



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – UNIRIO
Centro de Ciências Jurídicas e Políticas – CCJP
Programa de Pós-Graduação em Direito – PPGD
Mestrado em Direito

RENATA VIEIRA CARBONEL CYRNE

**O CONTROLE DO PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO E A EFETIVIDADE DAS
POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS**

Rio de Janeiro

2022
RENATA VIEIRA CARBONEL CYRNE

**O CONTROLE DO PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO E A EFETIVIDADE DAS
POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito – PPGD do Centro de Ciências Jurídicas e Políticas – CCJP da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – UNIRIO como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Direito.

Rio de Janeiro

2022

C994 Cyrne, Renata Vieira Carbonel
O controle jurisdicional do planejamento
orçamentário na perspectiva da máxima efetividade do
direito à educação / Renata Vieira Carbonel Cyrne. --
Rio de Janeiro, 2022.
149

Orientador: Paulo Roberto Soares Mendonça.
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do
Estado do Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação
em Direito, 2022.

1. Controle. 2. Planejamento orçamentário. 3.
Efetividade. 4. Políticas públicas educacionais. I.
Mendonça, Paulo Roberto Soares , orient. II. Título.

RENATA VIEIRA CARBONEL CYRNE

**O CONTROLE DO PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO E A EFETIVIDADE DAS
POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito – PPGD do Centro de Ciências Jurídicas e Políticas – CCJP da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – UNIRIO como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Direito.

Aprovada em: / /

BANCA EXAMINADORA

Professor Dr. Paulo Roberto Soares Mendonça Professor orientador Universidade
Federal do Estado do Rio de Janeiro - UNIRIO

Professora Dra. Claudia Tannus Gurgel do Amaral Professora avaliadora
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – UNIRIO

Professora Dra. Arícia Fernandes Correia Professora convidada

Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ

RESUMO

Este estudo visa apresentar os limites e as possibilidades do controle jurisdicional do planejamento orçamentário da educação, mesmo antes de sua aprovação, como forma de atuação do Poder Judiciário na garantia da máxima efetividade do direito fundamental à educação. O Plano Nacional de Educação constitui o planejamento setorial da política pública nacional e deve orientar o dever de planejamento estatal na previsão das despesas necessárias e suficientes para dar cumprimento aos programas e ações capazes de produzir os resultados pretendidos e assim concretizar o direito. O controle jurisdicional, assim, deverá se realizar a partir de parâmetros propostos que considerem a essencialidade da política prevista e das decisões orçamentárias consistentes na previsão de despesas orientadas por regras específicas, distanciando-se do campo da livre discricionariedade. A pesquisa foi realizada com base nas leis orçamentárias do Município de Angra dos Reis, em especial o Plano Plurianual, como forma de buscar identificar a compatibilidade entre os planejamentos setorial e orçamentário e a priorização de despesas consentâneas com a ordem jurídico-constitucional.

Palavras-chave: Controle – planejamento orçamentário – efetividade - políticas públicas educacionais.

ABSTRACT

This study aims to present the limits and possibilities of judicial control of education budget planning, even before its approval, as a way of acting by the Judiciary in guaranteeing the maximum effectiveness of the fundamental right to education. The National Education Plan constitutes the sectoral planning of the national public policy and must guide the duty of state planning in the forecast of necessary and sufficient expenses to fulfill the programs and actions capable of producing the intended results and thus realizing the right. Jurisdictional control, therefore, should be based on proposed parameters that consider the essentiality of the planned policy and budgetary decisions consistent with the forecast of expenses guided by specific rules, distancing itself from the field of free discretion. The research was carried out based on the budgetary laws of the Municipality of Angra dos Reis, in particular the Pluriannual Plan, as a way of seeking to identify the compatibility between sectoral and budgetary planning and the prioritization of expenses in line with the legal-constitutional order.

Keywords: Control – effectiveness — budget planning – public education policies.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	9
2. O DIREITO FUNDAMENTAL À EDUCAÇÃO E O PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS NO BRASIL	15
2.1 A evolução do direito à educação no Brasil.....	15
2.2 O direito à educação e sua base principiológico-argumentativa.....	19
2.3 O dever constitucional de planejamento efetivo da política pública educacional..	26
2.4 O Plano Nacional de Educação como eixo do planejamento da política pública educacional no Brasil.....	34
2.4.1 Antecedentes históricos.....	34
2.4.2 O PNE 2014-2024: caminhos para a política pública nacional.....	37
3. O PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO DA EDUCAÇÃO E AS METAS DO PNE: A INTERSECÇÃO ENTRE OS PLANOS.....	45
3.1 O orçamento público após a Constituição de 1988: funções e limites quanto às escolhas públicas fundamentais.....	45
3.2 Os debates sobre a natureza impositiva do planejamento orçamentário.....	48
3.3 A lógica da máxima vinculação aplicada ao planejamento orçamentário da educação.....	53
3.4 A dupla vinculação estatal ao planejamento setorial e orçamentário: o orçamento orientado pelo PNE.....	58

4 O CONTROLE DO PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO NA BUSCA PELA MÁXIMA EFETIVIDADE DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS.....	62
4.1 Fundamentos do controle jurisdicional do orçamento público: da legalidade estrita à máxima efetividade.....	62
4.1.1 O princípio republicano como base do controle orçamentário.....	74
5 A JUDICIALIZAÇÃO DO PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO EM MATÉRIA DE POLÍTICA EDUCACIONAL.....	77
5.1 Fundamentos para o controle jurisdicional do planejamento orçamentário.....	82
5.2 O controle do planejamento orçamentário da educação.....	89
5.3 Uma proposta de parâmetros para o controle do planejamento orçamentário da educação	
6 O PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO DA EDUCAÇÃO INFANTIL E DO ENSINO FUNDAMENTAL NO MUNICÍPIO DE ANGRA DOS REIS: UM ESTUDO DE CASO EM BUSCA DE PARÂMETROS DE CONTROLE DO GASTO PÚBLICO EFICIENTE.....	106
6.1 O planejamento setorial para a educação infantil e o ensino fundamental no Município de Angra dos Reis.....	107
6.2 As metas 1 e 2 nas leis orçamentárias aprovadas pelo Município de Angra dos Reis para o período de 2018 a 2021.....	113
6.3 Os déficits de planejamento orçamentário identificados.....	127
8. CONCLUSÃO.....	130
REFERÊNCIAS.....	144

1. INTRODUÇÃO

O Estado Democrático de Direito inaugurado pela Constituição Federal de 1988 (CF/88) prevê a realização dos direitos fundamentais sociais como base da realização dos objetivos da República e do valor da dignidade da pessoa humana. Esse valor fundamental orienta os objetivos do Estado, consistentes na construção de uma sociedade livre, justa e solidária, na erradicação da pobreza e da marginalização, na redução das desigualdades sociais e regionais e na promoção do bem de todos, sem quaisquer formas de discriminação.

A introdução desses elementos na Constituição ocorreu no contexto de uma reação, ao longo do Século XX, a regimes políticos totalitários que se formaram ao longo do século passado, com forte opressão política e um cenário de constantes violações de direitos fundamentais. A superação do Estado liberal pelo Estado constitucional de Direito e do positivismo jurídico pelo que foi chamado de pós-positivismo, movimento determinado por uma aproximação entre direito e ética, trouxe a centralidade dos direitos fundamentais em todas as esferas do poder público.

Esse novo modelo de Estado deixa claro que suas responsabilidades não se limitam ao respeito às liberdades negativas dos seus cidadãos, mas por um atuar em benefício e em prol da realização dos objetivos dos indivíduos que o integram, provendo as condições materiais necessárias para a vida digna. Os objetivos desse Estado de direito são materializados especialmente pelos direitos fundamentais sociais, dentre eles o direito à educação previsto nos arts.6º e art.205 da Constituição.

As conquistas desse Estado de direito resultaram, dentre outras, na constitucionalização de políticas públicas (*policies*) que realizam direitos fundamentais. Há um processo valorativo que decorre primeiro da inclusão no texto constitucional de preceitos que expressam opções quanto a políticas públicas e que determinam um signo de prioridade na formulação de um programa de ação estatal que não poderá restar excluído da pauta legislativa e administrativa, e que será exigível a partir dessa mesma formulação política (VALLE, 2016). Nesse plano microinstitucional das ações governamentais é que se realiza a *policy-making*, em um processo de compatibilização de objetivos políticos e meios políticos (HOWLETT, RAMESH e PERL, 2013).

Essa prioridade na formulação das políticas públicas sociais determina a necessidade de um planejamento efetivo para a sua oferta, através da entrega de bens e serviços sociais pelo Estado, motivo pelo qual a Constituição brasileira estabeleceu o dever de planejamento governamental, consistente na primeira etapa de uma gestão por resultados na busca pela realização dos objetivos da República. Como forma de garantir a adequada alocação de recursos financeiros para a realização desses objetivos, seguiu-se a constitucionalização de um sistema orçamentário próprio, sendo o orçamento o espaço de compatibilização entre as demandas sociais a serem atendidas e os limites financeiros do Estado.

Essa intersecção entre o ciclo das políticas públicas e o ciclo orçamentário ocorre uma vez que o governo existe para cumprir funções e perseguir prioridades definidas pela sociedade. De um lado, a política pública surge como espaço em que se realizam essas funções e prioridades, determinando os objetivos dos gastos públicos, que deverão ser efetivados com base na melhor justificativa que sustenta essa prática jurídica.

Na outra face dessa mesma moeda, está o orçamento público, formado pelo conjunto das leis orçamentárias editadas pelos entes públicos para a previsão da realização de receitas e despesas como forma de transformar as políticas públicas em realidade.

O orçamento público se revela, portanto, como verdadeiro sistema e processo de planejamento, organização e controle gerencial dos gastos públicos, que se constituirá como o devido processo legal orçamentário (MENDONÇA, 2010) com vistas à eficiência no uso dos recursos e à busca coordenada do cumprimento das funções cada vez mais complexas e amplas dos governos. Concomitantemente, considera-se o orçamento como o *locus* da compatibilização entre as prioridades e metas das políticas públicas com a restrição financeira com o que os governos se defrontam, dada a escassez de recursos (SECCHI, 2019).

Ao tratar especificamente da educação, a Constituição Federal previu objetivos e metas para a política pública, bem como atribuiu responsabilidades próprias a cada ente da federação nos arts. 205 a 214. Para a realização das ações governamentais, previu a constituição de um sistema nacional próprio, articulado a partir de um plano nacional de educação, que constitui o eixo do planejamento da política educacional, sendo responsável por definir diretrizes, objetivos, metas e

estratégias de implementação para assegurar a manutenção e o desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam aos objetivos da educação nacional.

O PNE, por sua vez, deve ser refletido no planejamento orçamentário realizado para o período de sua vigência. Para a sua execução, em cada uma das esferas de governo, devem ser previstas, a partir de um sério diagnóstico da política educacional, dotações orçamentárias adequadas e suficientes para garantir o alcance das metas nacionalmente definidas, conforme disposto no art.10 do PNE. Resta, assim, reduzido o campo de atuação discricionária dos Poderes Executivo e Legislativo na formulação do planejamento, que deverá priorizar ações governamentais que garantam melhores resultados para a política pública legalmente definida, além de permitir o controle e transparência dos gastos, orientado por critérios de eficiência e efetividade.

Ambos – planejamento setorial e orçamentário - devem ser igualmente interpretados à luz da ordem constitucional, do sistema de justiça e de sua base principiológica, de modo que se conforme não apenas de forma procedimental, mas como forma de garantir igualdade entre os cidadãos de uma mesma comunidade, sendo esta a justificação moral que legitima o exercício do poder político e o poder de coerção do Estado (DWOKIN, 1999).

O status de norma jurídica dotada de superioridade hierárquica em relação às demais regras ditadas pelo Poder Público constitui mecanismo que acaba por conferir um consenso mínimo e nuclear sobre aquilo que não se insere no âmbito da discricionariedade política ordinária. Essa base principiológica foi reconhecida por Ronald Dworkin (1999;2002) e Robert Alexy (2008), através de teorias que fundamentam a centralidade dos direitos fundamentais nos modernos sistemas jurídicos democráticos, colocando o texto constitucional no centro ordenamento jurídico, deixando de ser visto apenas como norma organizadora do Estado e mera fonte de preceitos de conteúdo programático, para se tornar o grande irradiador de preceitos para uma nova leitura de toda a ordem jurídica.

Através da sua teoria do direito, Dworkin (1999) apresenta sua crítica ao positivismo jurídico e à tese da neutralidade do direito, com base na relação do direito com a moral e a ética e contesta a ideia de uma legitimação do direito através da simples legalidade do procedimento que o normatiza, trazendo,

fundamentalmente, a noção de integridade. O discurso jurídico, apesar de independente dos princípios morais e das finalidades políticas, é por eles também integrados a partir da linguagem do direito e integrados ao código jurídico. Há um complexo sentido da validade do direito legítimo que explica por que no caso de decisões sobre princípios, os discursos jurídicos admitem argumentos de origem extralegal e, portanto, considerações de ordem pragmática, ética e moral, introduzindo-os em argumentos jurídicos (DWORKIN, 1999; 2002).

Para Alexy (2008, p.90), as disposições sobre direitos fundamentais devem ser ainda compreendidas em seu caráter mandatório, uma vez que os princípios são mandamentos de otimização e, portanto, se contituem em obrigação do Estado a busca permanente pela sua efetividade a partir da melhor interpretação que se pode conferir à norma jurídica, indo de encontro ao interpretativismo *dworkiniano*. Não se trata apenas de um sistema em si, mas também um modo de olhar e interpretar todas os campos de atuação do direito.

Com base nessas teorias, defendemos a compreensão do Plano Nacional de Educação (Lei nº13.005/2014) como norma de direito fundamental, revestida de caráter mandatório e do planejamento orçamentário da política educacional, lei formal, como instrumentos dotados de normatividade material e que integram o conjunto de normas garantidoras do direito social à educação como normas de direito fundamental atribuídas.

No exercício legítimo do poder político, será necessário exigir-se dos Poderes Executivo e Legislativo a adoção de parâmetros de conformação entre o planejamento orçamentário e as normas previstas no PNE desde a sua elaboração, em adoção da concepção de orçamento republicano imposta pela ordem constitucional e que será analisada no presente trabalho.

Nesse contexto, o presente trabalho foi estruturado de forma analisar a possibilidade e os limites do controle jurisdicional do planejamento orçamentário da política educacional e, nesse contexto, buscar identificar possíveis parâmetros de eficiência e efetividade, com vistas ao cumprimento das metas definidas pelo PNE 2014-2024, como forma de ampliar a efetividade das políticas públicas de educação.

Na segunda seção do trabalho, serão analisadas as disposições constitucionais sobre o direito fundamental à educação, a evolução desse direito até a Constituição de 1988, sua prevalência e centralidade no ordenamento jurídico brasileiro a partir da sua base principiológico-argumentativa. Será também analisado

o dever de planejamento do poder público e apresentados os principais conceitos de políticas públicas e as fases do seu ciclo formativo, com considerações específicas sobre o planejamento, realizado na fase de formulação da política pública, para se passar às considerações específicas sobre o dever de planejamento da política educacional e sua origem constitucional, sendo apresentado um breve histórico do planejamento governamental no Brasil, chegando ao Plano Nacional de Educação seus antecedentes históricos e sua definição como planejamento fundamental da política pública, constituindo verdadeiro eixo definidor das diretrizes e metas a serem atingidas pela política educacional.

A terceira seção do trabalho analisará o papel do planejamento orçamentário da política pública de educação e se desenvolverá a partir da análise conceitual do orçamento público, sua natureza, funções e fases do ciclo orçamentário. Serão analisadas as teorias clássicas do orçamento e o processo evolutivo da sua compreensão após a Constituição de 1988, que adotou a tripartição do planejamento orçamentário no seu artigo 165, formado pelo Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA), para a compreensão do orçamento à luz do princípio republicano, impositivo quanto aos programas e despesas previstas para a educação, a determinar a dupla vinculação estatal ao planejamento setorial e orçamentário.

A quarta seção será dedicada ao estudo do controle jurisdicional do orçamento público, com foco na análise dos principais fundamentos que o autorizam e a sua orientação pelo princípio republicano, decorrente do modelo estatal brasileiro, como forma de garantia da máxima efetividade do direito a educação.

A quinta seção será dedicada ao estudo da judicialização do planejamento do orçamento público em matéria educacional. Serão identificados os principais fundamentos do controle do planejamento orçamentário e aqueles que fundamentam especificamente a judicialização no campo do planejamento orçamentário da educação para em seguida apresentar uma proposta de parâmetros para o controle do planejamento orçamentário da educação. O estudo busca a identificação das questões que sejam capazes de conduzir a uma maior efetividade a partir de parâmetros próprios que contribuam para a legitimação da atuação do Poder Judiciário no controle democrático dos demais Poderes na elaboração e conformação do planejamento orçamentário para a educação. A adoção de mecanismos democráticos que permitam a ampliação do diálogo interinstitucional,

como forma de ampliar a legitimidade das decisões jurídicas e garantir melhores soluções para questões técnicas e de alta complexidade que envolvem a alocação dos recursos financeiros do Estado será analisada no presente estudo como forma de trazer para o ambiente jurisdicional não só as informações a *expertise* necessárias, mas o debate democrático do orçamento, conferindo legitimidade ao processo decisório ampliado.

A sexta seção será dedicada ao estudo de caso do planejamento orçamentário da política educacional realizado no Município de Angra dos Reis, com base na análise do PPA 2018-2021 e leis orçamentárias anuais aprovadas no período, com foco nas dotações orçamentárias que se destinam a dar cumprimento às metas 1 e 2 do Plano Nacional de Educação, relacionadas à educação infantil e ensino fundamental, respectivamente, onde foi analisada a hipótese de adoção de parâmetros de controle jurisdicional para adequação e suficiência das dotações previstas, em busca da efetiva interseção entre o ciclo da política pública e o ciclo orçamentário.

Por fim são apresentadas as conclusões do presente trabalho, que busca contribuir para o aperfeiçoamento do planejamento estatal com vistas a superar o déficit de efetividade da política de educação analisada a partir da baixa eficiência e efetividade dos planejamentos orçamentários, destituídos de clareza e individualização das ações governamentais que devem ser definidas através de programas, projetos, atividades e metas de resultados, ou quando o fazem de forma insuficiente a prever os programas e prover os recursos financeiros necessários e suficientes para a implementação das políticas públicas que foram legitimamente definidas pelo Plano Nacional de Educação.

A metodologia escolhida foi a pesquisa teórica, através dos métodos descritivo e explicativo. Para tanto, foi utilizada técnica de revisão bibliográfica, especialmente para apresentação dos conceitos de direitos fundamentais sociais, políticas públicas, orçamento público e diálogos institucionais. O procedimento utilizado foi o dedutivo, partindo da análise macroanalítica dos institutos jurídicos para extração de conclusões específicas.

A coleta das informações foi realizada através de livros, periódicos, monografias, teses, jornais e sítios da internet, principalmente de institutos de pesquisa e órgãos de referência do tema que envolve a problemática. Foi também utilizada pesquisa documental, com consulta à legislação relacionada.

2 O DIREITO FUNDAMENTAL À EDUCAÇÃO E O PLANEJAMENTO DA POLÍTICA EDUCACIONAL NO BRASIL

2.1 A evolução do direito à educação no Brasil

A educação foi prevista no art.205 da Constituição Federal de 1988 e conceituada como direito de todos e dever do Estado e da família e deverá ser promovida e incentivada com a colaboração da sociedade. O artigo 6º da Constituição, ao elencar o rol dos direitos sociais, prevê a educação como o primeiro desses direitos fundamentais.

A positivação da educação como direito fundamental decorre de uma longa construção histórica:

Esse reconhecimento positivado, dentro de um Estado Democrático de Direito, tem atrás de si um longo caminho percorrido. Da instrução própria das primeiras letras no Império, reservada apenas aos cidadãos, ao ensino primário de quatro anos nos estados da Velha República, do ensino primário obrigatório e gratuito na Constituição de 1934 à sua extensão para oito anos em 1967, derrubando a barreira dos exames de admissão, chegamos ao direito público subjetivo e ao novo conceito ora analisado (FÁVERO, 1996; CURY, 2000). (CURY, 2008, p.295)

No Brasil, a educação básica é ofertada de 0 a 17 anos de idade, sendo obrigatória a escolarização entre 4 e 17 anos, que incluem parte da educação infantil (pré-escola) e os ensinos fundamental e médio, nos termos do artigo 208, I, da Constituição Federal, com a redação da Emenda Constitucional nº 59/09, assegurada sua oferta inclusive àqueles que não tiveram acesso na idade própria, sendo o acesso ao ensino obrigatório e gratuito qualificado como direito subjetivo (art.208, §1º).

A Constituição atacou, sobretudo, os problemas históricos da educação nacional resultantes da omissão da elite dirigente: universalizou a educação básica, obrigatória e gratuita, inicialmente dos 7 aos 17 anos e, após a Emenda Constitucional (EC) nº 59/2009, dos 4 aos 17 anos de idade. Com isso, ampliou a duração da escolaridade obrigatória, além de determinar prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere a universalização, garantia

de padrão de qualidade e equidade. Outro passo importante foi a redefinição das formas de colaboração entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios na organização dos sistemas de ensino, para assegurar a universalização da obrigatoriedade, assim como a elaboração do plano nacional de educação, com duração decenal, como instrumento de articulação do sistema nacional de educação em regime de colaboração (RANIERI, 2018, p.15).

O texto constitucional reconhece um complexo de princípios e regras, estabelecendo política pública que se desdobra em direitos e deveres, vínculos e limites, com especial papel no desenvolvimento nacional e na construção de uma sociedade justa e solidária (art.3º), bem como para o desenvolvimento da pessoa e exercício dos demais direitos civis, econômicos, sociais e culturais (art.205) (RANIERI, 2018, p.28).

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº9394/96) inovou no ordenamento jurídico brasileiro ao dispor sobre as hipóteses de descentralização e controle das atividades, financiamento da educação pública, competências normativas e executivas nos diversos sistemas de ensino, regime jurídico das instituições públicas e sua autonomia frente aos governos.

O Plano Nacional de Educação (Lei nº 13.005/2014), editado para o período 2014/2024, estabeleceu para a educação nacional importantes metas para a concretização do direito constitucionalmente garantido. No que toca à educação básica, foram estabelecidas as seguintes e principais metas: universalização; alfabetização até o final do 3º ano do ensino fundamental; educação integral em 50% das escolas públicas, pelo menos; fomentar a qualidade da educação básica; elevar a taxa de alfabetização da população com 15 (quinze) anos ou mais; ampliar a educação profissional; universalizar o atendimento de crianças e jovens com deficiências; assegurar política nacional de formação e qualificação de professores (RANIERI, 2018, p.16).

Esse arcabouço normativo delinea uma série de princípios que regem a educação brasileira, com destaque para a igualdade de condições para o acesso e permanência na escola, a liberdade de aprender e ensinar, o pluralismo de ideias e concepções pedagógicas, valorização dos profissionais da educação escolar, gestão democrática do ensino público, garantia de padrão de qualidade e de aprendizagem ao longo da vida (art.206 da CF/1988 e art.3º da LDB).

Esse conjunto de princípios confere densidade ao direito fundamental constitucionalmente previsto e tornam clara a sua prioridade no contexto do desenvolvimento de uma sociedade livre, justa e democrática e para a formação dos seus cidadãos.

Um processo de construção histórica se desenvolveu até que fosse possível alcançarmos, enquanto sociedade, o atual estágio de consolidação dos princípios educacionais:

A primeira Constituição brasileira, outorgada por D. Pedro I em 25 de março de 1824, se refere à educação apenas em seu último artigo, o de número 179 estipulando, no Inciso XXXII deste artigo, que “a Instrução primária é gratuita a todos os Cidadãos” (CAMPANHOLE e CAMPANHOLE, 1983, p.653). Flui, daí, que o único Princípio Educacional estabelecido por esta Constituição foi o da gratuidade. Obviamente, este princípio se apresentava, aí, como algo ideal, como uma realidade desejável que, para ser atingida, demandaria a organização de um sistema público de educação que, à vista das limitações enfrentadas, foi traduzido na forma de uma escola de primeiras letras a ser instalada em todos os povoados, como previsto na Lei de 15 de outubro de 1827. previsto na Lei de 15 de outubro de 1827. De forma semelhante, nossa segunda Constituição, a primeira do regime republicano, promulgada em 24 de fevereiro de 1891, também se limitou a enunciar apenas um Princípio Educacional, neste caso, o da laicidade, ao estabelecer no parágrafo 6º do Artigo 72: “Será leigo o ensino ministrado nos estabelecimentos públicos” (idem, p. 587).

A nova Constituição republicana aprovada em 16 de julho de 1934 foi a primeira a destinar todo um capítulo à questão educacional. [...]

