquiseduca. ISSN: 2177-1626. Disponível em: <http://periodicos.unisantos.br/index.php/pesquiseduca/article/view/411/pdf>. Acesso em: 05/02/2020. Pág.265.

39 COSTA, Beatriz Aparecida. Programa Pró-Creche: um caso de subvenção pública à iniciativa Privada. In Revista Eletrônica Pesquiseduca. ISSN: 2177-1626. Disponível em: <http://periodicos.unisantos.br/index.php/pesquiseduca/article/view/411/pdf>. Acesso em: 05/02/2020. Pág.267.

antes no exercício da promoção educacional básica, buscando com isso atingir uma universalização do ensino básico e fundamental, comprovando assim a importância da atuação solidária de todos os entes políticos para atingir esse objetivo comum, não deixando essa responsabilidade e dever tão somente a encargo dos municípios, os quais conforme se verifica não possuem condições financeiras suficientes para garantir esse direito fundamental à população de maneira isolada.<sup>40</sup>

### Considerações Finais

Conforme se verificou das pesquisas bibliográficas realizadas a atribuição aos municípios em promover a educação básica e fundamental, buscou descentralizar as atividades e onerosidades da união, buscando que assim, os municípios que são os entes mais próximos e acessíveis à população promovessem esse direito fundamental.

Certo que o Federalismo Brasileiro da forma como instituído, e buscando atribuir atividades, encargos e responsabilidades a diferentes entes, não observou a necessidade de uma maior participação solidária dos entes, bem como não atribuiu à união uma maior participação financeira de modo que possibilitasse melhorar e atender de maneira efetiva a população que busca o ingresso de suas crianças à educação básica e fundamental, deixando aos municípios um encargo do qual, mesmo com diferentes previsões legais de repasses financeiros, não consegue atender a alta demanda populacional.

Ciente das dificuldades enfrentadas em promover o acesso à educação local alguns municípios, passaram a instituir os chamados vouchers educacionais através de parceria público-privado para a solução desse problema relacionado às vagas do ensino fundamental à população, eis que, embora a atuação e responsabilidade não seja exclusiva do ente municipal, verifica-se que os estados e a União não auxiliam na promoção desse nível educacional de maneira adequada que possibilite o atingimento de uma universalidade em relação à educação para à população brasileira, através de vagas de ensino de qualidade e condições adequadas.

### Referências

ADRIÃO, Theresa et al . **As parcerias entre prefeituras paulistas e o setor privado na política educacional: expressão de simbiose?**. Educ. Soc., Campinas , v. 33, n. 119, p. 533-549, June 2012 . Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-73302012000200011&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302012000200011&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 05 fev. de 2020.

BASSO, Murilo. **“O que é o voucher escolar, que está no centro do debate eleitoral?”**. 2018. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/educacao/o-que-e-o-voucher-escolar-que-esta-no-centro-do-debate-eleitoral-7zlamjzmmz6vf63vxl90djly/>. Acesso em: 09 fev. de 2020.

BRASIL. **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 05 fev. de 2020.

BRASIL. **LEI Nº 9.394, DE 20 DE DEZEMBRO DE 1996**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm). Acesso em: 04 fev. de 2020.

BRASIL. **EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 14, DE 12 DE SETEMBRO DE 1996**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc14.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc14.htm). Acesso em: 06 fev. de 2020.

BRASIL. **LEI Nº 11.494, DE 20 DE JUNHO DE 2007**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/l11494.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11494.htm). Acesso em: 07 fev. de 2020.

<sup>40</sup> JUNIOR, André Puccinelli; ARAKAKI Allan Thiago Barbosa. Federalismo Cooperativo e a reserva do possível. Campo Grande: Lumen Juris. 2013. Pág. 187.

