

PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS E A ARRECADAÇÃO DOS TRIBUTOS COMO FINANCIADORES DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS

Allana Carolina de Castro **CRISOSTOMO**¹

Resumo: Desde os tempos remotos, a tributação é o recurso utilizado pelos Estados com intuito de adquirir receita para manutenção dos gastos públicos. Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, de caráter amplamente democrático social, buscou-se de forma incessante a construção de uma sociedade livre, justa e igualitária a fim de reduzir as desigualdades sociais e regionais. Dessa forma, o Estado, no exercício de sua soberania, arrecada tributos com a finalidade de implementar políticas públicas assegurando os direitos fundamentais, limitado aos princípios constitucionalmente previstos. Dentre tais direitos, o presente artigo realizará uma análise e investigação acerca dos tributos e sua relação com o custeio da educação básica através do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação básica (FUNDEB).

Palavras-chave: Constituição Federal. Desigualdade. Educação. Políticas Públicas. Tributos.

CONSTITUTIONAL PRINCIPLES AND TAX COLLECTION AS FINANCERS OF EDUCATIONAL POLICIES

Abstract: Since ancient times, taxation has been the resource used by States in order to acquire revenue to maintain public spending. With the promulgation of the Federal Constitution of 1988, of a broadly democratic social character, the search for the construction of a free, fair and egalitarian society was constantly sought in order to reduce social and regional inequalities. Thus, the State, in exercising its sovereignty, collects taxes for the purpose of implementing public policies ensuring fundamental rights, limited to the constitutionally provided principles. Among these rights, this article will carry out an analysis and investigation about taxes and their relationship with the cost of basic education through the Fund for Maintenance and Development of Basic Education (FUNDEB).

Keywords: Federal Constitution. Inequality. Education. Public Policies. Taxes.

1. INTRODUÇÃO

O presente artigo discorrerá sobre a necessidade de implementação de políticas públicas no Brasil e a importância na redução das desigualdades sociais, em acordo com os preceitos dispostos na Constituição Federal: a busca por uma sociedade livre, justa, solidária, com respeito e dignidade à pessoa humana.

¹ Bolsista da FAPESB. Mestranda em Políticas Sociais e Cidadania pela Universidade Católica (UCSAL).

Desde a promulgação da Constituição de 1988, restou claro o dever do Estado em prover de maneira universal os serviços sociais básicos, saúde, educação de qualidade e previdência social.

E, nesse sentido, demonstrada a importância da intervenção do Estado no incentivo da efetivação dos direitos fundamentais e a contribuição da tributação nos aspectos sociais de forma que, arrecada receita com o fim de implementar suas políticas públicas e sociais, inclusive no tange a educação básica no país.

Sob fundamento dos preceitos Constitucionais e normatização dos tributos, nota-se a importância de investimentos na educação com a finalidade de garantir o desenvolvimento e formação dos indivíduos, assegurando, portanto, o que conceitua o Estado Democrático de Direito. Nesse aspecto, o fomento educacional concebe ainda o progresso econômico e conseqüentemente, redução das desigualdades.

Sendo assim, através da pesquisa bibliográfica, o artigo faz uma breve análise acerca das questões políticas públicas no Brasil ressaltando suas origens, conceitos e constituição institucional, além de abordar a relevância da implementação da tributação na educação básica de ensino e políticas educacionais de qualidade.

2. ORIGEM DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E A FUNÇÃO DO ESTADO

Ao analisar as políticas públicas é fundamental explanar sobre a importância do Estado na sociedade. O Estado, conforme dispõe a Constituição Federal, tem o dever de garantia do bem-estar social assegurando a população uma vida digna com mínimo existencial e direito a saúde, educação, alimentação, habitação, transporte dentre outros.

A convivência social requer ferramentas que venham a proteger direitos e promover a harmoniosa convivência entre os indivíduos em uma coletividade, além do

reconhecimento territorial nacional diante de outros povos. Nesse prisma o Estado se estrutura sob o fundamento de manter a coesão social, garantir a propriedade privada e outros direitos coletivos – que com o amadurecimento do Estado, surge a ideia e prática de um Estado voltado ao Bem-Estar-Social, o qual busca satisfazer a população através de políticas públicas focalizadas e universais – as quais buscam tratar com isonomia os iguais e os desiguais, na medida em que se desigualem, conforme a formação histórica de cada sociedade (SILVA, 2017, p. 25-42)

De acordo com Cardoso (2010), o modelo latino-americano de política enfatiza as políticas universais como educação, saúde sem deixar de direcionar os esforços para segmentos vulneráveis da população, sobretudo pela quantidade de pessoas que vivem em situação de miséria. Na tradição social democrática europeia o bem-estar foi promovido pelas políticas públicas que reforçam o acesso à saúde, educação e previdência social.