A Constituição de 10 de novembro de 1937 manteve a competência conferida à União de traçar as diretrizes da educação nacional dando-lhe, porém, um novo enunciado e ampliando sua abrangência ao estabelecer, no Inciso IX do Artigo 15, que cabe à União “fixar as bases e determinar os quadros da educação nacional, traçando as diretrizes a que deve obedecer a formação física, intelectual e moral da infância e da juventude” (CAMPANHOLE e CAMPANHOLE, 1983, p. 420). Igualmente, esta Constituição manteve o tópico referente à educação e à cultura no qual, entretanto, os princípios enunciados na Carta de 1934 ou não se fazem presentes ou são relativizados. Assim, o caráter público da educação é fortemente relativizado ao se definir, no Artigo 129, que “o ensino pré-vocacional e profissional destinado às classes menos favorecidas é, em matéria de educação, o primeiro dever do Estado”. E, mesmo nesta área, estipula-se que a ação do Estado incluirá o subsídio à “iniciativa dos Estados, dos Municípios e dos indivíduos ou associações particulares e profissionais”, definindo-se que “é dever das indústrias e dos sindicatos econômicos criar, na esfera de sua especialidade, escolas de aprendizes, destinadas aos filhos de seus operários ou de seus associados” (idem, p.443).” (SAVIANI, 2013, p.211)

Os princípios da gratuidade e da obrigatoriedade do ensino primário são então relativizados ao afirmar o dispositivo que “a gratuidade, porém, não exclui o dever de solidariedade dos menos para com os mais necessitados; assim, por ocasião da matrícula, será exigida aos que não alegarem, ou notoriamente não puderem alegar escassez de recursos, uma contribuição módica e mensal para a

caixa escolar” (SAVIANI, 2013, p.211). Poucas conquistas são, no entanto, mantidas com a Constituição de 1937:

É mantido o princípio da liberdade de ensino quando se determina, no Artigo 128, que “a arte, a ciência e o seu ensino são livres à iniciativa individual e à de associações ou pessoas coletivas, públicas e particulares”. Quanto aos demais princípios contemplados na Constituição de 1934 (seleção pelo mérito, estabilidade dos professores, remuneração condigna do corpo docente, liberdade de cátedra, vinculação orçamentária, provimento dos cargos do magistério oficial por concurso, vitaliciedade dos cargos do magistério oficial e inamovibilidade dos cargos do magistério oficial), a Carta de 1937 silencia inteiramente. (SAVIANI, 2013, p.212)

A Constituição de 1946 retoma de certo modo a sistemática iniciada com a Constituição de 1934, interrompida pelo período ditatorial no Estado Novo, tendo sido contemplados todos os princípios lá previstos. Ocorre nesse momento uma primeira tentativa de regular a educação por meio da aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, definida a competência da União para tanto (SAVIANI, 2013, p.212).

A Constituição de 1967, durante o novo regime militar, manteve a competência da União para legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional mas, quanto aos princípios educacionais, relativizou o princípio da gratuidade ao afirmar que “sempre que possível o Poder Público substituirá o regime de gratuidade pelo de concessão de bolsas de estudo, exigido o posterior reembolso no caso do ensino de grau superior”. Além disto, esta Carta não contempla os princípios da Seleção pelo mérito, Estabilidade dos professores, Remuneração condigna do corpo docente, Vinculação orçamentária, Vitaliciedade e Inamovibilidade dos cargos. A Constituição de 1969 manteve os mesmos princípios, apesar de ter restabelecido a vinculação de 20% da receita municipal para o ensino básico (SAVIANI,2013, p.213).

Por fim, a Constituição de 1988, manteve a competência da União, agora definida como privativa, para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional (art.22, inciso XXIV) e dedica uma seção específica à educação Seção I, do Capítulo III) na qual se estipula como base do ensino os princípios da “igualdade de condições para o acesso e permanência na escola”; “liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber”; “pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino”; “gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais”; “valorização

dos profissionais do ensino, garantido, na forma da lei, planos de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, assegurado regime jurídico único para todas as instituições mantidas pela União”; “gestão democrática do ensino público, na forma da lei”; e “garantia de padrão de qualidade” (Art. 206, Incisos I a VII).

Além dos princípios expressamente elencados no art.206, outros podem ser extraídos do texto constitucional:

Além desses enunciados, explicitamente nomeados como princípios, esta mesma Constituição estatui o princípio da autonomia universitária (Art. 207) e estabelece pelo artigo 211, o regime de colaboração entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios na organização dos sistemas de ensino. Vê-se, pois, que a atual Constituição não apenas mantém, mas amplia os princípios previstos nas Constituições anteriores. Assim, a gratuidade que antes se limitava ao ensino fundamental, agora se estende a todo o ensino público. E em relação à vinculação orçamentária, elevou os percentuais passando para 18%, no caso da União, e para 25% nos casos dos Estados, Distrito Federal e Municípios (Art. 212). (SAVIANI,2013, p.213).

Elencados os princípios educacionais, a Constituição encerra a Seção “da Educação” dispondo que

A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do Poder Público que conduzam à: I – erradicação do analfabetismo; II – universalização do atendimento escolar; III – melhoria da qualidade do ensino; IV – formação para o trabalho; V – promoção humanística, científica e tecnológica do País (Art. 214). (BRASIL, 1988).

2.2 O direito à educação e sua base principiológico-argumentativa

Apresentada a sua base principiológica, a teoria dos direitos fundamentais de Robert Alexy (2008) nos ajuda a melhor compreender o direito à educação e a sua centralidade no sistema jurídico vigente. A teoria nos apresenta a estrutura dos direitos fundamentais através da análise dos seus conceitos, influências no sistema jurídico e fundamentação racional das decisões sobre esses direitos. A sistematização realizada por Alexy (2008) tem fundamental importância para a análise principiológica dos direitos e das normas de direitos fundamentais que serão analisadas como eixo argumentativo nos capítulos subsequentes.

Inicialmente, cumpre considerar que o conceito de norma de direito fundamental por ele apresentado é mais amplo que o de direito fundamental, que se relaciona com o direito subjetivo em si e, como norma, compartilha de todas as questões que dizem respeito às normas enquanto conceito fundamental da ciência do Direito.

O conceito semântico de norma é aquele que passa pela diferenciação entre norma e enunciado normativo, que por sua vez não se confunde com as questões relativas à sua validade, sustentada por teorias que devem ser entendidas como aquelas que forneçam critérios para se saber quando uma norma é válida. Nesse caminho, Alexy (2008, p.71) fundamenta o conceito de normas de direitos fundamentais em um conceito formal, relativo à sua forma de positivação, e não a critérios substanciais e estruturais que poderiam representar algum inconveniente.

Segundo o critério formal, são disposições de direitos fundamentais, primeiramente, aquelas disposições que se encontrem no capítulo da Constituição referente aos direitos fundamentais, independente daquilo que por elas seja estabelecido. Alexy (2008, p.71) chama a atenção para o fato de que, por vezes, a norma constitucional é indeterminada, semanticamente aberta em razão de utilização de termos indeterminados como “ciência”, “pesquisa” e “ensino”. Essa abertura estrutural desperta problemas como compreender se a situação prevista deva ser realizada por meio da ação estatal ou se exige abstenções estatais, e se essa realização pressupõe ou não a existência de direitos subjetivos. Com vistas a dirimir tais questões, essa indeterminação pode ser enfrentada por meio do estabelecimento de regras semânticas pela Corte Constitucional.

Em análise da Constituição Alemã, Alexy (2008, p.71) passa a abordar a questão relativas às chamadas normas de direitos fundamentais atribuídas, distinguindo aquelas normas que são estabelecidas diretamente pelo texto constitucional daquelas que são produzidas por outros diplomas. A compreensão do alcance e a identificação das normas de direitos fundamentais a que Alexy denominou normas de direitos fundamentais atribuídas, quais sejam aquelas que não são atribuídas diretamente pela Constituição, são relevantes para o estudo que se pretende desenvolver no presente trabalho.

O autor indaga se não seria por demais restrito entender-se como normas de direitos fundamentais apenas aquelas expressas pela Constituição, que por sua indeterminação podem se limitar ao campo da liberdade negativa. Para eliminar a

indeterminação de certas normas constitucionais no que tange à sua estrutura, é preciso recorrer a outras normas que guardam mais do que uma relação casual com o texto constitucional:

Elas são necessárias quando a norma expressa pelo texto constitucional tem que ser aplicada a casos concretos. Se normas desse tipo não fossem aceitas, não ficaria claro o que é obrigado, proibido ou permitido de acordo com o texto constitucional (isto é, de acordo com a norma por ele diretamente expressa). Esse tipo de relação entre as normas mencionadas e o texto constitucional deve ser denominado “relação de refinamento”. Além dessa, há uma segunda relação especial com o texto constitucional, isto é, com a norma por ele diretamente expressa. Na medida em que o Tribunal Constitucional Federal aceita as normas anteriormente mencionadas, ele pressupõe que elas devem ser aceitas *porque* a Constituição contém o art.5º, §3º, 1. Trata-se, portanto, de uma relação de fundamentação entre a norma a ser refinada e a norma que a refina. Essas duas relações justificam considerar como normas de direitos fundamentais não somente normas que são expressas diretamente pelo texto constitucional, mas também normas do tipo acima mencionado. (ALEXY, 2008, p.73)

Essa amplitude normativa desperta em Alexy (2008, p.73) a preocupação de buscar identificar as normas que devem ser atribuídas às normas diretamente estabelecidas pelo texto constitucional. Para tanto, o autor propõe que se estabeleça um critério, pelo qual considera que “uma norma atribuída é válida, e é uma norma de direito fundamental se, para tal atribuição a uma norma diretamente estabelecida pelo texto constitucional, for possível uma *correta fundamentação referida a direitos fundamentais*”.

Portanto, saber se uma norma atribuída é uma norma de direito fundamental depende da argumentação referida a direitos fundamentais que a sustente. Essa relação imediata é apta a conferir fundamentalidade às normas atribuídas, expressas a partir de uma argumentação própria do direito fundamental referido. Não há dúvida de que, por vezes, essa correta fundamentação referida a direitos fundamentais é algo discutível, uma vez que não há um procedimento previamente estabelecido que conduza em todos os casos a um único resultado, de modo que em alguns casos haverá um campo de incerteza com os quais será preciso lidar.

Neste sentido, o conceito de norma de direito fundamental estabelecido por Alexy (2008, p.73) tem aplicabilidade geral, podendo ser utilizado também em relação às normas de direitos fundamentais indiretamente estabelecidas, as quais se fundamentam pela relação de refinamento com norma constitucional a que se refere o autor:

Uma tal definição geral sustenta que normas de direitos fundamentais são todas as normas para as quais existe a possibilidade de uma correta fundamentação referida a direitos fundamentais. Para as normas diretamente estabelecidas normalmente é suficiente uma referência ao texto constitucional. Uma fundamentação mais profunda, que demonstre porque aquilo que a Constituição diz é válido, normalmente tem, para a *práxis* da fundamentação referida a direitos fundamentais, um interesse apenas teórico. Isso demonstra que a generalização da definição baseada em uma correta fundamentação se aplica às normas estabelecidas direta e indiretamente. No caso de uma norma diretamente estabelecida, uma fundamentação correta é sempre diferente da fundamentação no caso de uma norma indiretamente estabelecida.

É neste sentido apresentado por Alexy (2008, p.73) que, ao se referir a Constituição de 1988 ao Plano Nacional de Educação (art.214) com o objetivo de articular o sistema nacional de educação e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar o desenvolvimento do ensino, confere fundamentalidade à norma constituída com base na fundamentação referida a direito fundamental.

Ainda como forma de estruturar a categorização do Plano Nacional de Educação e sua exigibilidade no ordenamento jurídico, na busca pela concretização do direito fundamental nas dimensões individual e coletiva, traremos para o contexto da análise jurídica o caráter principiológico da teoria do direito como integridade, apresentada por Ronald Dworkin (1999; 2002), que nos permite reconhecer os indivíduos e a sociedade como titulares de direitos que não podem ser afastados, ainda que a pretexto de se atender a uma maioria.

A teoria do direito de Dworkin (2002,p.43), tem seu ponto inicial na crítica ao positivismo jurídico, particularmente nas concepções de H. L. A. Hart para quem

“as normas de um tipo, que pode ser considerado o tipo básico ou primário, exigem que os seres humanos pratiquem ou se abstenham de praticar certos atos, quer queiram quer não. As normas do outro tipo são, num certo sentido, parasitárias ou secundárias em relação às primeiras, pois estipulam que os seres humanos podem, ao fazer ou dizer certas coisas, introduzir novas normas do tipo principal, extinguir ou modificar normas antigas ou determinar de várias formas sua incidência, ou ainda controlar sua aplicação. As normas do primeiro tipo impõem deveres; as do segundo tipo outorgam poderes, sejam estes públicos ou privados. As do primeiro tipo dizem respeito a atos que envolvem movimento físico ou mudanças físicas; as do segundo dispõem sobre operações que conduzem não apenas a movimentos ou mudanças físicas, mas também à criação ou modificação de deveres ou obrigações” (HART, 2009).

Dworkin (2002, p.128) apresenta uma distinção entre regras, princípios e políticas e sua crítica se volta especialmente para o fato de que, frequentemente, especialmente naqueles casos considerados difíceis, os juízes recorrem a padrões

que não funcionam como regras, mas que se revelam como princípios, políticas ou outros padrões. Como “política”, Dworkin denomina aquele tipo de padrão que estabelece um objetivo a ser alcançado, em geral, uma melhoria em algum aspecto econômico, político, ou social da comunidade. Denomina “princípio” um padrão que deve ser observado, não porque vá promover ou assegurar uma situação econômica, política ou social considerada desejável, mas porque é uma exigência de justiça ou equidade ou alguma outra dimensão da moralidade.

Para Dworkin (2002, p.135), o direito é um sistema de regras parcialmente indeterminado, em que os juízes são chamados, em casos específicos, a completar esse sistema substituindo o legislador através do seu poder discricionário. Para isso, os juristas se utilizam de padrões decisórios distintos das regras, que se distinguem entre princípios e políticas:

Denomino princípio um padrão que deve ser observado, não por que vá promover ou assegurar uma situação econômica, política ou social considerada desejável, mas porque é uma exigência de justiça ou equidade ou alguma outra dimensão da moralidade. (...) Denomino política aquele tipo de padrão que estabelece um objetivo a ser alcançado, em geral uma melhoria em algum aspecto econômico, político ou social da comunidade (DWORKIN, 2002, p.129).

Para o direito como integridade, os limites jurídicos não oferecem apenas previsibilidade ou justiça procedimental, ou qualquer questão de caráter meramente instrumental. O direito é aquele que garante um determinado tipo de igualdade entre cidadãos que torna sua comunidade mais genuína e melhora o tipo de justificação moral que sustenta o exercício do poder político (STRECK; JUNIOR, 2019). Direitos e responsabilidades derivam então de decisões políticas precedentes não só quando explícitos, mas também quando derivam “dos princípios de moralidade política e pessoal que as decisões explícitas pressupõem como suas justificativas” (DWORKIN, 1999).

Sobre a utilização desses padrões, Dworkin (2002,p.46) destaca a importância da compreensão dos princípios em sua obrigatoriedade e a sua prevalência no sistema jurídico:

(a)Podemos tratar os princípios jurídicos da mesma maneira que tratamos as regras jurídicas e dizer que alguns princípios possuem obrigatoriedade de lei e devem ser levados em conta por juízes que tomam decisões sobre obrigações jurídicas. Se seguirmos essa orientação, deveremos dizer que nos Estados Unidos ‘o direito’ inclui, pelo menos, tanto princípios como regras.

(b)Por outro lado, podemos negar que tais princípios possam ser obrigatórios no mesmo sentido que algumas regras o são. Diríamos, então,

que em casos como Riggs e Henningsen o juiz vai além das regras que ele está obrigado a aplicar (isto é, ele vai além do 'direito'), lançando mão de princípios legais que ele tem liberdade de aplicar, se assim o desejar. (DWORKIN, 2002, p.46)

Dworkin aponta que a primeira orientação é aquela que é coerente com um projeto constitucionalista e democrático, de modo que a aplicação de um princípio não dependa das preferências pessoais do juiz, “selecionadas em meio a um mar de padrões extrajurídicos respeitáveis, cada um deles podendo ser, em princípio, elegível. Se fosse assim, não poderíamos afirmar a obrigatoriedade de regra alguma” (DWORKIN, 2002).

Os princípios devem ser tratados, assim, com a mesma obrigatoriedade das regras, como “mandados de otimização”, sendo parte daquilo que é obrigatório, não se tratando de meras categorias axiológicas ou antropológicas, nos termos defendidos por Alexy (2008). Regras e princípios são normas, uma vez que ambos dizem o que deve ser e constituem fundamentos para os casos concretos, no entanto os princípios ordenam que algo seja realizado na maior medida possível dentro das possibilidades jurídicas e fáticas. Dessa forma, os princípios possuem um conteúdo deontológico que impede a possibilidade de afastamentos arbitrários e derrogações, de modo que os direitos fundamentais e os princípios do Estado de Direito, quando interpretados ou aprimorados, não podem ter seu conteúdo normativo afetado.

As decisões que se fundamentam nos padrões apontados por Dworkin (2002,p.129) irão considerar então os objetivos legislativos à luz dos princípios, uma vez que

“argumentos de princípio justificam uma decisão política na medida em que mostram que a decisão respeita ou garante um determinado direito de um indivíduo ou de um grupo” (DWORKIN, 2002, p.129)

Dessa forma, a decisão judicial que respeita ou garante o direito fundamental à educação se reveste dos argumentos de princípio tratados por Dworkin. As decisões que se fundamentam nos padrões apontados por Dworkin (2002,p.129) . Essa argumentação não apenas fundamenta as decisões jurídicas a serem adotadas nos casos concretos, mas essencialmente devem orientar as decisões políticas governamentais que se relacionem ao direito à educação enquanto direito fundamental, com vistas não apenas à sua realização, mas a sua realização na maior medida possível.

Enquanto direito fundamental expresso pela Constituição, diretamente fundamentado pelos objetivos e valores do Estado Democrático e da República, não apenas é devida a realização desse direito pelos três Poderes, mas a sua realização como integridade, desde o processo de planejamento que o orienta, consubstanciado em planos para a maximização dos resultados sociais para o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho.

A máxima realização do direito que vincula a decisão política exigirá então dos atores políticos a adoção de um amplo e fundamentado processo de planejamento, que integrará o próprio processo político decisório, como instrumento técnico e político apto a garantir a sua efetividade e que se revela propriamente como um dever estatal específico. O não cumprimento desse dever é o que fundamenta o controle judicial baseado em princípios, de modo da regular e implementação das políticas públicas de direitos fundamentais.

Ante o exposto, entendemos que o Plano Nacional de Educação deve ser compreendido como norma de direito fundamental atribuída e, como tal, deve ser respeitada pelo Estado no sentido de garantir o alcance dos objetivos e metas ali traçados, constituindo-se direito subjetivo do cidadão o seu efetivo cumprimento mediante o desenvolvimento de ações administrativas planejadas que garantam o cumprimento das metas que se encontram ali previstas.

Por conseguinte, o Plano Nacional de Educação constitui o epicentro da política pública educacional brasileira, possuindo especial relevância política e estratégica para a sua implementação, ao definir diretrizes e metas, delineando as obrigações materiais de fazer dos entes públicos.

A efetivação do direito à educação, entretanto, encontra óbices a despeito da previsão constitucional e de sua centralidade no sistema jurídico brasileiro, sendo certo que os resultados nacionais se encontram abaixo daquele prospectado para o período¹. As razões, ainda que variadas e concorrentes, precisam ser enfrentadas.

¹ O Brasil alcançou média de 413 pontos no Pisa (Programa Internacional de Avaliação de Estudantes) 2018. O Pisa serve como referência para que sejam estabelecidas metas de melhorias por meio do Plano Nacional de Educação. De acordo com o relatório, Estudantes brasileiros em fase de conclusão do ensino fundamental não têm domínio satisfatório em leitura, matemática e ciências. Disponível em <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/avaliacao-e-exames-educacionais/pisa/resultados>. Acesso em 10 de fevereiro de 2022.

Acreditamos que planejamentos desalinhados e destoantes das previsões do PNE possam ser decisivos para as falhas das políticas educacionais.

2.3 O dever constitucional de planejamento efetivo da política pública educacional

A garantia dos direitos no Estado Democrático brasileiro passa necessariamente pelo seu fortalecimento e valorização, através de uma gestão governamental que relacione as dimensões política e jurídico-institucional com as práticas que combinem de maneira virtuosa essas duas dimensões. A agenda do desenvolvimento se abre então para o entendimento de como se formulam e executam as políticas públicas, por meio de diferentes arranjos, para o atendimento dos direitos sociais.

A melhoria dos serviços públicos e das políticas de inclusão social dependerão, portanto, não apenas da compreensão dos papéis do Estado e do governo, “mas também do domínio técnico dos seus mecanismos de funcionamento, tanto no nível das relações políticas tradicionais como nas implicações dessas com a execução das decisões e dos dispêndios governamentais” (BUCCI,2013, p.10)

A Constituição de 1988, ao reconhecer a importância da gestão dos recursos públicos para a realização do bem comum, reconheceu a necessidade de que as ações de Estado sejam realizadas de forma planejada, conforme dispõe o art.174, que estabelece que o Estado exercerá as funções de fiscalização, incentivo e planejamento:

Art.174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado (BRASIL, 1988).

Ao afirmar que o planejamento é determinante para o setor público, a Constituição estabelece que o Estado só poderá agir em conformidade com os fins e

meios que foram estabelecidos, enquanto o setor privado não estaria a este, a princípio, vinculado.

Diante da expressa previsão constitucional, que orienta todo o atuar do Poder Público, o planejamento se revela como uma atividade técnica e política de realização dos próprios fins do Estado. Trata-se, em verdade, de instituto jurídico próprio, objeto de estudo do Direito Administrativo, uma vez que a destinação de recursos financeiros, materiais, humanos e tecnológicos para a efetivação dos direitos fundamentais se realiza a partir dessa atividade específica.

O planejamento objetiva a realização do bem comum e se constitui não apenas como dever do estado, mas como direito do cidadão, no contexto de um Estado Democrático, à realização de um “processo administrativo de resultado da política pública” na busca pela solução dos problemas sociais. Esse processo administrativo de resultado se insere nos preceitos do art.37 da CRFB/88 e foi descrito no seu art.74, I e II, dividido em quatro fases: planejamento, execução, controle e avaliação. Neste sentido a lição de Veloso (2018, p.01-02):

A angústia se transforma em perplexidade, quando se percebe que Constituição brasileira não é somente uma carta de desejos, como tantas constituições de outros países. Além de estabelecer objetivos em torno de direitos fundamentais, estabelece o caminho para a mudança. O art.74, I e II, da CRFB/88 estabelece a “gestão por resultados” como um meio jurídico gerencial de atuação do Estado brasileiro (VELOSO, 2018, p.01).

Em reforço ao dever de planejamento estatal das políticas públicas, a Emenda Constitucional nº108 de 2020 acresceu ao art.193 da Constituição de 1988, que trata da Ordem Social, de forma expressa, o dever do Estado de exercer “a função de planejamento das políticas sociais, assegurada, na forma da lei, a participação da sociedade nos processos de formulação, de monitoramento, de controle e de avaliação dessas políticas” (BRASIL, 1988).

Enquanto atividade técnico-política, o planejamento se qualifica como o modo racional de definir ações prioritárias e os meios para o seu alcance. Sendo uma prerrogativa-dever do Estado, traz em si a orientação política de cada gestão governamental no exercício da sua função efetivadora de direitos fundamentais, consubstanciando-se em instituto jurídico fundamental para a realização dos fins constitucionais sociais.

O termo planejamento, conforme a utilização conferida pela Constituição, possui mais de uma acepção. Pode significar o ato do Plano ou o processo de elaboração do Plano, sendo este o instrumento jurídico propriamente dito. Tanto o ato quanto o processo de planejar, como o documento escrito do plano caracterizam esse instituto jurídico (VELOSO, 2014, p.17).

Segundo Arantes Paulo (2016, p.25-26), três expressões utilizadas pela Constituição de 1988 se referem ao planejamento: política, plano e programa. Segundo o autor, essas expressões de planejamento estão articuladas em um sistema constitucional de planejamento e orçamento, que organiza a ação do Estado para a realização das despesas públicas, de forma a promover o desenvolvimento e a garantia dos direitos sociais”. A falta de clareza e distinção entre essas expressões e a falta de sistematização sobre o planejamento tem sido apontado frequentemente como fator que contribui para a elaboração de planos sem critérios claros que possam contribuir para uma boa gestão.

No Brasil, os planejamentos nacionais são impactados pela vontade política dos entes federados, Estados, Distrito Federal e Municípios em razão do modelo federativo adotado pela Constituição brasileira e do regime de colaboração que o rege. Essa autonomia concedida aos entes federados é muitas vezes limitada pelos caminhos definidos pelo planejamento nacional, ainda que sejam consideradas diversidades regionais ou reafirmada a regulação dos aspectos econômicos e sociais locais pelos entes subnacionais:

Ainda que se leve em conta as diversidades econômicas e sociais que incidem no vasto território brasileiro, a materialização do planejamento estatal, como argumenta Ianni (1995), traz em si uma carga de controle e não deixa de expressar a ideologia hegemônica do Estado. Por essa razão, “o planejamento é um processo que começa e termina no âmbito das relações e estruturas de poder” (IANNI, 1995, p. 309). Dessa forma, o desenvolvimento da democracia passa a ser imprescindível para que o processo de planejamento seja assegurado em sua complexidade econômica e social. Isto significa a possibilidade de adicionar à tecnoburocracia estatal as discussões e expectativas da sociedade civil organizada, em resposta às suas demandas de emancipação política e econômica (FONSECA, FERREIRA, SCAFF, 2020, p.03).

A partir da segunda metade do século XX, o Estado Brasileiro passou a adotar mecanismos capazes de fazer valer seu controle e seu poder hegemônico, seja através de modelos autoritários ou democráticos. No campo educacional, por

vezes o modelo adotado se revestia de uma característica utilitarista, com a construção de projetos voltados para dar suporte ao projeto econômico do país, com foco na formação profissional dos indivíduos como forma de preparar trabalhadores para alavancar o crescimento nacional. Por vezes, em períodos mais democráticos, o modelo focava a construção da cidadania e a formação de valores, na busca pela preparação do indivíduo para gozar de seus direitos políticos e ter acesso à cultura e à ética transformadora.