BUISSA, L. **Federalismo Cooperativo e financiamento de políticas públicas de educação.** In: XXVIII Encontro Nacional do CONPEDI - Conselho Nacional de Pesquisa e Pós Graduação em Direito, 2019, Goiânia. Direitos Sociais e Políticas Públicas. Florianópolis: CONPEDI, 2019. v. 1. p. 191-211. Disponível em: <http://conpedi.danilolr.info/publicacoes/no85g2cd/oqacff9a/Mur-Jd659R6su8H7.pdf>. Acesso em: 09 fev. de 2020.

COSTA, Beatriz Aparecida. **Programa Pró-Creche: um caso de subvenção pública à iniciativa Privada.** In Revista Eletrônica Pesquiseduca. ISSN: 2177-1626. Disponível em: <http://periodicos.unisantos.br/index.php/pesquiseduca/article/view/411/pdf>. Acesso em 02 fev. de 2020.

JUNIOR, André Puccinelli; ARAKAKI Allan Thiago Barbosa. **Federalismo Cooperativo e a reserva do possível.** Campo Grande/MS. Lúmen Juris. 2013.

KHAMIS, Renato Braz Mehanna. **OS MUNICÍPIOS INVIÁVEIS E A PROTEÇÃO FEDERATIVO-CONSTITUCIONAL.** Revista direitos fundamentais & democracia (UniBrasil), v. 22, p. 150, 2017. Disponível em: <https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/1042/522>. Acesso em: 06 fev de 2020.

KRAWCZYK, Nora. **A sustentabilidade da reforma educacional em questão: a posição dos organismos internacionais.** Rev. Bras. Educ. [online]. 2002, n.19, pp.43-62. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbedu/n19/n19a04.pdf>. Acesso em: 09 fev. de 2020.

MEC (ministério da educação). **De onde vêm os recursos do Fundeb?.** Disponível em <http://portal.mec.gov.br/ acessibilidade-sp-940674614/128-perguntas-frequentes-911936531/fundeb-1960787641/142-de-onde-vem-os-recursos-do-fundeb>. Acesso em: 07 fev. de 2020.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional / Alexandre de Moraes. - 13. ed. - São Paulo: Atlas, 2003.**

OLIVEIRA, Jaqueline Dos. **Alocação de recursos públicos para instituições privadas no campo educacional: apontamentos sobre algumas experiências.** Disponível em: <https://anpedsudes-te2014.files.wordpress.com/2015/07/jaqueline-dos-santos-oliveira.pdf>. Acesso em: 02 fev. de 2020.

PRESTES, Lisiê Ferreira. **Federalismo e sua aplicabilidade no sistema brasileiro atual.** Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.8, n.3, 3º quadrimestre de 2013. Disponível em: <https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/rdp>. Acesso em: 04 fev. de 2020.

PEREIRA, Lucas Clemente de Brito. **Democracia e federalismo.** Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 12, n. 1502, 12 ago. 2007. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/10257>. Acesso em: 02 fev. de 2020.

PMC (Prefeitura Municipal de Curitiba). **97 instituições estão habilitadas para ofertar vagas em creche em 2020.** 2019. Disponível em: <https://www.curitiba.pr.gov.br/noticias/97-instituicoes-estao-habilitadas-para-ofertar-vagas-em-creche-em-2020/53682>. Acesso em: 11 fev. de 2020.

UNICEF. **175 milhões de crianças não estão matriculadas na educação infantil. 2019.** Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/comunicados-de-imprensa/175-milhoes-de-criancas-nao-estao-matriculadas-na-educacao-infantil>. Acesso em: 07 fev. de 2020.

WESTPHAL, Fernanda Prince Sotero. **Direitos humanos na educação, um pilar para o exercício**

**da cidadania e a concretização da dignidade da pessoa humana.** Revista Direitos Fundamentais & Democracia. UniBrasil: Faculdades Integradas do Brasil. v. 05. 2009. Disponível em: <https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/issue/view/5>. Acesso em: 03 fev. de 2020.

Recebido em 14 de julho de 2020.

Aceito em 20 de julho de 2020.