Para Rousseau (2003), o contrato social é a forma de que o indivíduo demonstra sua liberdade, bem-estar e segurança mesmo quando é submetido à autoridade política do Estado, pois através do contrato poderá obedecer às leis, mas de acordo com seu próprio consentimento. Rousseau foi fundamental na figura do Estado na organização social. A ideia do contrato social seria a forma de proteção da propriedade privada, que, segundo ele, seria a origem das desigualdades.

As normas e regras implementadas pelo Estado e que devem ser seguidas pela sociedade podem ser consideradas um contrato social, tem-se ainda o Estado como possuidor de capacidade decisiva e soberana com finalidade de atender e proteger o bem-estar social.

O Brasil é um país politicamente descentralizado e tem sua organização política administrativa tributária, sendo que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios são caracterizados como entidades autônomas – autonomia que garante equilíbrio. A União é a soma de estados e municípios inseridos neste

arcabouço federativo, e a garantia da estabilidade institucional é promovida por meio da Constituição Federal brasileira de 1988, a qual visa garantir a distribuição de competências e demonstração de coesão entre todos os entes federados, conforme expressa o princípio da indissolubilidade do vínculo federativo, registrado no artigo 1º da CF de 1988.

O estudo de políticas públicas tem origem nos EUA enquanto área de conhecimento e disciplina acadêmica, rompendo ainda etapas seguidas pela Europa no que tange a estudos e pesquisas nessa área haja vista que, nesse país concentrava-se uma maior análise acerca dessas políticas.

Nos EUA, o estudo das políticas públicas surgiu com desdobramentos de trabalhos baseados em teorias explicativas sobre Estado e instituições do Estado e o governo como produtos por excelência de políticas públicas. Diferente do que ocorreu na Europa, nos EUA a política pública surge no mundo acadêmico sem que fossem estabelecidas as relações teóricas sobre o papel do Estado. De acordo com Celina Souza:

A política pública como área de conhecimento e disciplina acadêmica nasce nos Estados Unidos rompendo ou pulando as etapas seguidas pela tradição europeia de estudos e pesquisas nessa área, que se concentravam, então, mais na análise sobre o Estado e suas instituições do que na produção dos governos (SOUZA, 2007, p. 66-67).

O subcampo de análise de políticas públicas se constituiu nos EUA no final dos anos 1960 e início dos anos 1970. O movimento de análise de políticas públicas, que conduziu à transformação de cursos de mestrado em administração pública e em cursos de política pública, foi um movimento voltado à formação profissional de servidores públicos capazes de encontrar soluções para problemas públicos (MINTRON, 2007).

Os estudos acerca das políticas que são desenvolvidos por acadêmicos, normalmente tratam de questões da natureza de atividade do Estado e buscam compreender e explicar o processo da política pública, assim como os exemplos

utilizados por pesquisadores na análise do processo de formulação e implementação de políticas (DOBUZINSKIS; HOWLETT; LAYCOCK, 2007)

Entende-se por políticas públicas as ações e programas do Estado que buscam a solução dos problemas sociais. Contudo, não há um conceito específico dessas ações, e nesse aspecto Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas. Lynn (1980) a determina como um conjunto específico de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”.

A definição mais conhecida continua sendo a de Laswell, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam em responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por que e que diferença faz (SOUZA, 2006, p. 20-45).

Rodrigues evidencia que:

Políticas públicas são ações de Governo, portanto, são revestidas da autoridade soberana do poder público. Dispõem sobre “o que fazer” (ações), “aonde chegar” (metas ou objetivos relacionados ao estado de coisas que se pretende alterar) e “como fazer” (estratégias de ação) (RODRIGUES, 2010, p. 53).

O desenvolvimento e análise das políticas públicas nos EUA foi o ponto que gerou a institucionalização desse estudo naquele país. Assim, esse campo desenvolveu-se segundo trajetórias distintas em outros países, em muitos dos quais não ocorreu uma diferenciação entre dois subcampos, o de *policy analysis* e o de *policy studies* (HOWLETT; LINDQUIST, 2007; BLUM; SCHUBERT, 2013), como no caso do Brasil.

Para uma melhor análise das instituições políticas se faz necessário relacionar *policy analysis* – análise de políticas – com os processos de *polity*, *politics* e *policy*.

Essas três dimensões de políticas são basilares, para a elaboração vitoriosa de uma política pública.

De acordo com Frey (2000 apud SILVA, 2017), para ser elaborada uma análise de políticas é necessário entender a *polity*, que se refere à ordem do sistema político, apresentada pelo sistema sendo a estrutura institucional do sistema político-administrativo; a *politics*, como sendo os processos políticos conflituosos e a *policy*, que são as políticas públicas no seu processo final, os resultados das regras e dos conflitos.