O processo de planejamento no Brasil acompanhou a tendência ocorrida na América Latina de utilizar planos de ação como meios para a superação das desigualdades e das crises ocorridas no período pós-guerra, manifestadas por extensas demandas sociais que ultrapassavam a capacidade de atendimento desses Estados. (LAVALLE, 2010, p.14).

Na década de 1940 foram realizadas tentativas de planificação que na verdade se constituíam na produção de documentos técnicos que se limitavam a organizar o processo orçamentário e fixar metas para a consecução das prioridades da área econômica. Já na década de 1960, com o apoio de entidades internacionais de assistência técnica e financeira, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Grupo Banco Mundial, foram incentivadas a elaboração de planos estatais que tinham por objetivo principal impulsionar o desenvolvimento regional, através de empréstimos financeiros destinados à execução de projetos para o crescimento econômico dos países.

A Organização dos Estados Americanos (OEA) conduziu a organização de conferências internacionais para o desenvolvimento, em que foram firmados pelos Estados participantes o compromisso de levar adiante as recomendações de planejamento da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL). O desenvolvimento da CEPAL representou um alento para a América Latina na condução de uma reflexão mais autônoma sobre os caminhos possíveis para a saída da condição de subdesenvolvimento (BUCCI, 2013, p.10)

O governo brasileiro recebeu apoio da Agência Internacional para o Desenvolvimento (Usaid) para a reestruturação da gestão pública, inclusive no plano educacional, que incluíram a adoção de metodologias gerenciais utilizadas na administração norte-americana. Dessa forma, a educação foi incorporada, em parte,

aos planos de desenvolvimentos do governo brasileiro em atendimento às recomendações das conferências, que fixavam metas educacionais homogêneas para toda a América Latina, em adoção de um modelo que buscava produzir competências para o emprego e agregar recursos humanos ao mercado (FONSECA, FERREIRA, SCAFF, 2020, p.06).

A primeira experiência de um planejamento governamental abrangente ocorreu com a construção do Plano de Metas, durante o governo do Presidente Juscelino Kubitschek (1956-1960) como forma de preparar mão de obra técnica para a implantação das indústrias de base, carro-chefe do governo. As recomendações internacionais e a estruturação do planejamento foram alvo de duras críticas dos profissionais docentes, uma vez que o planejamento da educação permanecia subjugado às metas do crescimento econômico e de modo uniforme para toda a América Latina. Essa mobilização movimentou o governo, que deu início a um processo de nacionalização das metas para o atendimento da realidade brasileira. Dessa forma, o Plano educacional do governo João Goulart (1961-1963) incorporou a visão dos educadores, mas não teve continuidade em razão da instauração do regime militar em 1964.

Durante os anos de governo militar a educação volta a integrar os planos econômicos do país, que tinham por objetivo preparar mão-de-obra para o programa “Brasil Potência” que objetivava a construção de um parque industrial moderno. Já na década de 1970, ocorreu a desaceleração no crescimento econômico e o aumento da dívida externa. A crise financeira que se instalou no Brasil e no mundo obrigou o país a adotar uma postura mais estabilizadora. Com o início da década de 1980, o aumento da inflação e da dívida externa no país, o regime militar entrou em crise e o Brasil passou por um processo de redemocratização e a política de desenvolvimento foi substituída por uma política de ajustes em busca de estabilidade financeira e combate à inflação. O cenário aumentou a pressão das classes populares e das organizações sociais pelo reconhecimento dos direitos políticos, sociais e econômicos (FONSECA, FERREIRA, SCAFF, 2020, p.7).

No campo educacional, o planejamento passou a sofrer a influência de organismos internacionais, como Banco Mundial e Unesco em razão do financiamento dos projetos relacionados à área, a partir de modelos prontos que

deveriam ser internalizados, com destaque para o planejamento gerencial a ser aplicado nas escolas de educação básica com o objetivo de adequar “os processos gerenciais e organizacionais para dar lugar à utilização dos insumos e produtos e à avaliação dos seus resultados” (BRASIL, 1986).

Como consequência do desenvolvimentismo, Bucci (2013,p.10-11) destaca a transformação institucional com a aquisição de novos instrumentos de gestão governamental de extrema relevância, dentre eles o planejamento:

O desenvolvimento trouxe ao cenário público instrumentos de transformação institucional e econômica, experimentados sob a luz da teoria keynesiana, como o planejamento e as empresas estatais. Com isso, criava condições para superar as limitações da base social do subdesenvolvimento e apontava a possibilidade de inserção autônoma do Brasil na economia mundial, superando a condição econômica periférica. O que há de novo, com a centralidade do direito relegitada pela Constituição democrática, é a compreensão de que os instrumentos para a transformação das estruturas se ampliaram muito. (BUCCI,2013, p.10)

Já no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), com a Reforma do Estado de 1995, o governo estabeleceu para a administração pública federal a gestão por resultados, com a integração entre plano, orçamento, gestão e gerenciamento e avaliação de desempenho em todos os programas do governo federal, alinhando-se a um movimento de modernização da gestão pública mundialmente em curso (BRASIL, 2002). Essas mudanças afetaram significativamente a educação, com a definição de novos objetivos para a reforma da educação básica, com a descentralização administrativa e, em parte, financeira, que determinava que a escola pública deveria adotar um modelo gerencial próprio do setor privado, inclusive no que toca ao planejamento.

O Plano Nacional de Educação editado em 2001 não ficou imune a esse modelo gerencial. O modelo proposto pelo MEC e normatizado pretendia dividir os custos da educação com a sociedade, apresentando-a não apenas como direito, mas como dever da família e da sociedade, através de um modelo descentralizado que teve por base o Programa Fundo de Fortalecimento da Escola (Fundescola), desenvolvido em parceria com o Banco Mundial.

O estudo desenvolvido por Fonseca, Toschi e Oliveira (2004) indica que o programa se ajustava ao Plano Plurianual para o período de 1996-1999:Avança Brasil e o principal objetivo era o aumento da eficiência, ali compreendida como a contenção de gastos da escola e a definição de metas orientadas para resultados. O programa também transferia para a escola a responsabilidade pela obtenção de financiamento pela sociedade, no contexto da ideia daquele período de governo de redução do chamado Custo Brasil.

Na primeira gestão do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) aumentaram as tensões entre o modelo econômico-produtivo mundialmente adotado e as demandas dos educadores que anseavam por um projeto autônomo para a educação. O Plano Plurianual de 2004-2007, intitulado “Orientação estratégica de governo um Brasil para todos: crescimento sustentável, emprego e inclusão social”, adotou um viés mais social, com alguma priorização das políticas sociais frente ao crescimento econômico do país. Os resultados, no entanto, acabaram sendo frustrados por inúmeros contingenciamentos de recursos públicos e a ausência de articulação entre as esferas de governo, dirigindo o plano novamente para a estabilidade econômica e o equilíbrio fiscal do país.

Com base no sistema federativo estabelecido pela Constituição de 1988 e o regime de colaboração que deve reger as relações entre a União e os entes subnacionais, o segundo Governo Lula (2007-2010) induziu uma política de planejamento educacional por estados e municípios, através de uma sistemática de apoio técnico e financeiro, para a melhoria da oferta da educação básica.

Os planejamentos adotados não serão objeto de análise detalhada no presente estudo, mas é importante a sua identificação no cenário brasileiro na busca por modelos que fossem capazes de induzir a implementação de políticas públicas locais, com a previsão de transferência de recursos técnicos e financeiros que pudessem contribuir para os avanços necessários. No contexto do plano de governo intitulado “Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade”, foram adotados planos de fortalecimento do financiamento para os entes federados para o desenvolvimento da política educacional através da criação do Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério Público

(FUNDEB), a criação do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e de seu programa estratégico, o Plano de Ações Articuladas (PAR).

Não serão objeto de análise nesse trabalho os programas e planos governamentais adotados, de forma individualizada. Entretanto, são relevantes algumas considerações específicas sobre o PAR como forma de contribuir para a compreensão do modelo de planejamento setorial da educação adotado pelo Brasil nas últimas décadas e a centralidade do Plano Nacional de Educação na realidade brasileira.

O PAR foi instituído pelo Decreto nº6.094/2007, que dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, com intuito de garantir a colaboração entre os entes federados, através da previsão específica de apoio técnico e financeiro da União a Estados, Municípios e Distrito Federal, dentre outras ações, para a criação dos seus planos de educação, nos termos do art.2º, XXIII, do referido Decreto, em alinhamento com Plano Nacional de Educação, conforme determinado pelo art.8º da Lei 13.005/2014 (PNE), que previu o prazo de um ano para que os entes editassem ou adequassem seus planos, em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas no PNE.

A orientação de planejamento aos municípios se baseava em quatro dimensões principais: gestão educacional; formação de professores e de profissionais de serviços e apoio escolar; recursos pedagógicos; e infraestrutura física.

A proposta era que o PAR fosse construído de forma participativa, com o intuito de promover a presença ativa dos gestores e educadores locais, das famílias e da comunidade. Portanto, o PAR estimulava uma ação autônoma dos sistemas educacionais a partir de uma tecnologia que poderia garantir apoio do MEC ao mesmo tempo em que apresentava um campo de possibilidades para os entes federativos na ação de planejar sua oferta escolar. (FONSECA, FERREIRA, SCAFF, 2020, p.14)

O PAR se mostrou relevante para o planejamento da educação municipal, onde são mais evidentes as dificuldades de gestão e de financiamento. As ações de apoio à construção e adequação dos planos de educação locais, distrital e estaduais, de forma articulada e em regime de colaboração previstas pelo Decreto

6.024/2007 foram relevantes para que os Municípios editassem leis específicas que corporificam os planos locais e regionais em consonância com o Plano Nacional de Educação, devendo os mesmos fixarem as estratégias de articulação entre as várias políticas sociais; de atendimento às necessidades específicas das populações do campo e das comunidades indígenas e quilombolas, assegurando equidade e diversidade cultural; de atendimento às necessidades específicas na educação especial e de promoção da articulação interfederativa na implementação das políticas educacionais, do que é exemplo, através de um modelo próprio, a articulação que vinha sendo desenvolvida através do PAR, apesar de nele não se esgotar.

Feita essa breve digressão histórica e considerações iniciais acerca do sistema de planejamento constitucional brasileiro, serão feitas a seguir considerações específicas sobre o planejamento setorial da educação no Brasil a partir da análise do Plano Nacional de Educação (2014-2024).

2.4O Plano Nacional de Educação como eixo do planejamento da política pública no Brasil

2.4.1 Antecedentes Históricos

A história da educação brasileira é marcada por disputas de projetos com concepções distintas sobre o papel do Estado, as relações entre os entes federados, as formas de gestão e financiamento e o modelo político-pedagógico a ser adotado com vistas a uma educação de qualidade.

Essas distintas visões colocam a educação como um campo marcado por interesses diversos, o que é acentuado pela ausência, até os dias atuais, de um sistema nacional de educação institucionalizado e normatizado, com severos impactos sobre a continuidade da oferta do serviço público educacional, pela não regulamentação da cooperação federativa entre União e Estados, Distrito Federal e os municípios como forma de garantir o acesso universalizado à educação brasileira (DOURADO, 2017, p.29).

Todos esses debates e controvérsias refletem a dificuldade na construção das proposições que compõem os planos de educação, com debates desencadeados desde 1930. O Decreto n.19.850 de 1931 criou o Conselho Nacional de Educação e

conferiu ao órgão a responsabilidade pela construção do que se poderia denominar um plano de desenvolvimento da educação.

Em 1932, o lançamento do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova trouxe pela primeira vez um documento com a ideia de plano, destacada por Savianni, “tratando-se no caso em questão do conceito de plano entendido como um instrumento de racionalidade científica no campo da educação em consonância com o ideário escolanovista” (SAVIANI, 1998, p.75). Segundo o Manifesto, um dos pilares da reconstrução nacional teria de ser um plano de reconstrução educacional. O Manifesto influenciou a Constituição Brasileira de 1934, que estabeleceu como competência da União “fixar o plano nacional de educação, compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados; e coordenar e fiscalizar a sua execução em todo território nacional”.

Em 1937 o projeto de plano nacional elaborado pelo Conselho Nacional de Educação, foi encaminhado por Getúlio Vargas à Câmara dos Deputados. A lenta tramitação foi interrompida pelo fechamento do Congresso em 10 de novembro de 1937 e o Plano Nacional de Educação esquecido (CURY, 1997, p.19).

Com a inauguração do Estado Novo e o advento de uma nova Constituição, foi atribuída competência à União para fixar as bases e determinar os quadros da educação nacional, traçando as diretrizes a que deve obedecer a formação física, intelectual e moral da infância e juventude. Na sequência, o Governo Vargas decidiu elaborar um plano quinquenal para o período de 1939-1945 (DOURADO, 2017, p.31):

Com a redemocratização do Estado brasileiro e o advento da Constituição de 1946, dá-se início a um movimento voltado para o planejamento da política. Segundo Dourado (2017, p.31):

Retomam-se as discussões sobre o planejamento da educação. A Constituição, ao atribuir à União competência para legislar sobre “diretrizes e bases da educação nacional”, secundariza a ideia de Plano Nacional de Educação, mas insere o país “lentamente e por etapas, na sistemática de planejamento setorial e global” (HORTA, 1997:158). (DOURADO, 2017, p.31)

Com o advento da Lei de Diretrizes de Bases da Educação de 1961, o planejamento é previsto no art.93, que fez referência aos planos referentes ao ensino primário, ensino médio e ensino superior por ela previstos, tendo sido atribuída ao agora Conselho Federal de Educação a responsabilidade pela sua

elaboração. Essa elaboração se deu em 1962, com verbas vinculadas a planos específicos com metas a serem atingidas, que se constituiu mais propriamente num plano de aplicação dos recursos federais para a educação. Os planos que sucederam o período pós-64 se constituíram planejamentos econômicos de modo que as áreas sociais do país deixaram de ser apresentadas como prioridade. Os anos seguintes não trouxeram melhor sorte para a educação,

Até porque a Constituição de 1967 alongou a obrigatoriedade de anos de ensino e, ao mesmo tempo, extinguiu a vinculação financeira na Constituição para a educação escolar. Essa vinculação só reapareceu em 1983, pela Emenda Constitucional n.24, regulamentada pela Lei n.7.388 de 24 de julho de 1985, e se manteve na Constituição de 1988. (CURY, 2011, p.804)

O Plano, na forma como proposto pelo art.214 da Constituição de 1988, só reaparece com o advento da Lei 9.131/95, que alterou a Lei n.4.024/61, ao estabelecer que compete ao CNE “subsidiar a elaboração e acompanhar a execução do PNE”. A Lei 9.394/96, que substituiu a Lei 4.024/6, reafirmou a competência da União para a elaboração do PNE em regime de colaboração com os entes federativos. Os Estados e Municípios deveriam elaborar seus próprios planos em consonância com o PNE (CURY, 2011).

A proposição do plano só ocorreu no ano 2000, após intensos debates e encontros regionais, tendo sido aprovado pela Lei 10.172/01, com a edição de diretrizes e metas para cada nível, etapa e modalidade de ensino. Apesar de aprovado pelo Congresso Nacional, o texto foi vetado pela Presidência da República em todos os aspectos que tocavam ao financiamento. Com isso, “resultou um plano sem a devida sustentação econômico-financeira o que, por sua vez, tornou os Estados e Municípios lenientes na produção de seus respectivos planos de educação. E tudo isso trouxe limitações de largo espectro quanto à obtenção de suas metas” (CURY,2011).

A necessidade de aprovação de um novo plano após a edição do plano de 2001 era consenso na comunidade escolar, uma vez que muito ainda havia o que se fazer pela educação brasileira em termos de acesso e qualidade. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, no entanto, não trazia a obrigatoriedade de um novo plano após a fim daquele vigente. O movimento ganhou força com a aprovação da Emenda Constitucional n.59/09 e o novo art.214 da Constituição determinou a elaboração do plano nacional de educação a cada decênio.

Finalmente, em 9 de janeiro de 2001, foi aprovada a Lei n.10.172, que instituiu o Plano Nacional de Educação com vigência de dez anos, conforme disposto no art.14 da CRFB e art.87, §1º da LDB. O Plano, nos termos em que aprovado, foi alvo de críticas em razão de sua abstração e generalidade quanto às diretrizes. A profusão de objetivos e metas, que seria indicador da inocuidade do Plano, foi destacada por Demerval Saviani (2014), “com alto índice de dispersão e perda do senso de distinção entre o que o é principal e o que é acessório”.

As divergências manifestaram-se mais especificamente no que se refere aos objetivos e metas, em especial aquelas que se relacionavam ao financiamento. Foi justamente sobre este aspecto que incidiram os nove vetos apostos pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso. Sobre o veto, Saviani completa:

Sem que os recursos financeiros sejam assegurados, o plano todo não passa de mera carta de intenções, cujas metas jamais poderão ser realizadas. Pelas nove metas vetadas, vê-se que o objetivo do governo era evitar qualquer possibilidade de ampliação dos recursos da União investidos na educação (SAVIANI, 2014,p.97).

Em 3 de novembro de 2010, o Ministro da Educação encaminhou ao Presidente da República o Projeto de Lei do PNE 2011-2020, acompanhado de Exposição de Motivos que previa oito premissas e seis características do Plano e focava a necessidade de adoção de estratégias articuladas para o alcance dos resultados previstos. No anexo, cujo subtítulo é Metas e Estratégias, foram previstas as 20 metas do plano e 171 estratégias, dentre elas a meta de qualidade da educação e a previsão de um financiamento mais consoante com o crescimento da área.

Decorrido o prazo de vigência do PNE 2001-2011, o novo Plano Nacional de Educação, proposto pelo Ministério da Educação, foi aprovado apenas em 2014, pela Lei 13.005, sem vetos ao seu texto pelo Presidente da República. O Projeto de Lei foi objeto de análise, debate e aprovação pela Conferência Nacional de Educação (CONAE 2014), com a participação de diversos setores da sociedade civil, e precedida por conferências municipais, regionais, distrital e estaduais. As conferências registraram proposições essenciais para a educação em especial aquelas que se relacionam ao federalismo cooperativo, à diversidade, qualidade, profissionalização, planejamento, gestão e financiamento da educação. O Plano aprovado possui 20 metas e 254 estratégias e estabeleceu uma nova fase para o planejamento e a gestão governamental na educação no Brasil, com a previsão de

meta específica determina a ampliação progressiva dos investimentos financeiros. A meta, cujo conteúdo foi vetado no Plano anterior, retornou na redação do Projeto de Lei do Plano atual, no percentual de 7%, tendo sido objeto de substitutivo que previu o índice de 10% do PIB ao fim do decêndio.

2.4.2 O PNE 2014-2024: caminhos para a política nacional

A normatização das ações governamentais em planos de ações que consistem em verdadeiros sistemas legais, com o estabelecimento de princípios, diretrizes e regras, com a imposição de metas e resultados específicos, como é o caso do Plano Nacional de Educação, vem sendo comumente entendida como política pública. A utilização do termo, entretanto, não esgota o seu conceito.

Sem embargo da importância destes diplomas legislativos, muitos dos quais definindo e delimitando atribuições constitucionais vagas, não parece ser esta a melhor definição para políticas públicas, já que a mera edição de um diploma legal não garante que o Estado praticará qualquer ação concreta para implementá-lo (FONTES, 2015).

A despeito de termos o Plano Nacional de Educação como ponto focal do presente trabalho, é importante o delineamento do conceito de política pública como forma de compreender as etapas e finalidades do seu processo de formulação, consubstanciado em um ciclo político-jurídico que se relaciona de forma direta com o ciclo orçamentário, havendo uma necessária intersecção entre ambos.

Primeiro, importante destacar que a Constituição de 1988 deslocou os debates da política do plano macroinstitucional (considerado como o governo propriamente dito) para o plano microinstitucional da ação governamental. É nesse plano que se desenvolvem as ações de governo, mais especificamente as ações da administração pública, que consubstanciam as ações de políticas públicas executadas pelo Estado prestacional, a partir da *divisio* entre *politics* e *policies* trazida pela ciência política. A primeira está centrada nas questões clássicas do poder e suas formas institucionais, e portanto relacionadas ao plano macroinstitucional de governo. A segunda se relaciona ao plano microinstitucional, onde se desenvolvem as ações governamentais, construídas a partir de um processo decisório valorativo.

A despeito da *divisio* apresentada, será possível perceber, a partir dos conceitos analisados, que há uma estreita relação entre ambos no processo em que se desenvolve a ação governamental, tendo em vista a decisão política que a determina e que se encontra fulcrada no plano central das relações de poder.

Dentre os principais conceitos de políticas públicas estão os conceitos de Thomas Dye, que define políticas públicas como “tudo o que um governo decide fazer ou deixar de fazer” (DYE, 1972, *apud* HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p.6) e William Jenkins, que compreende políticas públicas como um “conjunto de decisões inter-relacionadas, tomadas por um ator ou grupo de atores políticos, e que dizem respeito à seleção de objetivos e dos meios necessários para alcançá-los” (JENKINS, 1978 *apud* HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p.8).

O conceito apresentado por Dye indica que o produtor de políticas públicas é o governo, afastando da *policy-making* ações ou posturas de atores não governamentais. Iniciativas não governamentais, apesar de poderem influenciar as decisões políticas dos governos, não se caracterizariam. Seu conceito traz ainda o “não fazer” como uma política pública mediante prévia deliberação.

O conceito apresentado por Jenkins avança para a compreensão da política pública a partir das decisões que relacionam os objetivos selecionados e os meios utilizados para alcançá-los. O conceito revela ainda alguns elementos implícitos no conceito de Dye, que indicam a existência de um processo dinâmico subjacente à tomada de decisão, em lugar de uma única decisão, como poderia fazer crer o conceito anteriormente apresentado.

Para Howlett, Ramesh e Perl (2013), o conceito de política pública se relaciona com as suas funções analisadas no campo da ciência política, num processo de compatibilização entre objetivos e meios. A formulação de uma política pública (*policy-making*) “trata fundamentalmente de atores cercados por restrições que tentam compatibilizar objetivos políticos (*policy goals*) com meios políticos (*policy means*), num processo que pode ser caracterizado como ‘resolução aplicada de problemas’.” (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p.5).

A partir dos conceitos apresentados, é possível perceber a política pública como um processo encadeado de ações destinadas à resolução de problemas públicos. Trata-se de um processo cíclico, que se forma a partir da sucessão dinâmica de etapas que realizam os fins sociais e, reunidas, compõem o ciclo da política pública.

Neste sentido discorre Maria Paula Dallari Bucci (2002, p.269):

Uma política é pública quando contempla os interesses públicos, isto é, da coletividade – não como fórmula justificadora do cuidado indiferenciado de interesses que merecem proteção – mas como realização desejada pela sociedade. Mas uma política pública também deve ser expressão de um processo público, no sentido de abertura à participação de todos os interessados, diretos e indiretos, para a manifestação clara e transparente das posições em jogo (BUCCI, 2002. p. 269).

A ideia de simplificar o conceito de política pública como processo que se desdobra em vários estágios foi referida pela primeira vez na obra de Harold Lasswell (LASSWELL,1956), o que foi reconhecido como o “ciclo político-administrativo” das políticas (WERNER E WEGRICH, *apud* HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p.13).

Esse processo dividido em etapas foi um marco na análise das políticas públicas, pois permitiu estudar os atos desse processo de produção, com atenção às peculiaridades de cada etapa. Contudo, essa análise foi feita tomando por base um modelo de *policy-making* que ocorreria dentro de um ambiente governamental sem influência de atores externos, o que não se coaduna com a complexidade moderna da produção de políticas públicas. Lasswell (1956), ainda, previu a avaliação ao final do processo, o que se afigura inadequado ante à dinâmica usual desse processo, o que foi contornado por Brewer (1974), que construiu um modelo mais adequado às políticas dos Estados modernos, destacando a ausência de linearidade entre elas (RIBEIRO, 2020, p. 54).

A partir do conceito funcional de política pública trazido por Howlett, Ramesh e Perl, o ciclo da política pública foi dividido em 5 etapas consistentes em i) montagem da agenda; ii) formulação de política; iii) tomada de decisão política; iv) implementação da política; e v) avaliação da política, que conformam os estágios do ciclo político na lógica da resolução aplicada de problemas.

Para a fundamentação do presente trabalho, tomaremos por referencial o conceito e as etapas do ciclo de políticas públicas adotados por Howlett, Ramesh e Pearl, que consiste em um processo orientado para o atingimento dos interesses estabelecidos pela sociedade e sobre o qual influem diversos atores, mas sempre num exercício de compatibilização entre os fins públicos e os meios que serão politicamente definidos.

Neste sentido, a política educacional deverá ser concretizada a partir de ações administrativas diversas que constituem um desenho que deve perpassar

diversos aspectos, dentre eles a definição do problema público, os objetivos, atores, destinatários, impactos financeiros e orçamentários, tudo limitado pelos balizamentos legais. Um objetivo mais complexo deve determinar que a análise da política pública considere o processo de aperfeiçoamento da ideia política ou da decisão durante o curso de sua implementação, geralmente a partir de processos interativos (BARDACH, 200). Esses processos da relação entre o indivíduo e a instituição além de proporcionarem a sensação de proximidade e conhecimento para o cidadão, são ao mesmo tempo instrumento de governo (LOCKEN, 2018). No contexto do planejamento da política pública educacional, a construção do processo dialético ação-reflexão-ação, é condição *sine qua non* para a educação sistematizada a que se refere Demerval Saviani (2014 p.82).

Essa compatibilização entre fins e meios foi considerada pelo Plano Nacional de Educação 2014-2024, com a finalidade de conferir racionalidade e permitir a sistematização da implementação da política pública educacional no Brasil, através de um amplo desenho que considerou diversos eixos de atuação do poder público que foram compreendidos pelos diversos atores políticos como relevantes e necessários para a qualidade da educação brasileira.

Um plano de Estado é um instrumento político cuja finalidade é ser um guia na tarefa de cumprir determinados objetivos dentro de uma metodologia tida como a mais pertinente para a política almejada. Um plano atende tanto a princípios quanto a regras dentro de uma determinada normatividade jurídica. Pressupõe um esforço consciente e contextualizado de metas cujo sucesso exige o conhecimento sistemático de limites, possibilidades e recursos. No caso do Brasil, o artigo 214 da Constituição visa atender com regularidade, eficácia e abertura, não a um interesse particular, atomizado ou disperso, mas sim, dentro do quadro federativo que supõe unidade e diversidade, o atendimento de um interesse coletivo proclamado direito do cidadão e dever do Estado. (CURY,2011).

Bordignon (2011, p.7) distingue entre plano e planejamento, mas estabelece a relação entre ambos. Nessa relação se inserem as políticas que definem as intenções do Estado e seu apoio legal; as diretrizes que estabelecem as orientações e os caminhos a seguir; os objetivos que sinalizam para os pontos de chegada, as metas que delimitam os passos a serem dados e as estratégias que definem o “como” caminhar em vista dos limites e obstáculos, bem como os recursos necessários para os objetivos.

Sobre essa relação, Cury (2011, p.5-6) traz clareza sobre o olhar jurídico que se deve lançar sobre os planos:

Em outros termos, as ações projetadas indicam que ficar na situação radiografada já é um retrocesso. Contar com o ponto de chegada de cada meta, da noite para o dia, nega a progressividade esperada. E, na determinação de ir seguindo adiante em busca do alcance das metas, a relação plano/planejamento supõe tanto periodicidades intermediárias avaliadas quanto as metas atingidas e a construção de cenários futuros possíveis (CURY, 2011, p.5)

O Plano Nacional de Educação (PNE) constitui o instrumento normativo que consolida o planejamento das políticas públicas de educação no Brasil, consistente em 20 metas e 254 estratégias que articulam os diversos segmentos, modalidades e setores da educação brasileira. Nos termos do art.214 da CRFB, cabe ao Plano Nacional de Educação articular o Sistema Nacional de Educação, ainda hoje inexistente.

Com Saviani (2014, p.85), resta clara a relação entre ambos:

Há, efetivamente, uma íntima relação entre esses dois conceitos. Como se mostrou, o sistema resulta da atividade sistematizada; e a ação sistematizada é aquela que busca intencionalmente realizar determinadas finalidades. É, pois, uma ação planejada. Sistema de ensino significa, assim, uma ordenação articulada dos vários elementos necessários à consecução dos objetivos educacionais preconizados para a população à qual se destina. Supõe, portanto, o planejamento. Ora, se “sistema é a unidade de vários elementos intencionalmente reunidos, de modo a formar um conjunto coerente e operante” (SAVIANI, 2012, p.72), as exigências de intencionalidade e coerência implicam que o sistema se organize e opere segundo um plano. Consequentemente, há uma estreita relação entre sistema de educação e plano de educação (SAVIANI, 2014, p.85)

Portanto, para que o sistema educacional não se torne uma mera estrutura burocrática e desarticulada, é necessário que se mantenham a intencionalidade das ações, sem que se perca de vista o caráter racional das atividades desenvolvidas e o plano educacional é exatamente o instrumento que visa “introduzir racionalidade na prática educativa como condição para se superar o espontaneísmo e as improvisações que são o oposto da educação sistematizada e de sua organização na forma de sistema” (SAVIANI, 2014, p.86).

O Plano tem, assim, relevância política e estratégica para o delineamento das políticas de estado na educação:

É fundamental destacar que o PNE, se entendido como eixo das políticas educacionais, pode representar um avanço para a educação básica e superior, a despeito de alguns limites, tensões e ambiguidades do texto aprovado. Por outro lado, é também fundamental considerar que a discussão e materialização das políticas e gestão da educação – especialmente do Plano Nacional de Educação entendido como epicentro – , expressam uma tessitura sócio-política que demarca questões mais abrangentes e complexas, envolvendo as agendas transnacionais, o Estado Nacional, a relação entre os entes federados, as especificidades do sistema

educacional brasileiro, a gestão, a avaliação e o financiamento, a qualidade e as concepções político-pedagógicas norteadoras, entre outros. (DOURADO, 2017,p.14).

Como já destacado, os critérios de definição de normas de direitos fundamentais apresentados por Alexy (2008) nos permitem construir a premissa lógico-argumentativa de compreensão do Plano Nacional de Educação enquanto um plano de normas de direitos fundamentais, posto que relacionado diretamente com a norma prevista no art.214, CF/88. Esse status de norma jurídica fundamental, dotada de superioridade hierárquica em relação às demais regras ditadas pelo Poder Público, constitui mecanismo que acaba por conferir um consenso mínimo e nuclear sobre aquilo que não se insere no âmbito da discricionariedade política ordinária, sujeito ao controle jurisdicional, inclusive quanto aos resultados eficientes e eficazes.

A fundamentalidade do Plano Nacional de Educação determina a sua compreensão não como um instrumento de caráter meramente orientador, mas como um plano de ações mínimas a serem desenvolvidas no plano governamental com vistas ao alcance das metas que foram previstas. A formas de atingimento das metas estão definidas a partir de estratégias próprias, compreendidas como normas gerais:

Consequente a isso, o PNE, como lei nacional, deve estabelecer as normas gerais e, ao mesmo tempo, atender ao artigo 214 da Constituição, seja à luz do artigo 23, parágrafo único, ou do regime de colaboração estabelecido no artigo 211. E, visto que envolve articulação entre os poderes, essa matéria de interesse geral deve ter, por parte dos Estados e Municípios, a devida complementação e integração (CURY, 1997, p.17).

Uma vez mais, as estratégias previstas pelos planos não são meras sugestões ao poder público. Elas prevêm caminhos e orientam os meios, formas e instrumentos pelos quais se compreendeu como adequados e efetivos para o alcance as metas deverão ser atingidas. Trata-se do desenho da política pública em nível nacional. Para a execução em nível dos estados e municípios, o Plano previu, no seu artigo 8º, a edição de planos estaduais e regionais que podem prever outras formas de implementação das políticas, mas devem ser adequados ao PNE. Essa compatibilidade vertical entre os planos locais, regionais e nacional é o que confere o caráter sistêmico desejado pelo art.214, CRFB, ao prever um sistema nacional de educação, ainda hoje não editado, que fosse capaz de articular as competências dos entes nacionais:

Tais competências, encimadas por uma finalidade comum, um sentido geral, com regras e normas, visa obter uma harmonia interna entre a União e os entes federados. Espera-se com isso que não haja antinomias no interior das e entre as competências e que, coexistindo lado a lado, formem um conjunto harmonioso visando os fundamentos, objetivos e finalidades maiores e comuns postos na Constituição. Se os Planos Nacionais consagram a competência exclusiva da União, no caso do PNE, consagra-se tal competência privativa pela via do Congresso, de modo que ao caráter nacional da educação se ressalvem as competências próprias de cada ente federativo sob a égide do regime de colaboração (CURY, 1997, p.17).

Assim, se as estratégias não podem ser compreendidas como limitadoras da autonomia dos entes subnacionais, a sua não adoção pressupõe, ao menos, a construção de outras de igual ou maior efetividade. Isso porque as estratégias têm por objetivo garantir os melhores resultados para cada uma das metas definidas, não sendo possível o seu afastamento sem a devida substituição por outra ação governamental tendente a produzir ao menos resultados semelhantes. Sobre o tema, importantes as lições de Ana Paula de Barcellos (2005, p.04):

Essas escolhas, portanto, recebem a influência direta das opções constitucionais acerca dos fins que devem ser perseguidos em caráter prioritário. Ou seja: as escolhas em matéria de gastos públicos não constituem um tema integralmente reservado à deliberação política; ao contrário, o ponto recebe importante incidência de normas jurídicas constitucionais. (BARCELLOS,2005, p.04)

Com esta finalidade, a realização de diagnósticos consistentes como base da avaliação da política pública *ex ante*, assume um importante papel na identificação de problemas, primeira etapa do ciclo de políticas públicas e elemento imprescindível do planejamento setorial, que deverá ser considerado na fase de formulação da política, e de crucial incidência no ciclo do orçamento público, onde serão previstos os gastos públicos necessários e suficientes para a execução de cada uma das ações governamentais (art.10, PNE) através da análise do impacto financeiro que essas ações representam considerado o desenho da política pública educacional para o atingimento dos resultados pretendidos e fixados pelo PNE.

Aqui se revela a intersecção entre o ciclo das políticas públicas e o ciclo orçamentário na busca pela efetividade das políticas públicas, que será objeto de análise no capítulo a seguir.

CAPÍTULO 3 – O PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO DA EDUCAÇÃO E AS METAS DO PNE: A INTERSECAÇÃO ENTRE OS PLANOS

3.1 O orçamento público após a Constituição de 1988: funções e limites quanto às escolhas públicas fundamentais

O orçamento público encontra previsão específica na Constituição Federal de 1988, constituindo um dos seus subsistemas. É norma materialmente constitucional, posto que essencial ao Estado de Direito, que encontra fundamento de sua realização pela via tributária e pela via dos gastos públicos. As regras para a efetivação desses dois caminhos são aquelas estabelecidas pela própria Constituição Federal, mediante a previsão de princípios e normas que disciplinam as duas faces da mesma moeda – entrada e gastos públicos (TORRES, 2008, p.05).

O orçamento público é elemento central de encontro das receitas e despesas do Estado com vistas à realização do bem comum e da garantia dos direitos

previstos na Constituição, passando pela implementação das políticas públicas previstas como forma de garantir o mínimo existencial, a redução das desigualdades e o desenvolvimento do Estado.

O orçamento, como instrumento normativo de conformação da atividade financeira desse Estado de Direito, é a peça central do regime democrático e se desenvolve com a finalidade de realizar as políticas públicas desse Estado, revestindo-se de funções próprias nesse contexto. Tem por base o princípio da separação dos poderes, a legalidade e o princípio democrático, como forma de garantir o funcionamento do Estado e o desempenho de suas atividades finalísticas que dependem do dinheiro público.

Para sedimentar o tema o objeto desse estudo, necessário percorrer a doutrina acerca das funções do orçamento público, sua natureza, e trazer à baila reflexões necessárias acerca de modelo impositivo e seus limites, passando pela discricionariedade das dotações orçamentárias e o dever de motivação que alcança o orçamento público, com base nos princípios preconizados pelo ordenamento jurídico-constitucional.

Segundo a classificação apresentada pelo professor Ricardo Lobo Torres (2008, p.65-76), o orçamento possui três funções principais: a função política, a econômica e a reguladora. A compreensão destes conceitos deve ter por base os preceitos jurídico-constitucionais.

A função política diz respeito ao papel do orçamento no Estado de Direito como forma de controle da Administração, estabelecendo limites para a execução das despesas no período através da atuação do Poder Legislativo.

A função econômica se relaciona diretamente com a visão histórica da economia universal. Até a década de 30 do século XX, baseada na teoria do orçamento clássico, o orçamento se constituía no equilíbrio entre receitas e despesas, pelo que sua função tinha ligação limitada ao equilíbrio financeiro, sem maior aprofundamento nas relações entre os Poderes Executivo e Legislativo. Após a década de 30, com o surgimento das teorias econômicas de Keynes, os orçamentos passaram a ser estudados sob a aspecto deficitário, com foco na possibilidade de realização de investimentos pela Administração como forma de garantir empregos e combater as crises do capitalismo, tudo no contexto da grave crise econômica daquele período. No Brasil, as ideias de Keynes foram difundidas por Aliomar Baleeiro, que defendia que o equilíbrio orçamentário poderia ser, por

vezes, nocivo. Com o exacerbamento do intervencionismo econômico no período pós-1964 e a grave crise do endividamento, a teoria perdeu campo.

Buscou-se com isso uma saída constitucional para as questões que desencadearam a estagnação econômica e a crise fiscal. Em sua obra, James Buchanan (1983, p.294), que viria a receber o prêmio Nobel de Economia em 1986, destacou que a restauração do princípio do equilíbrio orçamentário deveria passar por uma abordagem formal, exigindo uma regra constitucional, “que resulte vinculante tanto legal como moralmente, uma regra que apareça explicitamente escrita no documento constitucional dos Estados Unidos”. (BUCHANAN,1983, p.294),.

A função reguladora surge dessa crise financeira do Estado de Bem-Estar Social, buscando equilíbrio entre receitas e despesas e dirigindo-se para outros campos de atuação para além da regulação econômica, alcançando as áreas do meio ambiente, saúde, assistência social e educação. Através dessa função, alteram-se as relações entre os Poderes do Estado, com a limitação da atuação da Administração Pública através da previsão de receitas e despesas pelo orçamento, com a fixação de limites de gastos, incluídas aí as políticas públicas, aos quais não estaria vinculado o Poder Executivo, “posto que a lei orçamentária apenas prevê as receitas e autoriza as despesas, competindo à autoridade administrativa, com larga dose de discricionariedade, efetivar os gastos e implementar a atividade-fim.” (TORRES, 2008, p.66).

Com destaque para as funções que o orçamento exerce na separação dos Poderes, Eduardo Bastos Furtado de Mendonça (2010, p.75) apresenta uma nova classificação para as funções do orçamento:

i) Funções de contenção

Destinam-se a evitar que um Poder – notadamente o Poder Executivo, assuma proeminência sobre os demais. São duas as funções de contenção: a garantia da independência orgânica de cada Poder e o controle da administração pública.

A primeira função de contenção diz respeito à necessária autonomia financeira para que de fato possa existir a independência entre os Poderes. Apesar da posição de arrecadação dos recursos públicos ocupada pelo Poder Executivo, a Constituição garante a participação dos três Poderes já na elaboração do

orçamento, na medida em que cada Poder encaminha sua própria proposta orçamentária, a despeito de ser o projeto final consolidado pelo Poder Executivo, produzindo, no respeito mútuo em sede orçamentária. No que toca à execução do orçamento, previu a Constituição que as verbas de cada Poder, uma vez arrecadas pelo Poder Executivo, sejam repassadas de forma incondicional, nos termos do art.168 da Carta (MENDONÇA, 2010, p.143).

A segunda função de contenção, segundo o autor, é aquela que diz respeito ao controle da Administração Pública, através da definição de quais serão as atividades desenvolvidas pelo Poder Público e de qual será o limite de gasto em cada uma delas. Na acepção moderna, em que não mais se trata propriamente do controle do parlamento sobre o rei, essa função diz mais sobre os pólos envolvidos na relação de controle, em que cada Poder controla a si mesmo, apesar da proeminência do Poder Legislativo. Isso porque um sistema baseado na legalidade orçamentária confere primazia ao Poder Legislativo na definição dos objetos de despesa pública (MENDONÇA, 2010, p.145).

Ponto importante nessa função diz respeito à extensão do controle do orçamento. Prevalece no Brasil a tese de que o orçamento é autorizativo, funcionando apenas como definição dos gastos possíveis e de seus limites. Por esta tese não haveria, contudo, a obrigação jurídica de liberação dos recursos, e tampouco seria exigida justificativa para retenções:

Diversos exemplos reais foram fornecidos para embasar a conclusão, inclusive exemplos de contingenciamento em políticas públicas de inegável importância e atualmente marcadas por prestação manifestamente insatisfatória, como saneamento básico. Tal compreensão do orçamento viola a Separação dos Poderes, mais uma vez pelo esvaziamento da competência atribuída pela Constituição ao Poder Legislativo e, sobretudo, por concentrar no Executivo poder excessivo e desprovido de controle eficaz (MENDONÇA, 2010, p.146).

Por certo, a passagem do modelo de estado não-intervencionista para um modelo de Estado Social foi acompanhada de mudanças também no domínio orçamentário, que passaram a concentrar decisões sobre alocação de recursos necessários para a consecução de políticas públicas.

i) Funções de coordenação

Além das funções de contenção do Poder, o autor destaca a importância das funções de coordenação entre as atividades desenvolvidas por cada Poder, tendo em vista que o tesouro público é um só. Os três Poderes produzem decisões

que interferem nas finanças públicas, de modo que as decisões precisam guardar um mínimo de compatibilidade entre si, porque se pretendem simultaneamente executáveis e devem ser efetivas. Cabe pois, ao orçamento, desempenhar as funções de coordenação no sentido de harmonizar decisões estatais que envolvem dispêndio de recursos públicos e dar concreção às decisões políticas que envolvem o dispêndio de recursos públicos tomadas pelos três Poderes no âmbito de suas competências.

A análise das funções do orçamento, com especial destaque para a função reguladora, desperta a necessidade de melhor se compreender a natureza do orçamento público a partir da incidência das normas constitucionais e legais que regem o seu processo de elaboração, os fundamentos da sua constitucionalização e eficácia diante das normas e princípios que o regem e, como consequência da força constitucional vinculante, a vinculação da Administração Pública às previsões por ele trazidas.

3.2 Os debates sobre a natureza impositiva do planejamento orçamentário

A natureza do orçamento público é tema que desperta debate, prevalecendo na doutrina brasileira o entendimento de que o orçamento seria mera autorização de gastos, mesmo nos casos em que se trata de despesas de execução obrigatória, que seriam assim consideradas não por força do orçamento, mas por força de obrigações constitucionais ou legais. Mesmo em se tratando das políticas de educação e saúde, com previsão de gastos mínimos, nada impediria que as previsões orçamentárias fossem descumpridas.

A teoria formal do orçamento público tem origem na Alemanha, no século XIX, em contexto em que se prestava especialmente a negar a realização de direitos que eventualmente tivessem previsão nas leis orçamentárias e terminassem por se constituir em demandas em face do Estado. O orçamento era considerado mera formalidade para a realização da despesa pública, onde seriam também previstas as receitas.

Por essa teoria, o orçamento é autorizativo na medida em que as despesas nele inseridas não são consideradas de execução obrigatória. A ela se filiou o ilustre professor Ricardo Lobo Torres (2008,p.94):

“a teoria de que o orçamento é lei formal, que apenas prevê as receitas públicas e autoriza os gastos, sem criar direitos subjetivos e sem modificar as leis tributárias e financeiras é, a nosso ver, a que melhor se adapta ao direito constitucional brasileiro. Tem sido defendida, entre nós, principalmente sob a influência da obra de Jèze, por inúmeros autores de prestígio, ao longe de muitos anos e de várias escrituras constitucionais. É bem verdade que a dicotomia entre lei formal e material, nos outros campos do direito, vem sendo asperamente criticada, pois enfraquece o princípio da legalidade e produz agigantamento das atribuições do Executivo, deixando indefinido e incerto o contorno dos direitos da liberdade, que compõem o aspecto materialmente legislativo excluído da competência da Administração; mas, em tema de orçamento, ainda é importante, eis que visa a retirar da lei ânua qualquer conotação material relativamente à constituição de direitos subjetivos para terceiros, sem implicar perda de sua função de controle negativo do Executivo no que pertine aos limites do endividamento e das renúncias de receita.” (TORRES, 2008,p.94).

A origem dessa teoria remonta à Alemanha do século XIX com a finalidade de negar que direitos subjetivos pudessem emergir da lei orçamentária e embasar pretensões em face do Estado. O orçamento seria apenas uma formalidade necessária, uma vez que a efetiva liberação de recursos ficaria a critério do Poder Executivo.

A teoria do orçamento como lei formal, insistente até os dias atuais na doutrina, vem sendo de longa data superada pela jurisprudência² e autoriza que o Poder Executivo realize gastos não de acordo com o orçamento aprovado, mas por escolhas políticas próprias, que no mais das vezes violam deveres estatais que se constituem em obrigações constitucionais e legais de fazer.

²Lei orçamentária; *lei formal*, pressupõe uma lei substantiva geradora das relações jurídicas. Coexistência das duas leis, uma criando o imposto e a outra autorizando a sua cobrança para o exercício correspondente. Aplicação dos arts. 73, § 1º, e 141, § 34, da Constituição Federal. RE 17184 / RS - RIO GRANDE DO SUL RECURSO EXTRAORDINÁRIO. Relator(a): Min. RIBEIRO DA COSTA. Julgamento: 03/07/1952.

DIREITO CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. CONTRIBUIÇÃO PROVISÓRIA SOBRE MOVIMENTAÇÃO FINANCEIRA - C.P.M.F. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE "DA UTILIZAÇÃO DE RECURSOS DA C.P.M.F." COMO PREVISTA NA LEI Nº 9.438/97. LEI ORÇAMENTÁRIA: ATO POLÍTICO-ADMINISTRATIVO - E NÃO NORMATIVO. IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO: ART. 102, I, "A", DA C.F. 1. Não há, na presente Ação Direta de Inconstitucionalidade, a impugnação de um ato normativo. Não se pretende a suspensão cautelar nem a declaração final de inconstitucionalidade de uma norma, e sim de uma destinação de recursos, prevista em *lei formal*, mas de natureza e efeitos político-administrativos concretos, hipótese em que, na conformidade dos precedentes da Corte, descabe o controle concentrado de constitucionalidade como previsto no art. 102, I, "a", da Constituição Federal, pois ali se exige que se trate de ato normativo. Precedentes. 2. Isso não impede que eventuais prejudicados se valham das vias adequadas ao controle difuso de constitucionalidade, sustentando a inconstitucionalidade da destinação de recursos, como prevista na *Lei* em questão. 3. Ação Direta de Inconstitucionalidade não conhecida, prejudicado, pois, o requerimento de medida cautelar. Plenário. Decisão unânime. ADI 1640 QO. Relator(a): Min. SYDNEY SANCHES. Julgamento: 12/02/1998.

Uma das principais consequências da aplicação da teoria jurídica do orçamento formal para o campo das políticas públicas é o, se antes a mera formalidade do orçamento era suficiente para o funcionamento do Estado, quando prevalecia a ideia de que as políticas públicas eram aquelas relacionadas aos direitos individuais, da segurança e da ordem, que dependiam essencialmente de abstenções do Estado e não da realização de despesas, hoje há clareza sobre a escassez de recursos frente a tantas despesas relacionadas à promoção de direitos e que determinam a necessidade de um ajuste de contas real, com metas e ações a serem cumpridas, mensuradas e avaliadas e que devem ser refletidas no orçamento.

O orçamento público resta prejudicado nas suas funções de controle e coordenação nos casos em que é omissivo ou insuficiente quanto à previsão de despesas obrigatórias, determinadas por políticas públicas essenciais e que exigem previsão orçamentária para sua realização.

Especialmente no que toca à priorização de gastos, que deve ser realizada no próprio orçamento, a atividade estatal fica bastante comprometida quanto a sua eficiência. Isso porque para que se possa priorizar algo é preciso antes ter clareza sobre todas as demandas sociais que determinam gastos, incluindo aí as despesas obrigatórias previstas em programas legislativos, para que então possam ser feitas não só as escolhas, mas as melhores escolhas:

Esse binômio [consciência dos custos e finitude dos recursos] confere nitidez a uma circunstância antes obscurecida: a alocação de verbas para atender a certa necessidade importa a preterição de outras possibilidades igualmente relevantes, para as quais também haveria demanda social. Simplesmente não é possível ignorar a realidade da escassez de inúmeros bens de interesse coletivo, incluindo o dinheiro público. Sendo assim, é inevitável que escolhas sejam feitas, verdadeiras decisões políticas fundamentais (MENDONÇA, 2010, p.77).

No campo de atuação do Poder Judiciário, apesar de já se ter afirmado a impossibilidade de mera alegação de incapacidade econômico-financeira do ente para dar cumprimento às obrigações constitucionais, em análise da conduta governamental negativa, a maioria das decisões judiciais de que se tem conhecimento deixa de analisar e determinar a inclusão de dotações orçamentárias para a execução de política pública a que esteja obrigado o ente público³ por expressa disposição constitucional que firme despesa obrigatória, como é o caso dos pisos da saúde e educação:

³ Sobre o tema, ver ADPF n. 45, Rel. Min. Celso de Mello, julg. 29.04.04, STF.

“(…) É que a realização dos direitos econômicos, sociais e culturais – além de caracterizar-se pela gradualidade de seu processo de concretização – depende, em grande medida, de um inescapável vínculo financeiro subordinado às possibilidades orçamentárias do Estado, de tal modo que, comprovada, objetivamente, a incapacidade econômico-financeira da pessoa estatal, desta não se poderá razoavelmente exigir, considerada a limitação material referida, a imediata efetivação do comando fundado no texto da Carta Política. Não se mostrará lícito, no entanto, ao Poder Público, em tal hipótese – mediante indevida manipulação de sua atividade financeira e/ou político-administrativa – criar obstáculo artificial que revele o ilegítimo, arbitrário e censurável propósito de fraudar, de frustrar e de inviabilizar o estabelecimento e a preservação, em favor da pessoa e dos cidadãos, de condições materiais mínimas de existência. Cumpre advertir, desse modo, que a cláusula da “reserva do possível” – ressalvada a ocorrência de justo motivo objetivamente aferível – não pode ser invocada, pelo Estado, com a finalidade de exonerar-se do cumprimento de suas obrigações constitucionais, notadamente quando, dessa conduta governamental negativa, puder resultar nulificação ou, até mesmo, aniquilação de direitos constitucionais impregnados de um sentido de essencial fundamentalidade. (BRASIL, 2004).

Mais remotas ainda são as hipóteses de intervenção do Poder Judiciário para determinar que determinada dotação orçamentária seja cumprida através de decisões que de fato analisem aspectos materiais do orçamento público.