Como exemplo dessas inter-relação na *policy analysis*, a *polity*, que corresponde às formas de governo, ao sistema de governo e as formas do Estado, irá interferir na *politics* e na *policy*. A *policy analysis* deve ser analisada de acordo com as perspectivas neoinstitucionalistas, haja vista que essa perspectiva não explica tudo por meio das instituições, ao também considerar o comportamento dos diversos atores. Em situações nas quais os processos políticos são pouco consolidados é difícil explicar os acontecimentos pelo fator institucional, impõe-se como componente explicativo adicional o fator “estilo de comportamento político”, que irá influenciar nas relações políticas (FREY, 2000, p. 211-260).

Portanto, tem-se o Estado como garantidor de padrões mínimos de renda, habitação, saúde, educação, seguridade dentre outros, é quem direciona os governos na promoção das políticas públicas que fortaleçam e acatem os anseios da população.

3. A TRIBUTAÇÃO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIRAS

A análise de políticas no Brasil ocorre desde 1930 e teve a participação de inúmeros profissionais de diversas formações disciplinares e com o decorrer do tempo foi devidamente institucionalizado tendo um *boom* de cursos de políticas públicas com áreas correlatas.

De acordo com Farah (2016), a partir de 1930, com a implantação do Estado Nacional Desenvolvimentista, surgiram as primeiras atividades sistemáticas de mobilização de conhecimento de base científica que subsidiaram a subsidiar a formulação de políticas públicas no Brasil.

Ocorre que, em 1980, em razão da dinâmica política e grandes transformações que o país enfrentava com reformas de cunho econômico, social, na saúde, educação, saneamento, previdência tornou-se necessário compreender as possibilidades e óbices para as mudanças constitucionalmente previstas que necessitava de decisões do governo.

A intenção aqui não é entender a Reforma do Estado em si, mas a forma como essa nova configuração do Estado corroborou para a consolidação e expansão das carreiras públicas, em especial a de especialista em políticas públicas, a abertura de cursos de graduação e pós-graduação, assim como a inclusão de disciplinas em áreas correlatas, expandindo os horizontes desse recente campo do conhecimento. Portanto, falar do processo de redefinição do papel do Estado, das suas formas de relação com a sociedade, no caso brasileiro, não se resume apenas a falar das mudanças de Regime político do final dos anos 1980 (BRASIL, 2016, p. 71-90).

Nos anos de 1980 e 1990, o Brasil passou por uma grande reforma e ação social que gerou grandes mudanças no perfil do SBPS. Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, houve uma expressiva alteração na intervenção do Estado e sua responsabilidade na implementação de direitos e proteção social gerando impactos relevantes, inclusive no que tange a definição dos benefícios, definindo garantias legais de proteção aos cidadãos e dignidade à pessoa humana.

Para Capella (2016), houve uma mudança da redefinição do Estado quanto a suas funções e papéis. Diferentemente do Estado anteriormente centralizador, a Reforma proposta nos anos 90, não seria capaz de resolver os problemas de desigualdades sociais e econômicas importantes nem conflitos sociais.

A autonomia dos entes federativos – Estados e Municípios – e a descentralização política permitem uma maior relação da sociedade com o Estado. A consolidação democrática e a cidadania precisavam ser fortalecidas na base, e a forma de se fazer isso está diretamente relacionada com a relação entre o Estado e a sociedade (BRASIL, 2016, p. 71-90).

Nesse sentido, faz-se necessário trazer à tona o conceito de governança como a capacidade administrativa financeira do governo na implementação das políticas públicas e a governabilidade, que é sua legitimidade e capacidade de condução das instituições para alcance dos interesses sociais, ambas estão diretamente relacionadas a ação do Estado e a forma como ele se posiciona quanto e determina as políticas públicas.

Através da intervenção e efetivação das políticas públicas, governo e Estado buscam racionalizar a administração pública e através da arrecadação e receita pública proporcionam qualidade de vida dos cidadãos garantindo o equilíbrio econômico com o fim de reduzir as desigualdades sociais.

Nesse aspecto, o sistema tributário nacional, inserido na Constituição Federal, norteiam os limites ao poder de tributar do Estado assegurando ao contribuinte proteção a possíveis arbitrariedades. E assim Machado esclarece:

Tais princípios existem para proteger o cidadão contra os abusos do Poder. Em face do elemento teleológico, portanto, o intérprete, que tem consciência dessa finalidade, busca nesses princípios a efetiva proteção do contribuinte. Aliás, o Direito é um instrumento de defesa contra o arbítrio, e a sua supremacia constitucional, que alberga os mais importantes princípios jurídicos, é por excelência um instrumento do cidadão contra o Estado. Não pode ser invocada pelo Estado contra o cidadão (MACHADO, 2005, p. 52).