Em sua grande maioria, a doutrina justifica a tese na necessária flexibilização do orçamento público. As razões apontadas, entretanto, são insuficientes e violam a ordem constitucional orçamentária. Segundo Eduardo Mendonça (2010, p.78):

No que consiste exatamente essa flexibilidade?
É possível responder com uma proposição simples: orçamento autorizativo, no Brasil, significa o poder de não gastar. Com efeito, a Constituição não autoriza a realização de despesas sem previsão orçamentária. A conclusão é, portanto, inevitável. O orçamento autorizativo não permite que a Administração empregue recursos por decisão autônoma. Autoriza apenas que as previsões de gastos deixem de ser realizadas. Não é verdade, porém, que as verbas fiquem automaticamente liberadas para outras finalidades. (MENDONÇA, 2010, p.78)

O autor explicita seu posicionamento abordando dois pontos de extrema relevância para as reflexões propostas no presente trabalho. O primeiro deles diz respeito à impossibilidade de realização de despesas sem a correspondente previsão orçamentária. Desse primeiro ponto decorrem as seguintes consequências: i) a impossibilidade de aplicação dos recursos de forma isolada e autônoma, ou seja, sem a participação do Poder Legislativo no processo de realização da despesa; ii) a impossibilidade de aplicação dos recursos para outra despesa (remanejamento) não expressa em forma de dotação no orçamento; iii) a possibilidade de não realizar o gasto público previamente aprovado pelo legítimo processo orçamentário.

Na mão oposta à da teoria formal, a teoria material do orçamento compreende o orçamento como lei em seu conteúdo formal e material, dotada de normatividade própria. Como norma que consolida, no campo orçamentário, as previsões normativas destinadas a garantir os direitos do indivíduo e da coletividade, sejam elas previstas na própria Constituição, ou aquelas normas de direito fundamental atribuídas⁴, o orçamento se reveste também de natureza norma de direito fundamental.

A Constituição Federal incide sobre o orçamento público em dois níveis. O primeiro deles decorre diretamente do princípio democrático e se relaciona essencialmente os fundamentos da verdadeira democracia, uma vez que estabelece as regras do jogo para o processo de formação do orçamento público. São essas normas que prevêm as formas de atuação dos Poderes, em obediência ao sistema de “freios e contrapesos”, com a previsão de um sistema e procedimento próprios que serão melhor delineados pela legislação específica. Deste decorrem a legitimação democrática que autoriza o ativismo judicial no cenário orçamentário e que será objeto de análise no capítulo a seguir.

O segundo nível é aquele pelo qual a Constituição “impõe um conteúdo mínimo a qualquer sistema. Normas constitucionais como a separação dos Poderes, o princípio democrático e o republicano vedam, de antemão, certas opções”. (MENDONÇA, 2010, p.80).

Há portanto, um devido processo orçamentário que é previsto pela Constituição e que define não apenas regras formais de elaboração, mas o *núcleo essencial* de conformação do orçamento público, que deverá respeitar a base principiológica constitucional e os valores e interesses sociais que ela impõe e que devem ser preservados para a proteção dos indivíduos e a preservação do próprio Estado.

Nesse sentido, o processo de elaboração do orçamento deverá ocorrer em respeito não apenas aos princípios democrático e republicano (no que se inclui a legitimidade do controle), mas a toda a sistemática principiológica constitucional que tem por base, em essência, o valor da dignidade da pessoa humana e a construção de uma sociedade que tenha por objetivo a superação das desigualdades e o desenvolvimento social a partir das metas a serem alcançadas pela formulação e

⁴ Nos utilizamos do termo na acepção proposta por Robert Alexy, ao tratar das normas de direito fundamental na obra *Teoria dos Direitos Fundamentais* (2008), nos termos já expostos anteriormente.

execução das políticas públicas sociais constitucional e legalmente previstas. Essa base principiológica e a conceituação do orçamento público como instrumento financeiro de realização dos fins do Estado determina a sua natureza constitucional vinculativa de forma apriorística, desde a sua elaboração, passando pelas fases de planejamento e de execução com vistas a garantir a sua eficácia e a produção dos resultados planejados. No campo educacional, os resultados previstos para a política pública foram aqueles definidos pelo Plano Nacional de Educação.

No campo da execução, entendemos que a discussão sobre a impositividade do orçamento público ficou bastante reduzida com as alterações trazidas pela Emenda Constitucional n.100/2019, que previu, ao tratar das leis orçamentárias que “a administração tem o dever de executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessários, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade” (art.165, §10, CF/88).

3.3 A lógica da máxima vinculação aplicada ao planejamento orçamentário da educação

Destacamos a importância do reconhecimento pela doutrina e pela jurisprudência na natureza vinculativa do orçamento, deixando para trás a teoria formal e a natureza autorizativa, que violam a Separação de Poderes e a própria fundamentalidade do orçamento público.

Como fase primeira do orçamento público, o planejamento possui a mesma força vinculativa que aqui tratamos, eis que parte integrante do todo. É na fase de planejamento que o Estado exercerá sua função regulatória da sociedade, uma vez que o orçamento não visa precipuamente o controle do Poder Executivo na intervenção econômica, mas à regulação da economia e das relações sociais que se desenvolvem através das variadas políticas públicas.

O art.165 da Constituição prevê três espécies de planejamento orçamentário: o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, cada um com sua função e devendo haver uma perfeita compatibilização entre eles (arts.165, §7º, 166, §4º, 167, §1º).

Segundo Ricardo Lobo Torres (2008, p.75), o Estado Orçamentário é um Estado de Planejamento. A receita pública, os investimentos e as despesas se fazem segundo planos anuais ou plurianuais. Segundo o autor, a Constituição do Estado Democrático de Direito proclama o princípio do planejamento ou da

programação, “que transcende os limites da Constituição Orçamentária para penetrar em todos os outros subsistemas do texto fundamental.” (TORRES, 2008, p. 77).

A despeito de afirmar a sua função regulatória, o que extrapola o dito caráter meramente instrumental do orçamento, Lobo Torres (2008) afirma:

“o planejamento, consubstanciado no plano plurianual, na lei de diretrizes orçamentárias ou na lei orçamentária anual, é mera autorização para que a administração execute o programa traçado em leis específicas que compõem o sistema do Direito Administrativo, que já não está voltado para a regulamentação de todo o social nem para a intervenção na economia, mas para complementar a atividade privada e para subsidiar as carências e insuficiências societais. O planejamento, qualquer que seja ele, controla a administração quanto ao limite máximo de gastos, mas não a obriga a realizar a despesa autorizada, como adiante veremos, em virtude da sua natureza simplesmente formal”. (TORRES, 2008, p.79)

A partir da lição acima, passaremos a tecer considerações agora sobre a força vinculativa do orçamento da educação à luz da Constituição Federal de 1988.

Tomaremos por base para a proposta de máxima vinculação do planejamento orçamentário educacional a distinção apresentada pela doutrina entre as políticas públicas que dão concretude aos direitos fundamentais vinculados ao mínimo existencial, como as políticas de educação e saúde, daquelas que não se relacionam diretamente com o núcleo essencial do mínimo existencial:

A diferença de regime justifica-se precisamente no fato de que determinados conteúdos constitucionais não podem ficar à mercê da livre vontade majoritária; daí se submeterem a um juízo de suficiência e adequação a ser exercido pelo Poder Judiciário. Por sua vez, as políticas públicas que digam respeito à área não nuclear dos princípios fundamentais deverão ser controladas apenas de maneira instrumental, daí chamá-las de não essenciais (FONTE, 2015, p.2091).

São políticas públicas vinculadas ao mínimo existencial aquelas que se destinam à proteção e à promoção estatal de um conjunto mínimo de direitos, denominado *mínimo existencial*:

“[...] Assim, mesmo os autores contrários à ideia de exigibilidade judicial dos direitos de natureza prestacional, normalmente tidos por ineficazes ou apenas parcialmente eficazes, admitem a existência de direitos cuja prestação é essencial para a própria manutenção do Estado e do regime de governo democrático. A lógica, como vista é bem simples. Em qualquer contexto social, para ser um efetivo cidadão, é necessário que o indivíduo tenha acesso a certos bens, como educação, saúde e moradia, sem os quais será prejudicada sua capacidade de se autodeterminar, de realizar os valores comunitários e/ou de participar ativamente nas discussões públicas. Um segundo fundamento para o reconhecimento do mínimo existencial é de pura ordem normativa. A Constituição da República prevê, em seu art.1º, III, o princípio da dignidade da pessoa humana, cujo núcleo tem sido identificado com as prestações essenciais necessárias a uma vida digna, conceito que por sua vez remete ao de mínimo existencial (FONTE, 2015, p.211-212).

Especificamente no que toca ao direito à educação, este integra o conjunto de prestações ligadas ao mínimo existencial na medida em que se relaciona à construção da própria personalidade, pré-condição para o exercício pleno dos direitos da cidadania:

O desenvolvimento da personalidade humana é garantido, inicialmente, pela educação básica, direito que restou positivado pelo constituinte originário na forma de regra (art.208, incisos e §1º da CF/88. Observe-se que o educando, nesta etapa da vida, tem direito subjetivo inclusive ao transporte, à alimentação, ao material didático-escolar e assistência à saúde, tudo no âmbito escolar (FONTE, 2015, 220-221).

Por sua vez, são consideradas não essenciais aquelas destinadas à concretização do espaço não nuclear dos princípios fundamentais e, em especial, daquilo que se pode chamar de “zona de incerteza” quanto ao princípio da dignidade humana:

Neste campo faz-se necessária a *interpositio legislatoris* para que existam nítidos direitos públicos subjetivos, e a atuação do administrador também é discricionária, embora não arbitrária. Por sua própria natureza, a construção do direito objetivo por intermédio de princípios jurídicos deixa aos órgãos políticos grande espaço de livre conformação, o qual é ínsito às democracias. Com efeito, para além do mínimo existencial, visto no tópico anterior, os direitos devem ser disponibilizados de acordo com as regras democráticas, sendo descabido o reconhecimento de direitos subjetivos públicos. O preenchimento de conteúdo dos direitos sociais e/ou individuais – os quais têm natureza de princípio, em sua maioria – deve se realizar em conformidade com os parâmetros dos princípios da separação de poderes, admitindo-se a intervenção judicial somente em determinadas situações excepcionais, [...]. (FONTE, 2015, p.228)

Feita a distinção e em se tratando de política pública que garante o cumprimento do direito fundamental social à educação, as fases de sua realização, que formam o ciclo da política pública, devem ser compreendidas como vinculativas do Poder Público, determinando a obrigatoriedade de sua realização.

Para a máxima vinculação do planejamento orçamentário entendemos devam estar previstos os seguintes critérios:

- a) a essencialidade da política pública;
- b) o seu fundamento jurídico-constitucional
- c) e a previsão legal dos resultados a serem atingidos com a sua execução.

Atendidos os critérios acima, sustentamos a máxima vinculação do orçamento às decisões políticas tomadas pelo poder público e sedimentadas na peça orçamentária, sem que a elas sejam oponíveis, injustificadamente, a ampla discricionariedade administrativa e os limites da reserva do possível:

Uma vez assim formulado, devemos assumir tal planejamento como vinculante para o gestor, na medida em que sua execução parcial ou inexecução requer motivação consistente, porquanto consentânea com os fatos que intervieram em sua rota. Assim, o controle, além de ser um teste de conformidade com o ordenamento pátrio, cada vez mais assumirá a feição de checagem de aderência entre, de um lado, o planejado e o executado e, de outro, entre o planejado e a sua suficiência com a realidade conflituosa sobre a qual ele incidiu. Não há receita fácil nem solução milagrosa. O caminho não passa pela substituição do gestor ou do legislador pelos órgãos de controle, mas por sua progressiva responsabilização intertemporal, em busca de maior coerência entre seu diálogo com a sociedade e os resultados dos programas que lhe foram afiançados como capazes de resolver aqueles problemas eleitos circunstancialmente como prioritários. Esta é a força pedagógica de todas as instâncias de controle, ao devolverem, tanto quanto possível, para a sociedade o papel de avaliar o curso da ação governamental. A melhor e mais viável forma de fazê-lo, sob o pálio do Estado Democrático de Direito, reside nessa busca pela máxima efetividade do ciclo orçamentário como o eixo garantidor dos direitos fundamentais. É, em suma, por dentro da legalidade do ciclo orçamentário que se abre o caminho do controle de políticas públicas e, por via de consequência, da qualidade do gasto público. (PINTO *et al*, 2019,p.111).

Não se quer com isso dizer que as fases do ciclo sejam individualmente vinculativas, na forma como definidas e sem que modificações possam ser feitas no todo ou em cada uma das fases. Ao contrário, a busca pela eficiência e pela produção de melhores resultados pode exigir alterações no seu curso.

Nada justifica o baixo nível de vinculação ou aderência do gestor público ao planejamento, especialmente diante do fato de ser ele o primeiro e, talvez, principal, responsável por sua formulação.

A vinculação que aqui se defende é que denominamos material. Esta vinculação é aquela que diz respeito à necessária correlação do conteúdo da política pública representada pela dotação orçamentária prevista e a concretização do direito fundamental à educação. É necessário que, para cada um dos objetivos normativos definidos, corresponda uma política pública capaz de produzir resultados satisfatórios – na máxima medida possível - na busca pela realização progressiva do direito que ela representa e que para tanto sejam previstos recursos necessários – e suficientes.

Neste sentido, caberá ao gestor público definir qual a política pública mais adequada para os objetivos e resultados a serem atingidos, prever a correspondente despesa e executá-la na forma planejada, ou alterá-la em razão das especificidades e necessidades de adaptação surgidas no curso da execução e que seriamente a justifiquem.

Não é possível deixar de dar cumprimento às obrigações constitucionais e legais de fazer, de forma injustificada, com base em fundamentos genéricos de escassez de recursos ou ainda a eleição de prioridades diversas daquelas impostas pelos planejamentos.

O Plano Nacional de Educação adotou essa teoria ao dispor no art. 10:

Art. 10. O plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios serão formulados de maneira a assegurar a consignação de dotações orçamentárias compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias deste PNE e com os respectivos planos de educação, a fim de viabilizar sua plena execução (BRASIL, 2015).

Os argumentos extraídos das teorias da reserva do possível não se sustentam diante das políticas públicas educacionais constitucionalmente previstas nos artigos 205 a 214, especialmente nas previsões do art.208 que determina ao Estado as seguintes obrigações, sob pena de responsabilidade da autoridade competente:

- I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria;
- II - progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio;
- II - progressiva universalização do ensino médio gratuito;
- III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;
- IV - atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade;
- IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade;
- V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;
- VI - oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;
- VII - atendimento ao educando, no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.
- VII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

Uma vez definida a política pública que dará concretude às metas do PNE, a vinculação material determina que o orçamento que a garante deva ser

compreendido como vinculante, salvo expressa e específica motivação que justifique o seu descumprimento. Não são suficientes assim justificativas vagas e abstratas que não indiquem de forma precisa os motivos determinantes da interrupção ou alteração do processo de execução da política pública.

Trata-se, portanto, de uma associação de elementos político-jurídicos que determinam a vinculação da gestão pública ao planejamento orçamentário por ela apresentado. A vinculação orçamentária perpassa as funções do orçamento e sua finalidade constitucionalmente prevista para realizar a previsão das despesas relacionadas às políticas públicas educacionais, definidas pela Constituição Federal e pelos planejamentos setoriais como concretizadoras do direito fundamental essencial.

Feitas essas considerações e estabelecida a base constitucional-principlológica que acreditamos deva orientar o orçamento público, passaremos a tratar do planejamento como ponto de partida estrutural do seu processo de elaboração, com vistas à realização do direito à educação.

3.4 A dupla vinculação estatal ao planejamento setorial e orçamentário: o orçamento orientado pelo PNE.

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu como principal valor fundamental da República Federativa do Brasil a dignidade da pessoa humana. Esse valor fundamental orienta os objetivos do Estado, consistentes na construção de uma sociedade livre, justa e solidária, na erradicação da pobreza e da marginalização, na redução das desigualdades sociais e regionais e na promoção do bem de todos, sem quaisquer formas de discriminação, que a eles se vincula. Nesse cenário, são implementadas as políticas públicas responsáveis por entregar ao povo os bens, produtos e serviços básicos que concretizam as finalidades estatais.

Para o alcance dos objetivos nacionais foram definidos pela Constituição direitos e políticas públicas prioritárias, dentre eles a educação. O Constituinte foi além. Não apenas previu a política educacional como dever do Estado, mas determinou que os resultados a serem atingidos seriam aqueles definidos através de um Plano Nacional, decenal, com objetivos e metas a serem alcançadas para uma educação com a qualidade socialmente pretendida. Trata-se, efetivamente, de um

Plano por resultados em razão das metas que foram fixadas, mas também de um plano de meios, em razão das estratégias ali definidas.

Ao prescrever a Constituição que o Plano Nacional de Educação definirá diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar o ensino em seus diversos níveis e etapas e por meio de ações integradas dos poderes das diferentes esferas federativas, estabeleceu a vinculação legal da gestão pública no campo da educação, que restará obrigada ao seu cumprimento para a erradicação do analfabetismo, universalização do atendimento escolar, melhoria da qualidade do ensino, formação para o trabalho, promoção humanística e científica e fixação de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto (art.214 da CF/88).

Mas a Constituição não parou por aí. Determinou que o plano plurianual deve definir diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e para os programas de duração continuada⁵ e que os planos e programas nacionais regionais e setoriais constitucionalmente previstos devem ser elaborados “em consonância com o plano plurianual” (art. 165, §4º, CF/88).

A necessária aderência de que tratamos no presente trabalho, portanto, decorre de forma imediata das normas constitucionais, não sendo possível que ainda hoje se perceba evidente incongruência entre os planos de educação e os planejamentos orçamentários - seja na sua elaboração e, mais ainda, na sua execução, em clara afronta à ordem vigente.

Seguiremos ainda mais. A administração não apenas tem o dever de planejar as ações públicas de forma adequada e em consonância com os planos de políticas públicas e desenvolvimento previstos na Constituição, como tem o dever de executar as programações orçamentárias⁶.

Assim, o conceito de política pública passa necessariamente pelo dever de planejamento. O art.6º do Decreto-Lei 200/1967, que dispõe sobre a obrigatoriedade de as atividades da Administração Federal obedecerem aos princípios fundamentais do planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência e controle, permite a extração do conceito em sua perspectiva cíclica a partir da

⁵ Art.165. § 1º 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.

⁶ § 10. A administração tem o dever de executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessários, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019)

relação dinâmica e processualmente conectada entre planejamento, execução e controle.

Trata-se, juridicamente, de uma espécie de ciclo decisório, finalística e processualmente voltado ao cumprimento dos ditames constitucionais que se organizam em três grandes fases: planejar, executar e controlar (PINTO *et al*, 2019, p.111) que correspondem ao reconhecido ciclo das políticas públicas, um encadeamento ordenado de atos destinados à resolução dos problemas públicos, desenvolvidos em estágios que se iniciam com a coleta de informações, passando para a produção de opções hábeis a atingir os objetivos selecionados:

Assim, essa divisão em ciclos é pedagógica, útil para auxiliar o estudo das peculiaridades de cada fase, que na maior parte das vezes sobrepõe-se em razão do chamado *looping* de retorno salutar, mas que dificulta sobremaneira um eficiente controle da política pública, em razão desse intenso dinamismo no seu ciclo, em que cada uma das fases possui características próprias, que deveriam ser observadas no momento do exercício desse dever de controle (...). (RIBEIRO, 2020, p.54).

É na fase do planejamento, portanto, que o poder público irá eleger as prioridades do governo, realizando escolhas diárias no exercício da função estatal como forma de entregar ao povo os direitos essenciais que foram constitucionalmente garantidos. É sobre esse campo de escolhas no campo da política educacional, consideravelmente reduzido, que recaem as considerações principais do presente trabalho.

Se o orçamento da educação entendemos vinculado em razão da natureza e da essencialidade do direito, associada às previsões constitucionais acima destacadas, essa vinculação assumirá contornos práticos de ordem dúplice: está o gestor obrigado às escolhas políticas que foram previamente definidas em lei – consolidadas no Plano de Educação, da mesma forma que estará obrigado ao planejamento orçamentário formulado – e que com o primeiro dever se alinhar.

Não é preciso uma larga explanação para esclarecer que os casos justificados de inexecução ou alteração orçamentária se inserem na ordem do dia da responsabilidade fiscal e da gestão responsável, de modo que limitações de empenho, remanejamentos ou contingenciamentos devidos (em respeito às normas fiscais) podem isentar o gestor de responsabilidade pela não aplicação no período.

Neste ponto, chamamos atenção para a iniciativa de elaboração e o processo orçamentário próprios do orçamento público e que dão causa, para utilizar a expressão de Valle (2016,p.137), à autovinculação⁷ da gestão pública à sua execução, compreendida como a atividade a que se vincula o poder público por escolha ou ato próprio, uma vez que realizou ele mesmo as escolhas políticas inerentes à atividade realizada. (VALLE, 2016, p.137-138).

Com isso, queremos dizer que, se foi o próprio Poder Executivo, com a aprovação do Poder Legislativo, o responsável pelas escolhas que constaram do planejamento orçamentário deve, por razões óbvias, estar a ele vinculado, salvo em caso de justificativas– imprevisíveis e urgentes - que fundamentem a sua inexecução.

Dessa forma, gasto público de qualidade significa gasto bem planejado, cuja execução se revele aderente às estimativas de custo e resultado, sem prejuízo da obediência aos demais filtros de conformidade com o ordenamento.

4 O CONTROLE DO PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO NA BUSCA PELA MÁXIMA EFETIVIDADE DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS

4.1 Fundamentos do controle do orçamento público: da legalidade estrita à máxima efetividade

A importância da atividade orçamentária para as políticas públicas garantidoras de direitos aqui tratada foi destacada por Vanice Regina Lírio do Valle (2016):

O tema, todavia, que se deseja destacar, é o do papel do sistema orçamentário na instrumentalização em favor da administração pública, dos meios indispensáveis à referida atuação garantística. A ideia central é de que a teorização quanto aos deveres de agir do Estado se revelará ociosa sem o olhar voltado à associação dos meios necessários através dos diplomas legislativos cuja deliberação e execução traduzem, no plano da realidade, as escolhas alocativas empreendidas pelo Poder Público (VALLE, 2016).

⁷ Distingue-se neste ponto das heterovinculações, compreendidas como aquelas emanadas diretamente e tão somente do texto constitucional.

Destacamos a pouca incursão do Poder Judiciário no orçamento público, havendo grande resistência à ideia de controle, sendo via de regra apontados como fundamentos jurídicos da não intervenção a teoria do orçamento não vinculativo e o amplo espaço de decisão política do gestor público, prevalecendo o primado da separação dos Poderes.

A ideia de controle encontra fundamento no sistema de freios e contrapesos existente entre os Poderes, todos independentes e harmônicos entre si, porém sujeitos a controles recíprocos, que somente a Constituição pode criar com força cogente, decorrentes do pacto civilizatório firmado pela sociedade, que por sua vez deve participar do processo de formulação e controle social sobre os resultados esperados das políticas públicas.

No dizer de PEREIRA JUNIOR (2006, p.20):

Os controles vinculam-se aos princípios e normas que conformam o sistema constitucional. Controlar significa exercer uma função política e um dever jurídico em caráter permanente, não, uma faculdade dependente de conveniências temporais. À índole atemporal e universal do controle veio somar-se, a partir do século XIX, a influência do ideário republicano, de que deriva o princípio da indisponibilidade dos bens, dinheiros e valores públicos, que devem ser geridos de acordo com o regime jurídico específico, preordenado à consecução do interesse público, por isto submetido a controles permanentes. (PEREIRA JUNIOR, 2006, p.20).

Em razão dos interesses envolvidos, nem sempre coincidentes com o interesse público, é possível que surjam conflitos na administração dos bens e valores em nome da sociedade, com impactos diretos sobre os fins sociais e os direitos individuais e coletivos. Com vistas a reprimir o abuso de poder e garantir os direitos fundamentais, tornem-se imprescindíveis mecanismos que possibilitem a repressão dos abusos e a ponderação dos interesses em jogo.

Esses mecanismos, adotados pelo Poder Judiciário a partir de requerimentos das partes interessadas, integram necessariamente o sistema constitucional e nele encontram seu fundamento de validade. Não será legítimo, por conseguinte, o exercício do controle judicial fora dos balizamentos previstos pela ordem constitucional, uma vez que se trata do exercício de função política:

É manifestação de função política porque decorre necessariamente da Constituição, da aplicação dos freios e contrapesos que viabilizam a harmonia e a independência entre os Poderes, coibindo-lhes os eventuais abusos. É dever jurídico porque predeterminado à produção de resultados de interesse público, que é o que se espera do funcionamento de qualquer sistema em favor das populações. É também etapa necessária de um processo sistêmico de trabalho na medida em que toda atuação estatal deve almejar gestão eficiente e eficaz dos meios que a sociedade deposita nas mãos dos gestores públicos. É o devido processo legal aplicado às relações de administração entre o Estado e os cidadãos. (PEREIRA JUNIOR, 2006, p.21)

O controle jurisdicional sobre as ações do poder público demandará exame de validade e de eficácia dos atos praticados, sejam eles atos administrativos ou normativos. Esses atos conformarão a implementação das políticas públicas, passando pela sua normatização, de modo que os limites desse controle devem ser analisados e são objeto de divergência na doutrina.

Do ponto de vista formal-metodológico, reside no constitucionalismo atual a compreensão inicial de premissas para o controle judicial. São elas i) a normatividade da Constituição, isto é, o reconhecimento de que as disposições constitucionais são normas jurídicas, dotadas, como as demais, de imperatividade; a superioridade da Constituição sobre o restante da ordem jurídica e iii) a centralidade da Constituição nos sistemas a partir do que dispõe a Constituição (BARCELLOS, 2005, p.83).

No que toca ao objeto do controle de constitucionalidade, há claro consenso sobre o controle da legalidade dos atos administrativos de forma estrita, em análise da conformação da estrutura do ato à lei. Antes mesmo da Constituição de 1988 era assente na doutrina a possibilidade do controle de legalidade a partir do confronto do ato praticado com a legislação que o previa. Competência, forma, objeto, motivo e finalidade, enquanto elementos estruturais do ato administrativos, balizavam o controle da legalidade estrita face à norma.

Os espaços de discricionariedade trazidos pela norma compreendiam-se como insuscetíveis de revisão pelo Poder Judiciário, exceto nos casos em que, a despeito desse campo aberto, opta o administrador por apresentar as razões e os motivos das suas escolhas, passando a vincular-se a esses motivos. Surge a conhecida teoria dos motivos determinantes.

Abre-se o campo de discussão acerca da possibilidade de controle do mérito dos atos administrativos. Como mérito administrativo, compreendemos os “juízos

formulados pela Administração Pública acerca da conveniência, oportunidade, equidade e demais critérios utilizados na decisão administrativa que são definitivos e inquestionáveis perante o Poder Judiciário” (DI PIETRO, 1990, p.92).

Para iniciar esse debate, cumpre estabelecer que o estudo sobre as possibilidades e limites do controle jurisdicional aponta a existência de fundamentos que legitimam a sua realização na seara das políticas públicas e que, *ab initio*, não havendo discricionariedade legislativa ou administrativa absolutas, é sempre possível vislumbrar a atuação do Poder Judiciário no controle jurisdicional, em maior ou menor medida:

Todavia, por discricionariedade administrativa não se pode mais compreender o espaço amplo de liberdade decisória concedida à administração pública na eleição entre os indiferentes jurídicos, inserto na esfera de atribuição concedida pela norma jurídica e de acordo com a formulação dos juízos de conveniência e oportunidade promovidos.

Existem fins esperados e exigíveis da atuação estatal, exteriorizado na realização dos bens e interesses fundamentais da sociedade veiculados pela Constituição, inclusive, com a definição de prioridades e dispêndio dos recursos estatais, que vinculam os poderes públicos construindo no espaço de sua atuação limites objetivos invioláveis. (PEREIRA JUNIOR, 2006)

Nas lições de Diogo de Figueiredo Moreira Neto (2007, p.14), o enfoque do controle tradicional, adstrito ao ato administrativo, a ser analisado elemento por elemento, passou a uma análise mais complexa de atos, que conformam o que se tem por processo administrativo, ganhando assim uma dimensão finalística. Na sequência dessas mudanças, passa-se a discutir acerca da categoria das políticas públicas, entendida como um complexo de processos:

Definido esse complexo processual, com o encadeamento coerente e teleologicamente orientado das fases políticas e administrativas, que ganham, assim, uma unidade no plano juspolítico de modo a permitir a clara definição dos controles adequadamente incidentes sobre cada uma delas, sempre garantido, em todas as hipóteses, o controle judicial, não importando em que fase ocorra ameaça ou violação de um direito subjetivo. Assim, desde a primeira ampliação - do ato ao processo administrativo - e, agora, com o segundo passo - do processo ao complexo processual - aperfeiçoa-se o sistema de controle da ação juspolítica do Estado e, em consequência, mais se afirma, a cidadania. (MOREIRA NETO, 2007, p.14)

A discussão acalora-se ao trazer para o debate a possibilidade de controle jurisdicional do mérito do orçamento público, tendo em vista a discussão doutrinária sobre sua natureza, já exposta no presente trabalho. É possível o controle material do conteúdo orçamentário?

Duas premissas devem ser então estabelecidas. A primeira delas se refere à inafastabilidade do controle pelo Poder Judiciário, no exercício do seu poder contramajoritário, da análise e intervenção nas políticas públicas quando violados os preceitos constitucionais de legalidade, moralidade e eficiência das políticas públicas que implementam direitos sociais. A segunda, que se apresenta como o revés da primeira, diz respeito à possibilidade de controle dos atos legislativos relacionados ao orçamento público, quais sejam as leis orçamentárias que preveem a alocação dos recursos que correspondem à implementação das políticas públicas, previstas no art.165 da Constituição.

Neste sentido, a possibilidade de controle jurisdicional das políticas públicas decorre da própria Constituição de 1988 no contexto da garantia dos direitos fundamentais, consistindo em avanço da agenda social igualitária:

Se a possibilidade em si, de submeter as opções políticas ao Poder Judiciário é atributo do sistema constitucional, como ferramenta integrante do sistema de controle; a intensificação das ocorrências concretas desse tipo de questionamento envolve uma percepção coletiva de que essas mesmas escolhas políticas devem efetivamente merecer o controle técnico e social que a arquitetura do poder permite. Intensificadas as provocações junto ao Judiciário, é natural que esta estrutura institucional se sinta pressionada a oferecer réplica aos reclamos da coletividade. E sem o desenvolvimento de respostas específicas para o estado de coisas inconstitucional que resulta da contumaz ineficácia de determinado direito fundamental, a tendência será a aplicação das velhas fórmulas de composição de conflito; ampliadas todavia no seu espectro de atuação, numa manifestação do comportamento qualificado por muitas como ativismo. (VALLE, 2016 p. 103)

As objeções opostas ao controle jurisdicional de políticas públicas quanto ao déficit democrático apontado em relação do Poder Judiciário para a definição de políticas públicas não se sustentam diante da posição constitucional de guardião dos direitos ocupada pelo Poder Judiciário, em especial pela Suprema Corte, nos casos relativos a direitos fundamentais que encontram abrigo constitucional.

É nesse contexto, em que cada vez são maiores as demandas sociais e necessidade de intervenção do Poder Judiciário⁸ para a efetivação de direitos que se questiona a efetividade das soluções até aqui adotadas na seara das políticas públicas que instrumentalizam os direitos fundamentais.

⁸ Chama a atenção a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal por ocasião da ADPF 347, em que uma série de ações administrativas foi determinada pelo Tribunal no contexto da adequada implementação das políticas públicas de encarceramento e sistema penitenciário brasileiro.

O questionamento sobre os limites desse controle sem dúvida se impõe. Temos aqui então duas missões: a de pensar novas formas de solução para a frequente situação de negativa de direitos, alterando o momento e a forma de intervenção para a sua garantia efetiva, seguida da necessidade de delimitação desse espaço de atuação do Poder Judiciário.

Como forma de solucionar problemas antigos e estruturais relacionados às políticas públicas sociais que demandam a aplicação regular de recursos suficientes para a obtenção dos resultados pretendidos é que apresentamos a premente necessidade de controle regular e preventivo do orçamento público desde a fase do planejamento das ações e programas e das despesas a serem custeadas pelo poder público no âmbito de cada política social.

Tratamos aqui de uma mudança estrutural na forma de intervenção, incidente também no momento da formulação das políticas públicas e da correspondente análise orçamentária *ex ante*⁹, em que o Poder Judiciário, respeitados limites e possibilidades de intervenção, desloca a sua atuação precípua para uma intervenção antecipada no ciclo de políticas públicas imiscuindo-se no controle do ciclo orçamentário desde a sua fase de elaboração do planejamento para responder positivamente às demandas da coletividade com maiores chances de efetividade para a obtenção dos resultados consistentes no cumprimento das obrigações legais de fazer do Estado social.

Uma vez que entendemos que o Poder Judiciário pode intervir na fase de formulação do orçamento público, antes mesmo da sua execução, maiores são as chances de se assegurar o efetivo alcance dos resultados previstos para as atividades, ações e programas do poder público em benefício da sociedade e da correta destinação dos recursos públicos previstos para as políticas sociais.

Essa intervenção precoce permite não apenas a análise qualitativa da despesa pública pelo Poder Judiciário, mas também que a programação financeira realizada pelo Poder Executivo atenda à ordem jurídico-constitucional e aos

⁹ ADMINISTRATIVO E PROCESSO CIVIL – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – ATO ADMINISTRATIVO DISCRICIONÁRIO: NOVA VISÃO. 1. Na atualidade, o império da lei e o seu controle, a cargo do Judiciário, autoriza que se examinem, inclusive, as razões de conveniência e oportunidade do administrador. 2. Legitimidade do Ministério Público para exigir do Município a execução de política específica, a qual se tornou obrigatória por meio da resolução do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. 3. Tutela específica para que seja incluída verba no próximo orçamento, a fim de atender a propostas políticas certas e determinadas. 4. Recurso especial provido” (STJ – 2a Turma, REsp 493.811, Rel. Min. Eliana Calmon, maioria, j. 11/11/2003, DJ 15/3/2004, p. 236).

preceitos do Estado de Direito, mediante a previsão dos recursos necessários para cada uma das despesas relacionadas às políticas públicas prioritárias.

O controle meritório do orçamento público, na sua fase de planejamento, de modo a permitir maior efetividade da atuação jurisdicional e a máxima efetividade dos direitos constitucionalmente assegurados se insere no âmbito de atuação do Poder Judiciário, no legítimo exercício do seu papel contramajoritário no contexto do controle das políticas públicas.

Em se tratando das leis orçamentárias, emanadas do Poder Legislativo, caberá nesse caso ao Poder Judiciário, em última análise e por provocação dos legitimados, atuar para suprir as demandas sociais em razão das falhas das políticas públicas que dão causa à prestação irregular do serviço público essencial ou nos casos de omissão estatal, verificada parcial ou absoluta desídia do gestor público na realização das ações administrativas necessárias.

Trata-se do controle da eficiência do gasto público, que como ato do Estado, deve obedecer às prioridades constitucionalmente previstas para alocação material qualitativa e qualitativa como forma de cumprir o seu dever estatal de garantia dos direitos sociais.

Muitos são os desafios para o Poder Público no exercício da sua função concretizadora dos compromissos assumidos pela Carta Fundamental ante a fundamentalidade dos direitos previstos pelo Estado democrático. Resta claro que é no exercício ordinário da função administrativa que ocorre a concretização desses direitos mediante a implementação de políticas públicas, apesar de previamente delimitados pela função legislativa a partir dos parâmetros constitucionais.

A complexidade da atividade orçamentária, mediante a dupla atuação dos Poderes Executivo e Legislativo, torna clara a sua relevância para a garantia dos direitos fundamentais sociais uma vez que a definição das escolhas alocatícias pelos Poderes é o que permitirá a fiel execução das políticas públicas que serão implementadas tendentes a garanti-los.

No exercício de sua função, caberá ao Poder Executivo primeiro eleger prioridades no orçamento público, indicando as políticas públicas que serão implementadas, as metas a serem atingidas e os recursos financeiros que serão empregados em cada etapa.

A despeito da atuação do Poder Legislativo no controle e na aprovação do orçamento, é no atuar da administração pública que se revela a busca primeira pela efetivação dos direitos fundamentais a seu cargo, tendo em vista a iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo, sendo o exercício desta função administrativa etapa indispensável para o cumprimento pelo Estado dos deveres que lhe cabe.

Sua importância, ao longo dos anos que se seguiram à promulgação da Carta de 1988 se revelou cada vez maior, tendo sido editadas Emendas Constitucionais que passaram a incluir formas de financiamento originalmente não previstas, chegando à edição de uma lei de responsabilidade fiscal e outros diplomas normativos relevantes ao seu aperfeiçoamento.

Desta forma, a atividade orçamentária, como política que insere na própria forma de organização, gestão e planejamento das ações do Estado, se insere na ordem constitucional democrática e republicana e com ela deve se compatibilizar.

Não é possível, à luz do constitucionalismo contemporâneo, que a atividade orçamentária se distancie dos preceitos que regem esse Estado de bem-estar social, voltado precipuamente para a garantia dos direitos fundamentais dos indivíduos. Ao contrário, somente estará respaldada quando e se respeitar os objetivos da República, os fundamentos do Estado Democrático. Dessa compatibilidade surge a fundamentação jurídica que o legitima.

Uma vez violada a compatibilidade do orçamento com os preceitos constitucionais, estará a peça orçamentária eivada de vício de finalidade que fundamenta a nulidade a ser declarada pelo Poder Judiciário na sua legítima função de controle da atividade orçamentária.

Esse sistema orçamentário passa assim a integrar o campo da judicialização das políticas públicas, associado aos direitos fundamentais e ao dever de concretização pela administração pública e apoiado, na maior parte das vezes, por argumentos de escassez de recursos como forma de impedir condenações judiciais ao Estado.

É verdade que a conciliação entre os deveres de agir a cargo do Estado e a limitação de recursos determinam a necessidade de formulação de escolhas alocativas. Estas, entretanto, devem seguir a pauta de prioridades definidas pela

Constituição Federal, traduzindo-se em políticas públicas e programas governamentais expressos no orçamento previsto no art.165 da CF. A previsão de programas e despesas prioritárias orientam assim a chamada tríade orçamentária, que enuncia, através do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual, o compromisso do Estado com os direitos fundamentais e sua efetivação.

Exsurge dessa previsão a perspectiva do controle da efetividade dos direitos fundamentais pela via do orçamento público, mediante sua concretização de forma eficiente:

Observe-se que é dúplice a função do sistema orçamentário: de um lado, ela dá o indispensável suporte aos programas de agir, aproximando-os do campo da eficácia real (como é de se desejar em matéria de direitos fundamentais). De outro lado, é a enunciação da face orçamentária desse planejamento que permitirá o controle em relação ao cumprimento efetivo desses mesmos projetos de ação. Some-se a esse cenário, a consagração da ideia da eficiência como vetor impositivo à Administração, seja por força de expressa cláusula constitucional trazida à luz pela Emenda nº 19, seja pelo reconhecimento de que esse mesmo signo se revela em tempos de administração pós-moderna, indispensável à legitimidade do agir estatal. Do Estado se exige agora não mais a efetivação do gasto público especificamente autorizado – como se tinha na lógica do orçamento clássico, voltado exclusivamente ao controle dos elementos de despesa –, mas a concretização de planos de ação estatal orientados ao cumprimento de seus compromissos finalísticos, tudo pautado pelo signo da eficiência como elemento legitimador. (VALLE,2016, p.)

Assim, a atividade orçamentária eficiente será aquela que, mais do que formalmente compatível com os preceitos legais e constitucionais, se compatibiliza com a ordem jurídica material ao prever no orçamento público as exatas receitas, necessárias e suficientes, para fazer face às políticas públicas constitucionalizadas e às metas legalmente fixadas, em um caminho progressivo¹⁰ de concretização do direito. Esse dever de realização progressiva direito – e do respectivo financiamento – decorre da lógica do próprio art. 5º, § 1º da Constituição, segundo a qual “a todas as normas de direitos fundamentais há de se outorgar a máxima eficácia e efetividade possível, no âmbito de um processo em que se deve levar em conta a

¹⁰ Em rota de consonância com o dever de implementação progressiva dos direitos no nível máximo de recursos disponíveis, conforme o artigo 2º, item 1 do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (promulgado pelo Decreto 591/1992); bem como com a obrigação de adotar medidas até o máximo da disponibilidade orçamentária, inscrita no artigo 1º do Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, também conhecido como Protocolo de São Salvador (promulgado pelo Decreto 3.321/1999).

necessária otimização do conjunto de princípios (e direitos) fundamentais, sempre à luz das circunstâncias do caso concreto” (SARLET, 2008, p.17).

Neste sentido, já analisamos que uma das funções do orçamento público é o controle da administração pública, uma vez que nele se definem as atividades desenvolvidas pelo Poder Público e de qual será o limite de gastos em cada uma delas. Em sua origem, o orçamento está ligado justamente à função de limitação do poder, o que se dá especialmente pelo controle do Poder Executivo pelo Poder Legislativo, o que ocorria com a intenção de limitar os gastos realizados pelo rei:

“O orçamento, por essas razões, floresceu em sua primeira fase como processo de fiscalização financeira e cerceamento das tendências perdulárias de governantes dissociados do interesse geral das massas. Estabelecido para cada ano, forçava o rei à convocação periódica e regular dos representantes em Parlamento” (BALLEIRO, 2002, p.420).

Esse conceito originário e restrito, no entanto, foi superado pelas ordens jurídicas contemporâneas, de modo que a acepção moderna de orçamento foi expandida para abarcar o ideal republicano da Administração Pública, envolvendo os três Poderes.

Neste sentido as lições de Eduardo Mendonça (2010, p.143):

O orçamento funciona como controle das despesas da Administração Pública em geral, presente nos três Poderes. Em outras palavras, o controle continua sendo exercido precipuamente pelo Poder Legislativo, mas recai sobre toda a estrutura estatal. Na verdade, uma vez que o Executivo e o Judiciário também participam ativamente na elaboração do orçamento, parece até possível dizer que se cuida aqui de um controle dos Poderes sobre si mesmos, em nome da racionalidade, previsibilidade e transparência. Isso sem prejuízo de se reconhecer a referida proeminência do Poder Legislativo, mitigada na prática pelo agigantamento da Administração. De qualquer forma, embora se admita que o legislador possa criar espaços de ampla discricionariedade e até delegar competências normativas, não se discute que a liberdade da Administração é demarcada pela lei, e não o contrário. O legislador continua sendo órgão de representação popular por excelência, formalmente – o que se reflete na preferência da lei sobre os atos infralegais – e até do ponto de vista material. Com efeito, embora a Chefia do Poder Executivo também seja ocupada por agente eleito, é no Parlamento que se encontram representadas, idealmente, as diferentes correntes ideológicas o mesmo grupos de interesse presentes em uma dada sociedade. (MENDONÇA, 2010, p.143)

Nesse sentido, resta claro que nos casos em que o legislador previu a realização de despesas obrigatórias com a finalidade de dar cumprimento às ações governamentais relativas necessárias à implementação das políticas sociais, estará

o Poder Executivo premido pelo controle dos demais Poderes. Ao Poder Legislativo caberá o controle político que terá em conta a verificação da previsão de gastos em respeito aos limites e despesas que ele mesmo previu. Ao Poder Judiciário, caberá o controle, por fim a análise judicial das despesas e o controle jurisdicional, acaso violadas as previsões legislativas definidas pelo Parlamento.

Sobre o tema, ao tratar do direito fundamental à saúde, o STF afirmou que nos casos em que se trata de direito ao mínimo existencial, há de se reconhecer a existência de “imperativos de tutela” na forma como a Constituição de 1988, que estruturou garantias instrumentais de organização e procedimento para fins de proteção do direito. Isso porque o direito de acesso universal e igualitário às ações e serviços de promoção, proteção e recuperação da saúde a que se refere o art. 196 é realizado por meio de políticas sociais e econômicas que foram definidas estruturalmente no art. 198, na forma do Sistema Único de Saúde e do seu financiamento adequado.

Em decisão histórica, o Ministro Celso de Mello, no exame da ADPF-MC 45/DF, asseverou não caber a manipulação da atividade financeira do Estado que inviabilizasse o estabelecimento e a preservação do direito à saúde:

[...] a realização dos direitos econômicos, sociais e culturais – além de caracterizar-se pela gradualidade de seu processo de concretização – depende, em grande medida, de um inescapável vínculo financeiro subordinado às possibilidades orçamentárias do Estado, de tal modo que, comprovada, objetivamente, a incapacidade econômico-financeira da pessoa estatal, desta não se poderá razoavelmente exigir, considerada a limitação material referida, a imediata efetivação do comando fundado no texto da Carta Política. Não se mostrará lícito, no entanto, ao Poder Público, em tal hipótese – mediante indevida manipulação de sua atividade financeira e/ou político-administrativa – criar obstáculo artificial que revele o ilegítimo, arbitrário e censurável propósito de fraudar, de frustrar e de inviabilizar o estabelecimento e a preservação, em favor da pessoa e dos cidadãos, de condições materiais mínimas de existência. Cumpre advertir, desse modo, que a cláusula da reserva do possível’ – ressalvada a ocorrência de justo motivo objetivamente aferível – não pode ser invocada, pelo Estado, com a finalidade de exonerar-se do cumprimento de suas obrigações constitucionais, notadamente quando, dessa conduta governamental negativa, puder resultar nulificação ou, até mesmo, aniquilação de direitos constitucionais impregnados de um sentido de essencial fundamentalidade. (BRASIL, 2004)

A dimensão objetiva do financiamento adequado dos direitos encontra-se fundada nas garantias financeiras, assentadas constitucionalmente, de gasto mínimo e fontes próprias de receitas no bojo do orçamento. Torres trata da verdadeira

função de efetividade dos orçamentos públicos em prol dos direitos e liberdades fundamentais:

A proteção da efetividade dos direitos e liberdades fundamentais tem máxima eficácia no Estado Democrático de Direito. Por isso, o orçamento público regido por uma Constituição Financeira deve ter como objetivo alocar todos os meios necessários para a realização deste fim constitucional do Estado nas sumas máximas possibilidades. [...] Cumpra apenas assinalar o papel do orçamento público como 'meio' privilegiado para que se evidencie o controle sobre a realização daqueles fins constitucionais do Estado e sua capacidade de funcionar como instrumento essencial para promover a aplicabilidade dos direitos e liberdades" (TORRES, 2014, p.359).

No que toca à extensão do controle, em vista da prevalência no Brasil da tese do orçamento autorizativo, funcionando apenas como definição de gastos possíveis e de seus limites, não haveria para o administrador a obrigação jurídica de liberação de recursos, tampouco a de justificar eventuais retenções e contingenciamentos¹¹. Essa concepção de orçamento viola a separação dos Poderes pelo esvaziamento da competência atribuída ao Poder Legislativo e atribui clara hegemonia ao Poder Executivo o que se afigura inconstitucional.

Mendonça (2010, p.146) esclarece acerca da importância de se compreender o contexto histórico da origem do orçamento e as necessárias mudanças de compreensão de sua natureza e alcance com a mudança do Absolutismo para o Estado Social:

O orçamento público incorporou-se à vida política e jurídica do Estado no ambiente histórico de contenção e posterior superação do absolutismo. Nesse momento, a mera imposição de limites aos gastos do Poder Executivo já representava um avanço substancial, ainda mais quando se tem em mente que o modelo de Estado então prevalente era não intervencionista, pautando-se pela mínima interferência nas relações sociais e econômicas. Nesse contexto, não se colocava em evidência o fato de que as decisões orçamentárias seriam determinantes para a definição das políticas públicas a serem implementadas. A rigor, prevalecia a ideia de que as políticas públicas realmente devidas – relacionadas à garantia de direitos individuais, da segurança e da ordem – dependiam essencialmente de abstenções do Estado, e não de despesas diretas. [...] Não por acaso, a passagem para o chamado Estado Social foi acompanhada de mudanças também no domínio orçamentário. No entanto, não ainda para reconhecer a necessidade de escolhas políticas – muitas vezes trágicas – a serem veiculadas por decisões orçamentárias. Em lugar disso, como a doutrina registra, o período foi marcado pelos orçamentos deficitários, admitindo-se o endividamento público como instrumento corriqueiro de financiamento de intervenções estatais, especialmente como forma de contornar os ciclos de retração do capitalismo. Já estava presente, ainda que em germe, a

¹¹ Neste sentido, o art.9º, §2º da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000).

percepção do conteúdo decisório inerente à alocação de dinheiro público. (MENDONÇA, 2010, p.146)

Hoje, tem-se consciência dos custos demandados pelas atividades estatais, mesmo aquelas que dizem respeito à proteção das liberdades individuais frente à faceta dos limites dos recursos. A escolha de uma despesa, portanto, representa a preterição de outra. Neste sentido, o termo “prioridades constitucionais” frequentemente utilizado neste trabalho assume este sentido intrínseco: o de decisões políticas que o legislador não quis deixar a critério do Poder Executivo pela importância social de que se revestem, ressaltando-a da discricionariedade político-orçamentária.

São, portanto, decisões orçamentárias¹² legalmente impostas, a salvo e fazem frente a outras em cenário de escassez ou insuficiência de recursos. o que de que. Este cenário deixa claro que o orçamento, diante da centralidade da Constituição Federal na garantia de direitos fundamentais, sempre tendo por base o valor da dignidade da pessoa humana e, por consequência, na definição de políticas públicas, não mais autoriza a compreensão do orçamento público como mera definição de despesas possíveis e instrumento de domesticação do Poder Executivo. Ao contrário, ele decide como repartir recursos escassos entre objetivos definidos.

O orçamento, portanto, deve ser compreendido como instrumento de especial proteção dos direitos fundamentais e deve incluir obrigatoriamente a previsão dos recursos necessários para o cumprimento de obrigações legais de fazer que materializam direitos fundamentais, sendo passível de controle quando desatendida essa finalidade de garantia dos direitos sociais:

Por isso se defende que o modelo de orçamento autorizativo é inconstitucional. A execução de um orçamento regularmente elaborado é pressuposto para o controle efetivo das atividades desenvolvidas pelo Poder Público, que não deve se resumir a uma auditoria contábil. Em lugar disso, o que se espera é um controle real do que é feito e do que deixa de ser feito, isto é, das opções políticas em curso. (MENDONÇA, 2010, p.152)

4.1.1 O Princípio Republicano como base do controle orçamentário

¹² A expressão foi utilizada por Eduardo Mendonça (2010) para designar a necessidade de que escolhas alocatícias sejam feitas no orçamento em razão da escassez do dinheiro público, tratando-se de “verdadeiras decisões políticas fundamentais” em razão do conteúdo decisório de que se reveste o orçamento, não se caracterizando como mero registro contábil.

O conceito de eficiência da atividade orçamentária aqui tratada engloba o conceito republicano de que deve se revestir a gestão pública, o que sem dúvida e essencialmente alcança o orçamento público.

À universalidade e permanência do controle, soma-se, a partir do século XIX, o ideário republicano, que orienta a gestão pública para a consecução do interesse público. Com a Constituição Federal de 1988 e o novo regime jurídico instaurado, a República, reconhecida no art.1º, precisa ser compreendida no seu contexto atual.