A Constituição Federal dispõe de princípios pelos quais certificam a preservação de direitos fundamentais dentre eles os principais na busca da isonomia social: a anterioridade que veda a cobrança de tributos “no mesmo exercício financeiro em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou”; o princípio da legalidade

que impede a instituição de tributo sem que haja lei instituída; igualdade tributária que determina a igualdade de todos perante a lei.

Fundamental ainda explicar sobre o princípio da capacidade contributiva que define “sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte [...]”, trazendo consigo mecanismos que busquem reduzir a concentração da renda e conseqüentemente atenuar a desigualdade social proporcionando uma sociedade justa e igualitária.

O art. 170 da Constituição trata ainda acerca de questões referentes a ordem econômica e seus objetivos no Estado Democrático de Direito, assim, as medidas econômicas refletem diretamente nos direitos sociais assegurados também na Carta Magna, e contribuem na desenvoltura das políticas públicas que visam atingir maior desenvolvimento social

Um planejamento tributário desenvolvido permite maior crescimento econômico e redução da desigualdade social quando realizado de forma efetiva através de programas elaborados pelo governo, com previsão de custos e impactos orçamentários que concedem incentivos fiscais.

Uma política tributária orientada para o desenvolvimento econômico e justiça social, que não tiver na sua essência o estímulo ao trabalho e à produção, compensando a redução de encargos pela tributação sobre acréscimos patrimoniais, termina por não provocar desenvolvimento econômico nem justiça social e gera insatisfações de tal ordem que qualquer processo de pleno exercício dos direitos e garantias democráticas fica comprometido (MARTINS, 1992, p. 6-7)

Através da arrecadação de tributos é possível angariar recursos com fim de custear as despesas públicas, além de servir ainda como instrumento de intervenção. Ademais, em razão da extrafiscalidade tributária, que é um dos instrumentos que propiciam a indução do comportamento ou não do contribuinte, tem a finalidade de concessão e benefícios, como é o caso das políticas públicas. Contrariamente a extrafiscalidade, a fiscalidade tem a intenção meramente arrecadatória.

Para Marcus de Freitas Gouvêa (2008), que citam diversos doutrinadores para conceituar a extrafiscalidade, o tributo extrafiscal compreende a intervenção do estado e medidas fiscais que estimulam ou não comportamentos do contribuinte através de uma tributação progressiva ou regressiva e assim conceder benefícios e incentivos fiscais.

Nesse aspecto, se há uma política fiscal de excelência é possível promover o desenvolvimento e evolução do país, além disso, o planejamento e análise de tributos determinam a arrecadação da política financeira, sem contrapor a polícia econômica e social que orienta aquele ente.

Portanto, a política tributária deve ser justa, isonômica e levar em consideração a capacidade contributiva do contribuinte, buscando, principalmente, investimentos na educação que é fundamental na formação crítica do cidadão e fomento do conhecimento e melhoria da qualidade de vida.

As demandas por proteção social e por igualdade organizam-se, contudo, de forma diferenciada em cada sociedade, e interagem em função de sua dinâmica econômica, social e da forma de organização e legitimação de seu sistema político. A resposta a elas depende da forma como se constitui a questão social, aqui entendida no sentido que lhe dá Castel: como uma contradição em torno da qual “uma sociedade experimenta o enigma de sua coesão e tenta afastar o risco de sua fratura” (CASTEL, 1995, p. 18).

Conforme Matias (2010) avaliando um sentido mais amplo, adequando os tributos aos princípios da Política Fiscal, a teoria da tributação tenta aproximar-se de um sistema tributário ideal através dos princípios da equidade, progressividade, neutralidade e simplicidade pode ser aplicado.

Com efeito, o Estado Fiscal é justamente aquele em que o financiamento dos serviços públicos (ex: serviços educacionais) tem como fonte as riquezas

provenientes da exigência de tributos legalmente instituídos, incidentes sobre o patrimônio ou o trabalho dos cidadãos, observando-se, sempre que possível, o princípio da capacidade contributiva (TORRES, 2005, p. 461).

Lopes (apud OLIVEIRA, 2005) entende a seguinte classificação: a) Políticas sociais, de prestação de serviços essenciais e públicos, tais como a saúde, educação, segurança e justiça; b) políticas sociais compensatórias, tais como a previdência e assistência social, seguro-desemprego, etc.; c) políticas de fomento, tais como a concessão de crédito e incentivos, preços mínimos, desenvolvimento industrial, tecnológico, agrícola, etc.; d) as reformas de base, como a reforma urbana e agrária e ainda; e) políticas de estabilização monetária, sem prejuízo para tantas outras mais específicas ou genéricas.