Para fins dessa compreensão, o conceito utilizado no presente trabalho será aquele apresentado por SCAFF (2018) em sua obra, pelo que definiu o Estado republicano como aquele estruturado de modo a permitir que o governo haja em prol do bem comum, com respeito à lei. Essa busca deve ocorrer de forma isonômica, através da ampliação das liberdades reais, em busca de uma liberdade igual.

A partir do conceito exposto, SCAFF (2018, p.128) destaca quatro conceitos-chave: o bem comum; a coisa pública e função; os direitos fundamentais e a juridicidade (na formulação e na aplicação da lei).

O conceito de bem comum se contrapõe aos interesses individuais e de grupos, sendo aquele que é realizado em prol de toda a sociedade. Uma ação republicana é, assim, aquela que se relaciona ao atuar em favor do bem comum. Dessa forma, é de se destacar que o conceito de bem-comum varia ao longo da história, já tendo sido considerado a segurança física das pessoas até a dignidade da pessoa humana.

Por coisa pública na definição de república, aponta-se para os bens públicos, mas também para toda a dinâmica financeira do Estado, qual seja,

todas as atividades que fazem parte do patrimônio público, o que engloba não apenas os bens imóveis mas também o espaço público, entendido como o âmbito de ação do Estado, o dinheiro que transita pelos cofres públicos e as renúncias fiscais, pois elas também impactam os resultados financeiros governamentais (SCAFF, 2018, p.140).

Assim, é republicana a atuação governamental na gestão das coisas públicas. No entanto, a coisa pública não deve apenas ser pública, mas servir para o exercício de uma função pública, ou seja, alcançar um objetivo social. Desse modo,

a coisa pública deve exercer uma *função pública* em prol do bem comum. Não basta a coisa pública ser de todos, é preciso que seja usada em prol de todos. Com base nesse conceito, conclui-se que a ordem jurídica impõe que toda ação governamental seja desenvolvida em prol da sociedade.

Dessa forma, o ideal de um agir de forma republicana se vincula à ideia *dworkiana* de Direito não apenas como norma, mas como argumentos de princípios e argumentos políticos (DWORKIN, 1989, p.158), que se propõem a estabelecer um objetivo coletivo. Esses objetivos se concretizam através das ações de governo que se configuram como políticas públicas sempre visando alcançar um objetivo específico convergente para o bem comum. Dworkin (1989, p.72) insere as *policies* ou *diretrizes políticas* como um tipo de norma que propõe um objetivo a ser alcançado, gerando alguma melhoria econômica, social ou política para certa comunidade, ou mesmo protegendo esta contra eventuais mudanças nesses direitos.

Segundo SCAFF (2018, p.143), República

é um valor ético que pode ser transformado em norma jurídica pelo sistema jurídico estatal, a qual deve ser implementada através de políticas públicas. Logo, pode-se afirmar que, quando juridicizado, e nos termos do que tiver sido juridicizado, essa ação republicana que impõe uma função à coisa pública visando a realização do bem comum, torna-se norma jurídica. Nesse sentido, não basta a enunciação de uma singela norma jurídica, ou de um conjunto desconectado de normas jurídicas. É necessário estabelecer uma política pública para a consecução dos valores republicanos que tenham sido inseridos em cada ordenamento jurídico, pois 'quando a legitimidade do Estado passa a fundar-se, não na expressão legislativa da soberania popular, mas na realização de finalidades coletivas, a serem alcançadas programadamente, o critério classificatório das funções e, portanto, dos Poderes estatais, só pode ser o das políticas públicas ou programas de ação governamental'. (SCAFF, 2018, p.143)

O autor sintetiza a ideia acima apresentada afirmando que governar através de políticas públicas, por meio de programas de ação governamental, deve ser entendido como uma forma de atuação do Estado para a consecução das finalidades a serem alcançadas pela sociedade, “não sendo suficiente apenas a proclamação de direitos, mas também que a ação governamental seja adequada à proteção e à implementação dos direitos, em especial aqueles considerados fundamentais e consagrados pelo ordenamento jurídico”.

Os direitos fundamentais surgem como mais um conceito-chave apresentado por SCAFF (2018, p.140) na sua concepção de *república*, apresentado pelo autor como aqueles “direitos humanos que foram positivados em determinado ordenamento jurídico”, incluídos aí os direitos sociais. Neste sentido, *república* significa o uso da coisa pública, por meio das políticas públicas, visando a consecução do bem comum, através da implementação dos direitos fundamentais.

Não basta, entretanto, falar em direitos fundamentais individualmente considerados uma vez que eles podem não ser implementados de forma republicana. Desta forma, os direitos individualmente afirmados pelo Estado devem ser garantidos através da formulação e implementação das leis, conferindo-se lhes juridicidade.

Nesse contexto exsurge a busca pela isonomia, que visará garantir liberdade para todos. Essa uma das características dos direitos sociais, que visam reduzir as desigualdades existentes na sociedade. Segundo SCAFF (2018, p.174) não há liberdade sem isonomia e não há que se falar em isonomia como um direito oposto ao da liberdade. Liberdade e igualdade devem ser compreendidas em conjunto, surgindo daí o destacado conceito de *liberdade igual*. Trata-se da busca da igualdade na liberdade, tanto em direitos quanto em deveres:

Nesse sentido, a liberdade igual ocorrerá quando houver a mais ampla isonomia entre as pessoas, e é a partir desse tratamento identitário que se assegurará em concreto o efetivo gozo das liberdades políticas, facilidades econômicas, oportunidades sociais, garantias de transparência e segurança protetora. Em breves palavras: para que haja liberdade igual é necessário que os indivíduos tenham assegurado em concreto a oportunidade de efetivo gozo dos direitos fundamentais. [...]

Quanto maior for a desigualdade entre as pessoas, menor será o nível de liberdade para cada qual. Não se pode comparar o direito de voto, por exemplo, de um proprietário de um grande meio de comunicação de massa com o daquele que mendiga nas ruas. Embora cada qual tenha formalmente direito ao mesmo voto, o peso da influência real de um é infinitamente maior que o de outro. Ambos serão livres, por certo, mas as suas liberdades não serão iguais. Não reconhecer isso será dar asas ao formalismo jurídico, inaceitável em uma sociedade que necessita de igualdade real, de liberdades iguais e concretas para todos. O ideal republicano pode ser sintetizado pela busca da liberdade igual para todos. (SCAFF, 2018, p.180).

5 A JUDICIALIZAÇÃO DO PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO EM MATÉRIA DE POLÍTICA EDUCACIONAL

5.1 Fundamentos para o controle jurisdicional do planejamento orçamentário

Há características próprias no constitucionalismo atual que permitem a identificação de diversos elementos que o legitimam e fundamental, podendo ser analisados do ponto de vista metodológico-forma e do ponto de vista material.

Do ponto de vista metodológico-formal, esse novo constitucionalismo opera sobre algumas premissas em que se fundamentam os sistemas jurídicos contemporâneos, resultado de um processo histórico que deslocou a Constituição de seu papel essencialmente político e dotado de baixa imperatividade para o centro do ordenamento jurídico:

São elas: (i) a normatividade da Constituição, isto é, o reconhecimento de que as disposições constitucionais são normas jurídicas, dotadas, como as demais, de imperatividade; (ii) a superioridade da Constituição sobre o restante da ordem jurídica (cuida-se aqui de Constituições rígidas, portanto); (iii) a centralidade da Carta nos sistemas jurídicos, por força do fato de que os demais ramos do Direito devem ser compreendidos e interpretados a partir do que dispõe a Constituição⁰⁵. Essas três características são herdeiras do processo histórico que levou a Constituição de documento essencialmente político, e dotado de baixíssima imperatividade. à norma jurídica suprema, com todos os corolários técnicos que essa expressão carrega (BARCELLOS, 2005, p.84)

Esse conteúdo essencialmente teórico deve ser associado a formas de transposição de um caráter meramente formal de superioridade para um caráter dogmático e com reflexos na essencialmente práticos, dotado de eficácia jurídica. Assim, do ponto de vista material, ao menos dois elementos caracterizam o neoconstitucionalismo:

Do ponto de vista material, ao menos dois elementos caracterizam o neoconstitucionalismo:

(i) a incorporação explícita de valores e opções políticas nos textos constitucionais, sobretudo no que diz respeito à promoção da dignidade humana e dos direitos fundamentais; e (ii) a expansão de conflitos específicos e gerais entre as opções normativas e filosóficas existentes dentro do próprio sistema constitucional. (BARCELLOS, 2005, p.84)

A partir de uma visão substancialista, cabe à Constituição definir valores e impor ao cenário político um conjunto de decisões valorativas que se consideram essenciais. Mesmo para os mais formalistas, entende-se que os direitos fundamentais formam um consenso mínimo oponível a qualquer grupo político, “seja porque constituem elementos valorativos essenciais, seja porque descrevem exigências indispensáveis para o funcionamento adequado de um procedimento de deliberação democrática” (BARCELLOS, 2005, p.89).

Esse consenso mínimo valorativo determina à Administração Pública a implementação de ações e programas para garantir à sociedade a realização do

bem público. Essas ações, que constituem as políticas públicas, são formuladas a partir de decisões que, via de regra, envolvem a realização do gasto público.

Essas escolhas essencialmente políticas recebem ou devem receber influência direta dos valores constitucionais já explicitados, mais especificamente daquele mínimo sobre o qual há consenso sobre a sua natureza de essencialidade, e determinação de forma prática e direta as escolhas sobre onde devem ser aplicados os escassos recursos públicos.

Essas decisões políticas sobre a alocação dos recursos financeiros do Estado, que se presta finalisticamente para realização do bem comum, é fácil perceber, não pode permanecer imune ao controle das instituições e da sociedade em geral. Isso porque elas representam essencialmente o elo de vinculação específica entre os direitos fundamentais constitucionalmente previstos, as políticas públicas que os realizam e o gasto público de que dependem a concreção desse processo encadeado de ações administrativas que constituem a *policy*:

Ou seja: as escolhas em matéria de gastos públicos não constituem um tema integralmente reservado à deliberação política; ao contrário, o ponto recebe importante incidência de normas jurídicas constitucionais. Visualize-se novamente a relação existente entre os vários elementos que se acaba de expor: (i) a Constituição estabelece como um de seus fins essenciais a promoção dos direitos fundamentais; (ii) as políticas públicas constituem o meio pelo qual os fins constitucionais podem ser realizados de forma sistemática e abrangente; (iii) as políticas públicas envolvem gasto de dinheiro público; (iv) os recursos públicos são limitados e é preciso fazer escolhas; logo (v) a Constituição vincula as escolhas em matéria de políticas públicas e dispêndio de recursos públicos. Na realidade, o conjunto de gastos do Estado é exatamente o momento no qual a realização dos fins constitucionais poderá e deverá ocorrer. Dependendo das escolhas formuladas em concreto pelo Poder Público, a cada ano, esses fins poderão ser mais ou menos atingidos, de forma mais ou menos eficiente. ou poderão mesmo não chegar sequer a avançar minimamente. (BARCELLOS, 2005, p.86).

Dessa forma, em um Estado Democrático de Direito as escolhas feitas pela Constituição devem ser respeitadas. Caberá ao legislador ordinário, ao fim e ao cabo, submeter-se às regras ou alterá-las através dos procedimentos próprios. Uma vez que os direitos fundamentais constituem cláusulas pétreas (art.60, §4º, CF), não há dúvidas de que devam ser respeitadas.

Nesse sentido, a oferta do serviço educacional de qualidade social constitui dever do Estado e direito fundamental do cidadão, nos termos preconizados pela Constituição Federal, inserindo-se nesse núcleo mínimo que se põe a salvo da arbitrariedade do governo.

Estabelecida a premissa acima, a consequência que se impõe é da realização de gastos qualitativos com a finalidade de entregar à população o ensino de qualidade constitucionalmente garantido, o que ocorrerá por ocasião da formulação e execução do orçamento público e dos debates que o antecedem. Segue-se ao dever de oferta do serviço educacional, o dever igualmente imposto pela Constituição – e não poderia ser diferente - de prever e efetivar gastos que o concretizem:

Se é assim, e examinando a questão em abstrato, da mesma forma como é consistente afirmar que a ação do poder político está submetida à Constituição, não há qualquer óbice teórico à conclusão exposta acima de que uma norma jurídica - a Constituição - interfere em caráter imperativo na definição dos gastos públicos. O que se acaba de afirmar - e essa é a segunda observação - não significa que não haja espaço autônomo de deliberação majoritária acerca da definição das políticas públicas ou do destino a ser dado aos recursos disponíveis. Muito ao revés. Em um Estado democrático, não se pode pretender que a Constituição invada o espaço da política em uma versão de substancialismo radical e elitista, em que as decisões políticas são transferidas, do povo e de seus representantes, para os reis filósofos da atualidade: os juristas e operadores do direito em geral. A definição dos gastos públicos é, por certo, um momento típico da deliberação político-majoritária: salvo que essa deliberação não estará livre de alguns condicionantes jurídico-constitucionais.[...] Nesse sentido, a liberdade do titular de um mandato político simplesmente não justifica ou autoriza decisões idiossincráticas, comprovadamente ineficientes ou simplesmente sem sentido. Assim, além da vinculação específica aos fins prioritários contidos no texto constitucional, a definição das políticas públicas e, conseqüentemente, do destino a ser dado aos recursos públicos, sofre uma limitação jurídica genérica que decorre do próprio Estado republicano. (BARCELLOS, 2005, P.92)

Os baixos resultados das políticas educacionais são indiciários das escolhas públicas violadoras das prioridades constitucionais que constituem causa, ao menos concorrente, da baixa consecução das políticas públicas educacionais locais frente às metas nacionalmente definidas pelo Plano Nacional de Educação.

As suspeitas acerca da baixa e inconstitucional aplicação merecem uma análise mais detida. Se é certo que há delegação da população aos agentes públicos que devem agir em seu interesse, não é menos certo que essa representação política não é absoluta e não comporta escolhas políticas dissociadas dos objetivos definidos pelo Estado em estarmos todos inseridos – mandantes e mandatários – inseridos, que resultem na ausência de previsão ou a previsão insuficiente das despesas necessárias a dar concretude ao direito.

A despeito da destacada importância do planejamento orçamentário da política educacional que se fez até aqui, a *praxis* tem revelado que, em muitos

casos, não há correlação estreita entre despesas previstas e as metas definidas pelo PNE, o que pode indicar um descolamento das decisões políticas com os fins preconizados pela ordem jurídica no que concerne ao direito educacional, a indicar como consequência uma sobreposição ou independência entre a gestão orçamentária e a gestão política, com reflexos na realização dos objetivos estatais.

A simples leitura de alguns desses documentos indica que os planos orçamentários por vezes consistem em documentos avalorativos, desconectados da ordem jurídica constitucional e pouco ou nada orientados para a produção de resultados atrelados a indicadores da sua consecução. Constituem, muitas vezes, “peças de ficção” por não conterem conteúdo compatível com a realidade da política executada.

Compreendida a participação dos três Poderes na atividade orçamentária estatal, resta claro que a atuação do Poder Judiciário será subsidiária, residindo a decisão político-orçamentária precipuamente no campo de atuação dos Poderes Executivo e Legislativo. No entanto, não atendidos os fins constitucionais, a intervenção do Poder Judiciário se impõe. Essa atuação, entretanto, não deve ser fragmentária e descoordenada. Ao contrário, deve de fato se prestar ao controle jurídico da definição das políticas e do destino a ser dado aos gastos públicos em busca de resultados.

A intervenção judicial certamente deverá respeitar limites, de modo que a extensão e a profundidade do controle devem ser sempre pontos de especial cautela pelo julgador. A despeito aos limites do controle (que sempre deve ocorrer), no entanto, estes não podem servir de supedâneo para a omissão do Poder Judiciário no exercício do seu dever constitucional de controle das atividades dos demais Poderes naquilo que extrapola o âmbito das escolhas políticas possíveis.

É certo que ainda há grande dificuldade de que o Poder Judiciário se insira no sistema de planejamento orçamentário como Poder que se insere no sistema de controle estatal, de modo a confrontar as peças orçamentárias com as obrigações legais que exigem dos Poderes Executivo e Legislativo a previsão de dotações orçamentárias que prevejam as despesas que respeitem qualitativa e quantitativamente a ordem constitucional vigente na proteção dos direitos sociais.

No entanto, se é comum que decisões judiciais se socorram da fundamentação, muitas vezes evasiva e genérica, de que não cabe ao Poder Judiciário intervir no mérito administrativo, por outro lado tem sido cada mais vai frequente o número de decisões judiciais que interferem, a nosso ver, de modo inadequado no orçamento público. Todos os dias são proferidas decisões que determinam a oferta de medicamentos pelo poder público, a internação de pessoas em leitos hospitalares, a efetivação de matrículas de crianças na rede pública, ou a realização de concurso público para suprir déficit de pessoal, dentre tantas outras. As decisões que determinam as ações administrativas citadas - e interferem no planejamento e nos gastos do poder público sem qualquer tipo de análise ou consideração mais aprofundada sobre a gestão das políticas ou o orçamento previsto para determinados os programas governamentais - seja no escopo de uma ação coletiva ou individual, determinam com absoluta frequência a intervenção do Poder Judiciário no orçamento público, uma vez que todas as decisões prestacionais, é sabido, exigem a alocação de recursos para o seu cumprimento¹³.

Chamamos a atenção de que os fundamentos que legitimam as decisões acima exemplificadas são justamente os mesmos que legitimariam a intervenção do Poder Judiciário nas hipóteses de judicialização do orçamento público, seja nas fases de planejamento ou execução: em suma, a legitimação do Poder Judiciário para o controle das ações dos demais Poderes no Estado Democrático de Direito e a fundamentalidade do direito em análise, inserido no mínimo existencial e no valor da dignidade da pessoa humana.

É essa análise coerente e coesa que defendemos seja realizada pelo Poder Judiciário em benefício dos indivíduos e da sociedade, mas também em proteção do próprio patrimônio público, uma vez que decisões individuais ou isoladas, sem uma análise estruturante das previsões constantes do orçamento pode surtir, como

¹³ Decisões desta natureza interferem de forma indireta no orçamento público, sem qualquer consideração sobre a dotação orçamentária prevista (ou não) e o volume de recursos financeiros disponíveis para o seu cumprimento. Ao julgar as questões e dirimir as controvérsias, o Poder Judiciário tem interferido cada vez mais no orçamento público, proferindo decisões que determinam a realização de gastos ou a imposição de obrigações que exigem dispêndio de recursos públicos para serem cumpridas. Uma interferência que tem se intensificado cada vez mais, e não pode mais ser desconsiderada por todo o sistema de planejamento orçamentário da administração pública. Tornou-se necessário que o planejamento orçamentário abranja esse novo fato jurídico e econômico que se tornou relevante no âmbito das despesas públicas, não sendo mais possível considerá-lo um gasto imprevisível em sua integralidade, dada a regularidade com que se tem constatada sua ocorrência.

muitas vezes tem ocorrido, um efeito ainda mais deletério do planejamento orçamentário e dos planejamentos setoriais.

Ao atuar através de decisões que determinam o emprego de recursos para a implementação ou formulação de políticas públicas, sem considerações próprias e consistentes sobre a formulação do orçamento, recusando-se o Poder Judiciário a analisar a existência das dotações orçamentárias devidas, deixa o Poder de proteger as funções de controle e coordenação do próprio orçamento público, impactando, mais cedo ou mais tarde, todo o planejamento estatal (MENDONÇA, 2010, p.75).

É por tais razões que defendemos não apenas a possibilidade de intervenção do Poder Judiciário no orçamento público, desde o seu planejamento – incluindo os debates que o antecedem - mas o seu dever de analisar já em primeiro plano se foram realizados diagnósticos efetivos das demandas e se foram previstas receitas para aquelas políticas públicas em que intervém. No mínimo, deve determinar o julgador, ao decidir sobre a execução de determinada política pública, que sejam previstas no orçamento receitas suficientes para tanto. Trata-se de verdadeira judicialização do planejamento orçamentário.

Já tratamos no presente trabalho sobre o dever de planejamento do Estado e sobre o processo administrativo de resultado da política pública previsto no art.74 da Constituição. Essa compreensão jurídica sobre a administração pública por resultados, que ressignifica a atuação jurídica estatal, deve ser a base de um controle judicial estrutural na litigância pelo interesse público possibilitando um salto qualitativo e quantitativo na efetivação dos direitos fundamentais (VELOSO, 2018, p.5-7) e na efetivação das políticas públicas.

Sobre as mudanças dogmáticas destinadas a dar sustentação aos novos caminhos do controle, mais uma vez precisas as lições de Diogo de Figueiredo (2007,p.16):

Ainda no campo das mudanças dogmáticas destinadas a dar sustentação aos novos caminhos do controle, um novo deslocamento de enfoque dogmático se daria: do exame da manifestação da vontade administrativa, com o objeto de confrontá-la com os padrões de legalidade, para o exame da efetividade da vontade administrativa, com o objeto de controlar o seu resultado, ampliando o confronto para abranger todo o espectro de juridicidade, ou seja, considerando o efetivo atendimento dos cometimentos e condicionamentos constitucionalmente impostos ao Estado. Com efeito, o controle de resultado se afigura muito mais compreensivo, pois, além da aplicação dos parâmetros tradicionais apenas com referência à manifestação da vontade administrativa, admite e demanda a formulação de

novos parâmetros, como os de legitimidade, de moralidade e de eficiência e de economicidade e suas inúmeras derivações possíveis, inclusive no que toca ao atendimento de normas técnicas, que é tão importante numa civilização altamente dependente e demandante da tecnologia. Desenhou-se, em síntese, uma tríplice progressão segura na caracterização jurídica do agir da Administração: partindo da validade à eficácia, e desta, à eficiência – etapa final de controle em que se alcança o que os mestres italianos denominaram de *buona amministrazione*, assim alçada no Brasil a parâmetro constitucional.(MOREIRA NETO, 2007, p.16).

CONTI (2020, p.302) divide esse tipo de judicialização em dois grandes grupos: o que precede a elaboração das normas de planejamento e os casos de judicialização na fase de execução das normas de planejamento:

No primeiro grupo, encontramos, entre outros, os casos de judicialização em que se pretende obrigar o Estado a exercer sua função planejadora, elaborando planos que viabilizem a implementação de políticas públicas e deem cumprimento a determinações constitucionais e legais, concretizando direitos. Há, também, casos em que se busca a interferência no planejamento com a inclusão nos instrumentos de planejamento orçamentário de ações, objetivos e/ou metas. Hipóteses em que se colocam em discussão os limites da separação de poderes e o sistema democrático de elaboração da lei orçamentária, baseada na atuação dos poderes Executivo e Legislativo, responsáveis pela elaboração das leis de planejamento orçamentário, que devem refletir nelas as decisões da sociedade acerca da alocação dos recursos públicos para o exercício financeiro. Pode resultar em medidas do Poder Judiciário que determinem a alocação dos recursos, condicionando a própria elaboração da lei orçamentária e, por conseguinte, balizando e limitando a atuação dos demais Poderes, a quem cabem a iniciativa e a aprovação da lei orçamentária. No segundo grupo, encontram-se casos de judicialização que têm por finalidade exigir o cumprimento dos planos aprovados. Há planos materializados em instrumentos jurídicos, fazendo-se uso da via judicial para obrigar o Poder Público a lhe dar plena eficácia (CONTI, 2020, p.302)

5.2 O controle do planejamento orçamentário na educação

Apresentados os principais fundamentos que indicam a possibilidade de judicialização dos planos orçamentários, é possível sintetizar os principais fundamentos que legitimam a atuação do Poder Judiciário agora no controle específico do planejamento orçamentário da educação.

O primeiro fundamento a justificar a atuação do Poder Judiciário no controle do planejamento orçamentário reside no próprio dever estatal de planejar as ações

governamentais como forma de garantir o atendimento das demandas sociais sempre ao menor custo (político, social, econômico, financeiro) possível.

Trata-se de aplicação do dever de eficiência que rege a Administração Pública, nos termos do art.37 da Constituição Federal e da relação entre os fins e os meios que devem reger suas ações. O dever de transparência do Poder Público também reside no dever de planejamento.

Neste sentido, a Constituição previu no art.174¹⁴ o dever de planejamento do Estado como agente normativo e regulador da atividade econômica e previu no seu art.193, parágrafo único¹⁵, que “o Estado exercerá a função de planejamento das políticas sociais, assegurada, na forma da lei, a participação da sociedade nos processos de formulação, de monitoramento, de controle e de avaliação dessas políticas” (BRASIL, 1988).

Para que sejam aplicados recursos em prol dos interesses coletivos a Constituição Federal exige que as ações estatais sejam realizadas de forma planejada. É nesse exato sentido que a Carta previu no art.174 que o Estado deve exercer as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, “sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado” (BRASIL, 1988).

A Constituição, dando ênfase à função planejadora do Estado, tratou em diversos dispositivos sobre as políticas, planos e programas, dispondo que cabe ao Congresso Nacional dispor sobre eles. Sobre o papel do plano plurianual no sistema de orçamento:

A Constituição foi além e estabeleceu um sistema integrado ao orçamento, de maneira a assegurar a consequência prática ao planejamento construído. Neste sistema, o plano plurianual ocupa papel central de coordenação e integração entre planejamento e orçamento, razão pela qual está previsto no Título VI (da Tributação e do Orçamento), no Capítulo II (das Finanças Públicas) e na Seção II (dos Orçamentos). Os planos previstos na Constituição devem ser elaborados em consonância com o plano plurianual e as leis orçamentárias não podem conter dispositivos que sejam incompatíveis com este. Assim, o plano plurianual tem o papel de catalisador dos diversos planos e orientador das decisões orçamentárias [...]. Compreender este sistema é essencial para desvendar o modelo introduzido pela Constituição para a garantia dos direitos sociais. Ao considerar o necessário ciclo de planejamento e orçamento para a realização de despesas e a

¹⁴ “Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado”.