4. TRIBUTOS E A ARRECADAÇÃO PARA POLÍTICAS EDUCACIONAIS: PREVISÃO CONSTITUCIONAL

O tributo tem origem remota e certamente acompanhou toda a evolução e origem das primeiras sociedades e sempre carregou um viés negativo por parte do contribuinte que entende o Estado como sendo acumulador de riquezas. Ademais, o Estado então passou a se preocupar com a promoção do desenvolvimento econômico-social, educacional e parte de seus recursos arrecadados são utilizados na implementação políticas educacionais.

O art. 205 da Constituição Federal dispõe sobre o dever dos Entes Federativos na implementação de políticas educacionais. Corroborando com tais preceitos Constitucionais, Silva afirma “a educação como processo de reconstrução da experiência é um atributo da pessoa humana, e, por isso, tem que ser comum a todos” (SILVA, 2005, p. 837).

Legitimando com Silva, Goldenberg afirma ainda “a legislação brasileira tem, reiteradamente, afirmado a responsabilidade do Poder Público para com a educação, particularmente no que diz respeito ao oferecimento de ensino básico. A

última Constituição, inclusive, tornou-o direito público subjetivo” (GOLDENBERG, 1993, p. 70).

Portanto, para fazerem valer seus papéis constitucionais, os entes federados aplicam nos seus respectivos sistemas de ensino os recursos financeiros advindos fundamentalmente de arrecadação tributária impositiva suportada pelos cidadãos, principalmente na forma de impostos (CASTRO, 2007, p. 858).

Dada a importância da educação no desenvolvimento econômico e social do país, através da união de vários órgãos do governo, foi criado inicialmente o Instituto Nacional de Desenvolvimento da Educação e Pesquisa (INDEP) através da lei 5.537/68 e, posteriormente, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

O FNDE foi criado com a finalidade de captar recursos e custear a educação do ensino primário ao superior, concedendo assistência financeira a projetos, pesquisa, alimentação, bolsas de estudo em acordo com as diretrizes de planejamento educacional. Dessa forma, o FNDE é um órgão de execução das políticas educacionais que trabalha no sentido de melhoria do ensino, infraestrutura, alimentação nas escolas e, juntamente com o MEC, busca zelar pelas avaliações e conteúdo das ações de ensino.

Para o custeio do financiamento educacional a União arrecada tributos que são repartidos entre estados e municípios e, através de porcentagens legalmente previstas no art. 4º da Lei 5.537/68, devem ser administrados e transferidos diretamente para o FNDE.

Diante disso, resta clara a atribuição dos Entes Federativos na administração da educação do país e, nesse sentido dispõe o art. 211 da Constituição Federal:

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino. § 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função

redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. § 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil. § 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio. § 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório. § 5º A educação básica pública atenderá prioritariamente ao ensino regular. (BRASIL, 1988)

O referido artigo Constitucional dispõe dos principais objetivos, divisão e organização das instituições de ensino público federais, e a busca incessante de implementar a educação, cidadania e dignidade da pessoa humana para toda sociedade. Nesse cenário, nota-se a importância essencial do Estado como provedor dos direitos sociais.

Dentre as diversas espécies tributárias existentes, a satisfação do direito fundamental à educação básica está substancialmente lastreada nas receitas derivadas de impostos. Isso só confirma o valioso papel desse tributo para o financiamento dos denominados serviços públicos *uti universi* – sem destinatários específicos e insuscetíveis de divisão –, como é o caso dos serviços educacionais (CARDOSO JÚNIOR, 2009, p. 142).

A União é responsável pelo sistema federal de ensino e financiamento das instituições de ensino público a nível federal, além disso, promoverá também a assistência e técnica de financeira dos Estados e Municípios. Os Municípios são incumbidos por ações voltadas a educação infantil – pré-escola e creches, zero a cinco anos - e início da Educação Básica. Os Estados, todavia, são responsáveis pela educação a nível fundamental e médio, segunda e terceira etapas da Educação Básica.

Em que pese a divisão dos tributos acerca das políticas educacionais, o art. 212 da Constituição Federal atribui que, a União jamais poderá atribuir menos de 18% (dezoito por cento) aos Estados, Distrito Federal e Municípios e menos de 25% (vinte

e cinco por cento) da receita resultante de impostos, proveniente de transferências para manter e desenvolver o ensino educacional.

Em regra, os recursos públicos alocados para o Fundeb têm origem nas receitas dos impostos e transferências dos Estados, Municípios e Distrito Federal. A participação da União é subsidiária e complementar, somente acontecendo na hipótese de os entes federados deixarem de atingir, com recursos próprios, o valor mínimo nacional estabelecido por aluno/ano (MILITÃO, 2011, p. 132).

O legislador atribuiu também fontes suplementares para o financiamento da educação básica, conforme prevê art. 208, VII, no sentido de promover programas de transporte, alimentação, material didático, alimentação e assistência à saúde através de recursos provindos das contribuições sociais, e nesse aspecto Machado afirmou ainda.

Compete à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas". Pode-se afirmar, assim, que contribuição social "é uma espécie de tributo com finalidade constitucionalmente definida, a saber, intervenção no domínio econômico, interesse de categorias profissionais ou econômicas e seguridade social. (MACHADO, 2005, p. 407).

Além dos recursos tributários supracitados como financiadores da educação, foi instituído ainda a contribuição social destinada ao financiamento de projetos e ações voltadas a educação básica das redes públicas, o salário educação, que é distribuído proporcionalmente ao número de alunos matriculados, tais tributos são despendidos pelas empresas conforme previsão legal.

São contribuintes do salário-educação as empresas em geral e as entidades públicas e privadas vinculadas ao Regime Geral da Previdência Social, entendendo-se como tal qualquer firma individual ou sociedade que assuma o risco de atividade econômica, urbana ou rural, com fins lucrativos ou não, sociedade de economia mista, empresa pública e demais sociedades instituídas e mantidas pelo poder público, nos termos do § 2º, art. 173 da Constituição

Conforme previsão da Lei nº 10.832/03, os recursos do salário educação devem ser arrecadados e distribuídos pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

– FNDE, ressaltado, em 90% (noventa por cento) de seu valor, a arrecadação realizada em cada Estado e no Distrito Federal, em quotas, conforme segue:

a) Quota Federal, correspondente a 1/3 (um terço) do montante de recursos, que será destinada ao FNDE e aplicada no financiamento de programas e projetos voltados para a universalização do ensino fundamental, de forma a propiciar a redução dos desníveis sócio-educacionais existentes entre Municípios, Estados, Distrito Federal e regiões brasileiras; b) Quota Estadual, correspondente a 2/3 (dois terços) do montante de recursos, que será creditada mensal e automaticamente em favor das Secretarias de Educação dos Estados e do Distrito Federal para financiamento de programas, projetos e ações do ensino fundamental; c) Quota Estadual e Municipal, correspondente a 2/3 (dois terços) do montante de recursos, que será creditada mensal e automaticamente em favor das Secretarias de Educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para financiamento de programas, projetos e ações do ensino fundamental;

A Constituição Federal de 1988, quando da sua promulgação, além de estabelecer os percentuais mínimos que cada um dos entes federativos deve aplicar de suas respectivas arrecadações fiscais em educação, determinou, ainda, que dos respectivos montantes, pelo menos 50% (cinquenta por cento) deveriam ser destinados à eliminação do analfabetismo e universalização do ensino fundamental (SANTOS, 2018, p. 11).

Tabela 1 - Composição financeira de tributos repassados do FUNDEB

UFs	Origem dos recursos	Contribuição à formação do Fundo			
		2007	2008	2009	2010 a 2020
Estados, Distrito Federal e Município	FPE, FPM, ICMS, ressarcimento pela desoneração de exportações (LC 87/96) e IPIexp. *	16,66%	18,33%	20%	20%
	ITCMD, IPVA, ITRm e outros eventualmente instituídos. *	6,66%	13,33%	20%	20%
União	Complementação federal com recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. **	R\$ 2 bilhões	R\$ 3 bilhões	R\$ 4,5 bilhões	10% do valor total das contribuições dos Estados, Municípios e Distrito Federal.

(*) Inclusive receitas correspondentes à dívida ativa, juros e multas relacionadas aos respectivos impostos.

(**) Valores originais, a serem atualizados com base no INPC/IBGE.

Fonte: SANTOS, 2015, p. 35.

Conforme tabela 1, além dos tributos previstos no art. 212 da Constituição Federal anteriormente mencionados, dos 25% (vinte e cinco por cento) das receitas provenientes do Estado, 20% (vinte por cento) desses recursos são provenientes da arrecadação de IPVA, ICMS, ITCMD, parte do IPI exportado e Fundo de Participação dos Estados.

Ao que tange os tributos municipais, dos 25% (vinte e cinco por cento) de suas receitas, 20% (vinte por cento) provem do Fundo de participação dos municípios e do ITR. Para Silva (2015), a complementação dos recursos federais para educação deve ser no mínimo de 10% do total dos recursos integrantes da cesta do Fundeb.

Para Silva (2015), alguns teóricos sustentam que as verbas federais destinadas ao Fundeb estão aquém do potencial financeiro da União, isto é, são insuficientes em comparação com a sua arrecadação tributária. No mesmo sentido, é o escólio de José Marcelino de Rezende Pinto: “Para que qualquer ampliação dos gastos públicos com educação ocorra no país é fundamental ampliar a participação da União no financiamento da educação básica” (BASSI, 2011 apud PINTO, 2010)

Dentre as diversas espécies tributárias existentes, a satisfação do direito fundamental à educação básica está substancialmente lastreada nas receitas derivadas de impostos. Isso só confirma o valioso papel desse tributo para o financiamento dos denominados serviços públicos *uti universi* – sem destinatários específicos e insuscetíveis de divisão –, como é o caso dos serviços educacionais (CARDOSO JÚNIOR, 2009, p. 142).

Em que pese a arrecadação para investimentos em educação, de acordo com o relatório da OCDE de 2018, o Brasil gasta ao ano em educação pública em torno de 6% de seu Produto Interno Bruto (PIB) e, mesmo esse valor estando acima da média dos países que fazem parte da OCDE ele está entre os últimos nas avaliações internacionais de desempenho escolar, mesmo que possua sucesso nas esferas estaduais e municipais. (AGENCIA BRASIL, 2018).

Ademais, os gastos de educação no Brasil superam os da Argentina, Colômbia, Chile, México e Estados Unidos, contudo, todavia, ainda assim o país está entre últimas posições do PISA (Programme for International Student Assessment) na avaliação de desempenho escolar internacional.

Dessa forma, resta demonstrado que o problema da educação deficiente no país não é reflexo do pouco investimento e recursos financeiros, mas também, da necessidade de aprimoramento de políticas, processos de educação, investimento na cultura educacional desde nível básico, bem como a preparação dos professores.

No Brasil, há uma ênfase muito grande de direcionamento de recursos públicos para o ensino universitário, e não para a formação básica escolar. Acontece que a maior deficiência educacional, de acordo com o próprio estudo da OCDE, está na base, e não na formação universitária. O problema se agrava, haja vista que muitos alunos ingressam em universidades com deficiências básicas de interpretação de texto e matemática. Além disso, os cursos universitários das faculdades públicas formam centenas de alunos de profissões que não conseguem ser absorvidas pelo mercado de trabalho (filosofia e sociologia, por exemplo), segundo entende Alan (2018).

Posto isso, além da arrecadação dos tributos no investimento da educação é fundamental também a implantação de políticas educacionais desde a formação básica a fim de que haja um conseqüente crescimento, desenvolvimento intelectual e econômico do país já que, através da educação é possível a formação de uma sociedade mais bem capacitada, empregada, desenvolvida igualitária capaz de proporcionar um equilíbrio e justiça social.

5. CONCLUSÃO

Portanto, da análise do artigo é possível compreender a origem das políticas públicas inicialmente na Europa de cunho teórico, e, posteriormente como matéria acadêmica nos EUA onde melhor se desenvolveu.

Todavia, a partir de 1930, o Brasil passou a vivenciar maiores desdobramentos acerca do estudo das políticas sociais e as transformações, atualizações e surgimento de novos profissionais e pesquisadores, concatenando a diversas matérias, inclusive após a promulgação da Constituição Federal de 1988 que é notadamente marcada pela redemocratização do país, visando o atual Estado democrático de direito, princípios constitucionais, valores democráticos e direitos sociais.

Nesse liame, notada a importância da educação processo de desenvolvimento econômico e social do país, bem como, expressa a obrigação Constitucional do Estado e o seu dever de implementar políticas de educação fomentar a cidadania e igualdade para todos, foi criado o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. O FNDE surge com a finalidade de prestar assistência financeira e administrativa aos Estados e Municípios efetivando os planos e ações educacionais elaborados pela União.

Ademais, a fim de cumprir a finalidade que lhe é imposta, a União se utiliza da arrecadação de tributos que são repartidas entre estados e municípios. Em que pese haver fundo de investimento voltado para educação e repartição dos tributos para o ensino, infelizmente, tais recursos ainda são insuficientes para suprir as necessidades dos alunos.

A educação em qualquer que seja o nível básico, fundamental, médio, superior, vai muito além da contratação de profissionais, como também, faz-se necessário um investimento na cultura e implementação de programas voltados as questões educacionais.

Portanto, além do alto investimento educacional, é primordial que eles sejam bem empregados de forma que assegure a população uma educação de excelência, qualidade, técnicas de ensino, valorização do professor e políticas educacionais. Não adianta investir em educação sem que seja de qualidade!

REFERÊNCIAS

- ALBINO, Luciano. *10 lições sobre Max Weber*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2016. (Coleção 10 Lições).
- ALMEIDA, Alberto Carlos. *A cabeça do brasileiro*. Rio de Janeiro: Record, 2007.
- BRASIL, Felipe. CAPELLA, Ana. *Os Estudos das Políticas Públicas no Brasil: passado, presente e caminhos futuros da pesquisa sobre análise de políticas*. *Revista Política Hoje*, Volume 25, n. 1 (2016) - p. 71-90 73.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Planalto, 2006. Disponível em: < <http://www.planalto.gov.br> > Acesso em: 24 de junho de 2020.
- BRASIL. *Decreto 6003 de 29 de dezembro de 2006*. Regulamenta a arrecadação, a fiscalização e a cobrança da contribuição social do salário-educação. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D6003.htm>. Acesso em: 20 de junho de 2020.
- BRASIL. *Lei nº 10.832, de 29 de dezembro de 2003*. Dispõe sobre salário educação. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.832.htm>. Acesso em: 20 de junho de 2020.
- CARDOSO, Fernando Henrique. *Xadrez internacional e social-democracia*. São Paulo: Paz e Terra, 2010.
- CASTRO, Jorge Abrahão. *Financiamento e gasto público na educação básica no Brasil: 1995- 2005*. *Revista Educação & Sociedade*, Campinas, v. 28, n. 100, p. 857-876, mai./ago. 2007.
- CARDOSO JÚNIOR, Luiz Eduardo de Queiroz. *Direitos fundamentais e tributação: por que pagar impostos*. *Vox Juris*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 1, p. 133-145, dez. 2009
- DOBUZINSKIS, Laurent; HOWLETT, Michael; LAYCOCK, David. *Policy analysis in Canada: the state of art*. Toronto: University of Toronto Press, 2007.
- FARAH, M. F. S. *Análise de políticas públicas no Brasil: de uma prática não nomeada à institucionalização do 'campo de públicas*. *Revista de Adm. Pública*, v. 50, n. 6, pp.959-979, 2016.
- FREY, Klaus. *Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil*. *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 21. p. 211-260, jun. 2000. Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89>> . Acesso em: 22 de junho de 2020.

FURLAN, Fabiano Ferreira. *O debate entre John Rawls e Jürgen Habermas sobre a concepção de justiça*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2012.

GHANI, Alan. *Derrubando o clichê “tem que investir em educação”*. Disponível em: <https://www.infomoney.com.br/colunistas/economia-e-politica-direto-ao-ponto/derrubando-o-cliche-tem-que-investir-em-educacao/>. Acesso em: 17 de julho de 2020.

GOUVÊA, Marcus de Freitas. A extrafiscalidade no Direito Tributário e suas classificações. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 11, n. 1226, 9 nov. 2006.

HOFLING, Eloisa. *Estado e Políticas (Públicas) Sociais*. Cadernos Cedes, ano XXI, nº 55, novembro/2001.

MACHADO, Hugo de Brito. *Curso de Direito Tributário*. 26. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2005.

MALISKA, Marcos Augusto. *O direito à educação e a Constituição*. Porto Alegre: Sérgio Fabris Editor, 2001.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Direito Econômico e Tributário – Comentários e Pareceres*. Ed. Resenha Tributária, SP, 1992, pág. 6/7.

ROSSEAU, Jean-Jacques. *O contrato social*. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

SILVA, Allan *et al.* *A relação entre Estado e políticas públicas: uma análise teórica sobre o caso brasileiro*. *REVISTA DEBATES*, Porto Alegre, v. 11, n. 1, p. 25-42, jan.-abr. 2017.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

SANTOS, José Ricardo. *Et al.* *As fontes Constitucionais de recursos tributários destinados à educação no Brasil e os respectivos critérios de distribuição*. Disponível em: <<https://home.unicruz.edu.br/mercosul/pagina/anais/2015/>>. Acesso em: 19 de abril de 2021

SOUZA, Celina. *Políticas Públicas: uma revisão da literatura*. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45.

SOUSA, João Paulo. *Tributação, Cidadania, Políticas Públicas e Justiça Social*. Disponível em <https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/28460/tributacao-cidadania-politicas-publicas-e-justica-social>. Acesso em: 20 de junho de 2020.

Entendendo o salário educação. FNDE, 2020. Disponível em <<https://www.fnde.gov.br/index.php/financiamento/salario-educacao/sobre-o->

plano-ou-programa/entendendo-o-salario-educacao>. Acesso em: 20 de junho de 2020.

O que é e como funciona o Fundeb. Todos pela educação, 2020. Disponível em <<https://www.todospelaeducacao.org.br/conteudo/perguntas-e-respostas-o-que-e-e-como-funciona-o-fundeb>>. Acesso em: 17 de julho de 2020.

Entendendo o salário educação. FNDE, 2020. Disponível em <<https://www.fnde.gov.br/index.php/financiamento/salario-educacao/sobre-o-plano-ou-programa/entendendo-o-salario-educacao>>. Acesso em: 20 de junho de 2020.