¹⁵ A previsão foi incluída pela Emenda Constitucional nº108, de 26 de agosto de 2020).

consequente oferta de bens e serviços, o legislador constituinte construiu um sistema que observa os princípios da administração pública inscritos no art.37 da Constituição Federal, especialmente os da legalidade, impessoalidade e eficiência. (PAULO, 2016, p.).

Como forma de qualificar a função legislativa, os Tribunais de Contas desempenham importante e inovadora função de apoio à atividade orçamentária do Poder Legislativo voltada especificamente para orientar as escolhas orçamentárias antes da fixação da despesa governamental¹⁶. Essa atuação é de extrema relevância para a tomada de decisão acerca das alocações orçamentárias que sejam as mais adequadas, aqui significando o gasto público eficiente.

No âmbito do Tribunal de Contas da União, os relatórios emitidos na fase do controle *ex ante* têm a pretensão de:

O RePP tem a pretensão de, mediante a consolidação de auditorias operacionais voltadas à qualidade da implementação e ao alcance de metas e objetivos, (1) primariamente, municiar o Congresso Nacional de informações relevantes destinadas a subsidiar a discussão e a aprovação do orçamento público e o acompanhamento dos programas e ações governamentais e; (2) secundariamente, aumentar a transparência das políticas e programas públicos e a quantidade e a qualidade das avaliações de políticas e programas no País, integrando-as à gestão financeira e à gestão orçamentária pública; melhorar a eficácia, a eficiência e a efetividade das ações de governo e; ampliar a capacidade de o TCU promover a melhoria e o aumento de entregas à sociedade. Com a elaboração do RePP, o TCU propõe-se a oferecer fundamentalmente “evidências sobre a

¹⁶ No âmbito do Tribunal de Contas da União são produzidos Relatórios de Políticas e Programas de Governo (RePP) pela Secretaria de Macroavaliação Governamental (SEMAG) e Coordenação-Geral de Resultados de Políticas e Programas Públicos (CO-GER), que equivalem ao quadro-resumo relativo à qualidade da implementação e alcance de metas e objetivos de programas e ações governamentais objeto de auditorias operacionais realizadas, previsto na Lei nº 13.473/2017, que tem por função subsidiar a discussão do Projeto de Lei Orçamentária no âmbito do Congresso Nacional. O RePP produzido por ocasião do determinado no Processo TC 018.2018/2017-2 e Acórdão n.2127/2017 ao conter “análise ampla e consolidada dos problemas que devem ser enfrentados e superados pelo Estado brasileiro no sentido de garantir efetividade na atuação governamental e transformação da realidade atual”, ofereceu elementos importantes para a discussão, aprovação e sanção da Lei Federal nº 13.587, de 2 de janeiro de 2018, que estimou a receita e fixou a despesa da União para o exercício financeiro de 2018. O primeiro RePP elaborado teve por foco, por ordem de prioridade, as áreas de saúde, educação, segurança, finanças públicas, sistema prisional, infraestrutura, previdência e produtividade. Na área de educação, o RePP teve por objeto análise acerca da sustentabilidade do Programa Fies. O relatório destaca a ausência de indicadores no PPA e conclui, como achado fundamental, “que a existência de déficits institucionais de governança e de gestão da Administração Pública Federal produzem ineficiências generalizadas no gasto público federal. As ineficiências apontadas no relatório implicam consideráveis desperdícios e desvios sistêmicos na aplicação dos recursos públicos federais. Com base na análise dos achados consolidados, conclui-se que os referidos déficits institucionais, se não corrigidos, são capazes de perenizar a baixa eficácia dos bens e serviços públicos ofertados pelo Estado, que têm sido percebidos pela sociedade, em regra, como inadequados e de pouca qualidade. Um segundo achado do trabalho se refere a constatação de que problemas de gestão e governança do Centro de Governo refletem-se quase que simetricamente nas políticas e programas selecionados para análise deste relatório e, em ambos os casos, não se tem logrado êxito em transformar de forma coerente, sustentável ou razoável problemas nacionais relevantes”. Disponível em www.tcu.gov.br, acesso em 20 de fevereiro de 2022.

implementação de programas e seus resultados para o escrutínio do Congresso Nacional, favorecendo o debate que promova melhor alocação de recursos e melhores entregas aos cidadãos”, contribuindo para a qualificação da análise das políticas públicas (BARBOSA, 2020, p.241).

Dessa forma, a omissão do planejamento quanto às ações administrativas e despesas a serem realizadas em determinado período, com base em diagnósticos das demandas sociais, ou a ausência de indicação dos resultados a serem atingidos a partir da utilização dos recursos públicos pelos Poder Judiciário e sua aprovação pelo Poder Legislativo são fundamentos que legitimam e justificam a intervenção do Poder Judicial, que deve determinar a inserção na peça orçamentária das ações administrativas, seus custos e os resultados previstos.

Importante destacar a relevância dos diagnósticos no campo do planejamento, e a relação estreita – nevrálgica – entre ambos. Não há planejamento sem diagnóstico. A ausência ou insuficiência de dados relevantes que oriente as prioridades alocatícias deve ser objeto da intervenção judicial, que deverá exigir que o gestor público realize diagnósticos precisos e periódicos das demandas sociais, monitoramento das ações que constituem obrigações constitucionais e legais de fazer, e indicação das escolhas feitas em meio ao cenário de limitação de recursos, que implica o conflito distributivo desses recursos públicos. Essa a base da violação do planejamento orçamentário a ser corrigida pela atuação jurisdicional, como forma de garantir o cumprimento do comando constitucional do art.165 da Constituição:

Sem diagnóstico, não há prognóstico minimamente razoável: essa, por sinal, é a expressão mais contundente de fracasso do planejamento estatal no seu nascedouro, o que revela omissão lesiva ao art. 165 da CR/1988 (PINTO, 2014).

O segundo fundamento que destacamos para o controle jurisdicional do planejamento é o reconhecimento do direito à educação como direito ligado ao mínimo existencial e como política pública essencial, de modo que as ações relativas ao cumprimento dos planos de educação, que traçam políticas de médio e longo prazo, devem constar do plano plurianual de forma expressa e detalhada.

No campo da política educacional especialmente, em que pretendeu a Constituição o caminho da universalização, sendo a educação direito de todos e obrigatória dos 04 aos 17 anos, o planejamento orçamentário é determinante para a ampliação das ações administrativas que possam garantir esse direito universal. Soma-se a isso o caráter de perenidade e continuidade, de modo que sua máxima

eficácia somente será atingida mediante a sustentabilidade das políticas públicas planejadas pelos entes públicos. Estamos falando de política pública garantida ao longo de toda a vida¹⁷ e que para sua efetividade e custeio dependerá de um sério plano orçamentário.

Sobre a natureza do direito, já abordamos o tema no capítulo anterior. A fundamentalidade do direito determina a atuação do Poder Judiciário como forma de garantir a realização das necessidades básicas do indivíduo, que deve exercer o controle na busca pela garantia de justiça social e redução das desigualdades, no exercício do seu papel contramajoritário.

Segundo Arantes Paulo (2016):

As leis que versam sobre políticas, portanto, têm o condão de reconhecer e delimitar direitos, conferindo-lhes maior concretude e exigibilidade. Por exemplo, a política de mobilidade urbana estabelece que é direito dos usuários ser informado nos pontos de embarque e desembarque de passageiros, de forma gratuita e acessível, sobre itinerários, honorários, tarifas dos serviços e modos de interação com outros modais. Trata-se de um claro detalhamento do direito social ao transporte, que estabelece parâmetros mais claros sobre quais podem ser as expectativas da população sobre os serviços a serem prestados. (PAULO, 2016)

Neste sentido, ao definir a política pública educacional a partir de um caminho institucional previsto nos arts.205 a 214, a Constituição estabelece que essa mesma política social deva ser expressão do planejamento igualmente previsto na Carta, sendo parte essencial do ciclo na sua função de delimitação do direito e estipulação de suas regras. Dessa forma, política, plano e programa são expressões do planejamento público previstas na Constituição Federal. Enquanto os planos definem compromissos assumidos e objetivos a serem perseguidos em um período determinado de tempo, os programas definem intervenções específicas voltadas a atender os compromissos e objetivos assumidos politicamente (PAULO, 2016).

Trata-se, portanto, de um caminho institucional que tem por ponto de partida o direito à educação constitucionalmente previsto e devem ser contemplados em diretrizes, objetivos e metas por meio dos planos, especialmente do plano plurianual, que serve como “vetor de convergência dos planos”.

Mesmo políticas, programas, planos setoriais e regionais eventualmente não contemplados no plano plurianual, “representam instrumentos que se articulam com o caminho institucional, mas que precisam ser incorporados pelo fluxo central para

¹⁷ O Art.206, IX da CF/1988, incluído pela Emenda Constitucional n° 108/2020, previu a garantia do direito à educação e à aprendizagem ao longo da vida.

terem efetividade” (PAULO, 2016). Desta forma, mesmo intervenções específicas, realizadas por programas educacionais de curto prazo, exigem sua consolidação nesse mesmo fluxo que evidencia o caminho político exigido.

Portanto, a omissão dos planos plurianuais ou a previsão insuficiente de programas e despesas relativa às ações dos planos e programas que dele devam constar, uma vez que desempenham esse papel de coordenação e articulação entre os planos e o orçamento, violam uma etapa determinante do processo de planejamento das políticas, dificultando o controle pelos órgãos competentes quanto à efetividade, eficiência, economicidade e transparência.

A mera inclusão de despesas nos orçamentos anuais sem a prévia avaliação qualitativa e quantitativa dos programas prevista e a devida inclusão nos planos plurianuais impede uma análise estrutural das políticas públicas que demandam alguma continuidade e se protraem no tempo.

O controle jurisdicional é devido e surge então como fator de correção desse fluxo, obrigando o legislador infraconstitucional e o agente público a seguirem o caminho previamente traçado pela ordem jurídica.

O terceiro fundamento que apresentamos para esse controle jurisdicional é a necessária compatibilidade vertical entre o planejamento governamental e o planejamento orçamentário da educação. A necessidade de um planejamento orçamentário aderente ao planejamento setorial é um dos principais pontos de controle a ser feito pelo Poder judiciário.

Isso porque, conforme tratado linhas acima, nos casos das políticas constitucionalizadas, regulamentadas por atos legislativos que determinam o cumprimento de determinados deveres pelo Estado, com o alcance dos objetivos, resultados e metas ali previstos, o campo de discricionariedade do administrador resta bastante limitado, podendo basicamente limitar-se a escolher a melhor estratégia para alcançar os fins previstos.

Não há, nestes casos, invasão da esfera de atuação dos demais poderes. Ao contrário. Tendo o Poder Legislativo atuado em determinação à necessidade de consecução de determinadas políticas públicas, editando atos normativos válidos para tanto, caberá ao Poder Judiciário atuar para garantir o seu cumprimento nos casos em que o Poder Executivo se omite em planejar as despesas que realizarão os fins determinados pelo Legislativo.

Neste sentido já decidiu o Supremo Tribunal Federal, por ocasião da ADPF 347¹⁸, tendo assim se manifestado o Ministro Marco Aurélio em seu voto liminar, ao decidir que, nos casos em que os demais Poderes permanecem inertes “a intervenção judicial mostra-se legítima presente padrão elevado de omissão estatal frente a situação de violação generalizada de direitos fundamentais” (BRASIL, 2015) e complementa:

“cabe ao Supremo catalisar ações e políticas públicas, coordenar a atuação dos órgãos do Estado na adoção dessas medidas e monitorar a eficiência das soluções. Não lhe incumbe, no entanto, definir o conteúdo próprio dessas políticas, os detalhes dos meios a serem empregados. Em vez de desprezar as capacidades institucionais dos outros Poderes, deve coordená-las, a fim de afastar o estado de inércia e deficiência estatal permanente. Não se trata de substituição aos demais Poderes, e sim de oferecimento de incentivos, parâmetros e objetivos indispensáveis à atuação de cada qual, deixando-lhes o estabelecimento das minúcias”. (BRASIL, 2015)

No voto, o Ministro esclarece o que seria a legítima atuação excepcional do Poder Judiciário a que nos referimos no presente trabalho:

“Ao Supremo cumpre interferir nas escolhas orçamentárias e nos ciclos de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, mas sem detalhá-las. Deve formular ordens flexíveis, com margem de criação legislativa e de execução a serem esquematizadas e avançadas pelos outros Poderes, cabendo-lhe reter jurisdição para monitorar a observância da decisão e o sucesso dos meios escolhidos. Ao atuar assim, reservará aos Poderes Executivo e Legislativo o campo democrático e técnico de escolhas sobre a forma mais adequada para a superação do estado de inconstitucionalidades, vindo apenas a colocar a máquina estatal em movimento e cuidar da harmonia dessas ações”. (BRASIL, 2015)

O Ministro Celso de Mello, no mesmo julgado, destaca ainda:

“Desse modo, e para que o regime democrático não se reduza a uma categoria político- jurídica meramente conceitual ou simplesmente formal, torna-se necessário assegurar, às minorias e aos grupos vulneráveis, notadamente em sede jurisdicional, quando tal se impuser, a plenitude de meios que lhes permitam exercer, de modo efetivo, os direitos fundamentais que a todos, sem distinção, são assegurados”. (BRASIL, 2015)

No campo das finanças públicas, as possibilidades de controle não devem assim se limitar ao campo da execução orçamentária ou das disposições normativas que preveem regras sobre o cumprimento de limites constitucionais relativos às despesas obrigatórias, como o piso constitucional da educação previsto no art.212

¹⁸ o Plenário do Supremo Tribunal Federal reconheceu, por maioria, o “Estado de Coisas Inconstitucional” do sistema carcerário brasileiro [2]. Nos termos do voto do Relator, Ministro Marco Aurélio, a situação “vexaminosa” do sistema penitenciário brasileiro, ao ocasionar “a violação generalizada de direitos fundamentais dos presos no tocante à dignidade, higidez física e integridade psíquica”, configuraria tratamento “degradante, ultrajante e indigno a pessoas que se encontram sob custódia”

da Constituição. O controle de que aqui se trata é aquele que diz respeito à análise da discricionariedade interna, qual seja aquela que diz respeito ao conteúdo material de cada uma das dotações previstas:

Essa forma de compreensão dos comandos impostos pelo orçamento é perfeitamente compatível com a ordem constitucional brasileira. Em alguma medida, ela já é praticada atualmente, ainda que sem maior reflexão crítica. Esse espaço de discricionariedade interna – instituído no âmbito das próprias dotações orçamentárias – precisa ser percebido, tanto para que o legislador o utilize de forma consciente, quanto para aplacar eventuais argumentos de que um orçamento impositivo significa necessário engessamento da administração (MENDONÇA, 2010).

Neste ponto, acreditamos ser possível a adoção de mecanismos democráticos de participação ao processo de controle a ser realizado pelo Poder Judiciário, como forma de ampliar o diálogo institucional e legitimar da intervenção no orçamento público e servir de instrumento para a ampliação da efetividade desse controle, mediante a incorporação das complexidades que regem a administração pública, em especial, no campo da formulação do planejamento orçamentário, e das expertises técnicas que extrapolam a capacidade institucional do Poder Judiciário. O tema, entretanto, extrapola os limites da pesquisa realizada no presente estudo, merecendo reflexões próprias do campo da teoria dos diálogos institucionais.

O quarto fundamento decorre da aplicação dos princípios da vedação do retrocesso e da proteção deficitária aplicados ao planejamento orçamentário da educação. Estes princípios são frequentemente utilizados como parâmetros pelo Poder Judiciário, em especial pelo Supremo Tribunal Federal no controle de políticas públicas e deles decorre uma dupla justificativa para a realização do controle.

Primeiro, orientam a premissa de que qualquer medida que venha a reduzir recursos financeiros destinados à Educação, bem como, inviabilize a plena execução das ações previstas nos Planos de Educação, configurará violação ao princípio constitucional da vedação ao retrocesso. Em se tratando de política social, com metas nacionais ainda muito distantes de serem atingidas, a estagnação dos indicadores de acesso, permanência e qualidade da política pública igualmente representam a violação do princípio. A implementação progressiva da política é premissa da concretização do direito à educação no Brasil, através do cumprimento de metas intermediárias, rumo à educação de qualidade social.

Segundo, com mais razão o controle se justifica ante os recursos limitados do Estado e às necessidades ilimitadas da sociedade. Diante da impossibilidade de

satisfazer a todas as demandas sociais da política educacional, o planejamento orçamentário deve ser hábil a demonstrar, com a precisão que se exige, quais ações foram priorizadas para o alcance dos objetivos educacionais (previamente definidos em diagnóstico realizado no campo jurídico da formulação da política pública) e quais as receitas previstas para a sua realização. Somente assim se terá respeitado o devido processo orçamentário, que constitui, mais do que a mera conformação procedimental-formal, o procedimento legítimo de análise e eleição das prioridades para determinado período.

Caberá o Poder Judiciário efetuar o controle especialmente nas hipóteses de políticas públicas definidas pela própria Constituição, sejam estas implementadas pelos órgãos estatais inadimplentes, cuja omissão “mostra-se apta a comprometer a eficácia e a integridade de direitos sociais e culturais impregnados de estatura constitucional.”¹⁹(BRASIL, 2006).

Isso porque esses direitos, além de delimitarem determinado espaço livre de ingerência estatal, também impõem deveres de proteção específicos ao Estado. Assim, o fundamento da vedação à proteção deficitária está no dever estatal primário de proteger os direitos fundamentais por meio de previsões legais e ações administrativas efetivas (FONTE, 2015).

5.3 Uma proposta de parâmetros para o controle do planejamento orçamentário da educação

Apresentada a reflexão sobre os fundamentos que justificam o controle judicial do planejamento orçamentário, o desafio que se coloca é a aplicação prática dos fundamentos expostos no exercício cotidiano da atividade jurisdicional, trazendo para o campo da hermenêutica jurídica parâmetros de monitoramento e controle que possam de fato contribuir com os avanços sociais desejados a partir de uma atuação dogmática consistente e que traduza a relevância da intervenção judicial nas políticas públicas.

A adoção de parâmetros tem por intuito buscar conferir um olhar estrutural e objetivo sobre as finanças públicas e sobre a formulação do planejamento, campo em que deve o Poder Judiciário estar confortável para atuar quando identificadas violações que a justifiquem. Essa conforto deve decorrer da constatação de que

¹⁹ O tema foi objeto de decisão no RE-AgR 410715/SP, Relator Min. Celso de Mello, DJ 3-2-2006.

essa atuação no controle da atividade orçamentária e da realização dos gastos públicos se encontra em harmonia com outros elementos constitucionais como o princípio democrático, a separação de poderes, as regras orçamentárias e a legalidade das despesas públicas.

Passaremos então a traçar ideias preliminares sobre parâmetros mínimos de adequação e suficiência dos planejamentos orçamentários das políticas públicas educacionais para, na sequência, passarmos a propor alguns *standards* para o controle jurisdicional como forma de buscar garantir maior efetividade da política pública nos casos em que a atuação dos principais Poderes envolvidos na sua formulação não resultem em leis orçamentárias que contemplem as ações governamentais previstas na Constituição e no Plano Nacional de Educação.

Descumpridos os limites de formulação do orçamento público, em respeito ao princípio democrático, surge a possibilidade de intervenção do Poder Judiciário, uma vez que não é possível a absoluta discricionariedade orçamentária que conduza à inexecução das políticas públicas essenciais. A busca por esses parâmetros tem por premissa a atuação do Poder Judiciário de forma subsidiária na garantia do direito à educação quando este não vier a ser previsto no orçamento com vistas a sua implementação, obrigatória por força de norma constitucional e legal. A identificação de parâmetros para o controle do planejamento orçamentário tem por fundamento a concepção de orçamento republicano e os fundamentos do controle judicial de políticas públicas apresentados nesse trabalho.

O que se pretende propor é a possibilidade de intervenção do Poder Judiciário no mérito da atividade de planejamento do orçamento público da educação, tendo por base os limites para a atividade orçamentária desempenhada pelos Poderes Executivo e Legislativo, que podem ser entendidos como a impossibilidade de desperdício, ineficiência e eleição de prioridades incompatíveis com a Constituição.

A análise do Planejamento Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA) pelo Poder Judiciário, após o processo de construção do orçamento ou mesmo durante o processo de deliberação deverá ter por objetivo o controle qualitativo das despesas previstas, com base na verificação sobre a existência de previsões específicas capazes de permitir a execução das políticas públicas educacionais em razão de dotações orçamentárias que tenham relação direta com as metas estabelecidas pelo Plano

Nacional de Educação e das correspondentes previsões de receitas. Mas não apenas. As dotações orçamentárias devem guardar ainda uma relação de conformidade quantitativa com o PNE.

Trata-se aqui, portanto, de parâmetros de adequação e suficiência das dotações orçamentárias específicas, em busca da efetiva interseção entre o ciclo da política pública e o ciclo orçamentário, que se revela no campo do planejamento orçamentário em aplicação clara e efetiva do que foi previsto nos arts.165, 193, parágrafo único da Constituição Federal e art. 10 do PNE, ao determinar que

O plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios serão formulados de maneira a assegurar a consignação de dotações orçamentárias compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias deste PNE e com os respectivos planos de educação, a fim de viabilizar sua plena execução. (BRASIL, 2015).

A proposta a seguir apresentada consiste em um caminho progressivo de análise a ser feita pelo julgador, que se revelará verdadeira avaliação judicial de política pública. Essa avaliação judicial se dividirá em duas fases em relação ao planejamento orçamentário:

i. uma fase externa, que se destina a verificar a possibilidade em si de intervenção do Poder Judiciário na atividade de planejamento orçamentário, que somente se legitimará após superadas as barreiras políticas e jurídicas que limitam o atuar do Poder Judiciário no controle de políticas públicas.

Nessa fase, partindo da teoria exposta, caberá essencialmente ao Poder Judiciário verificar se a política analisada é prioritária e se, com isso, estará o Poder Público obrigado a adotar as ações a ela relacionadas. Poderá, ainda, significar que, a política em análise, não deverá ser implementada atpe que as metas prioritariamente estabelecidas pelo constituinte originário tenham sido atingidas (BARCELLOS, 2005, p.93).

O ponto nodal aqui é definir aquilo a que está o Poder Público efetiva e especificamente obrigado a fazer em caráter prioritário, autorizando o controle judicial. Essa definição acerca da essencialidade deverá considerá três aspectos principais que serão a seguir descritos.

O primeiro aspecto diz respeito aos resultados esperados da ação estatal que decorrem dos direitos fundamentais:

Trata-se de identificar que bens mínimos devem ser afinal ofertados pelo Estado no que diz respeito à promoção dos direitos fundamentais e da dignidade humana. A construção desses parâmetros envolve um trabalho hermenêutico que consiste em extrair das disposições constitucionais efeitos específicos, que possam ser descritos como metas concretas a serem atingidas em caráter prioritário pela ação do Poder Público. Assim, e.g., é possível afirmar que o Estado brasileiro está obrigado a, prioritariamente, oferecer educação fundamental a toda a população, sem qualquer custo para o estudante (CF, art. 208, ¹²⁰). Os recursos públicos disponíveis, portanto, devem ser investidos em políticas capazes de produzir esse resultado até que ele seja efetivamente atingido. Enquanto essa meta concreta não houver sido alcançada, outras políticas públicas não prioritárias do ponto de vista constitucional terão de aguardar (BARCELLOS, 2005, p.96).

ii) uma fase interna, agora já no campo do controle efetivo do planejamento orçamentário, quando deverá então verificar o Poder Judiciário os limites e os delineamentos dessa intervenção, que terá por finalidade garantir o direito à educação da coletividade a partir da determinação judicial de um plano orçamentário adequado e suficiente. Primeiramente é importante considerar que essa fase interna abrange todo o processo de formulação do planejamento, que se inicia com os debates que culminarão com as escolhas políticas que constarão da proposta orçamentária, constante do projeto de lei encaminhado pelo Poder Executivo e, posteriormente, a lei que dele resulta. Não será preciso, portanto, aguardar a votação pelo Congresso Nacional (e pelos legislativos estaduais e municipais) para que se possa intervir no planejamento orçamentário. Ao contrário, desde o momento em que as decisões políticas sobre alocação de recursos são manifestadas será possível o controle.

Desta forma, passamos a apresentar uma proposta de parâmetros que entendemos devam ser objetivamente considerados no controle jurisdicional e que deverão funcionar como obstáculos a serem superados nesse caminho de avaliação judicial para se possar concluir, por fim, pela constitucionalidade do planejamento orçamentário aprovado e dos gastos públicos por ele eleitos.

5.3.1 Compatibilidade formal

²⁰ Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: I - ensino fundamental, obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria."

Alguns pontos relevantes a serem considerados no controle jurisdicional do planejamento orçamentário dizem respeito a aspectos mais objetivos e de verificação um pouco mais simples, portanto.

Há questões de natureza formal que devem ser avaliadas pelo Poder Judiciário para que o planejamento orçamentário possa ser considerado compatível com a ordem jurídica, de modo a concluir-se pela sua constitucionalidade e legitimidade.

O primeiro ponto de controle diz respeito às questões que perpassam o devido procedimento legislativo orçamentário, tais como a iniciativa de proposta de lei orçamentária, a partir de propostas encaminhadas pelo Poder Executivo, e a devida tramitação do processo de formulação do orçamento, com a sua final aprovação pelo Poder Legislativo.

A definição das políticas públicas antecede a elaboração orçamentária, dando-lhe consistência. Ela exige a prévia existência de um plano de governo, com diretrizes gerais e clareza de compromissos assumidos, que fundamentam as prioridades no uso dos recursos. A elaboração de programas (com justificativas, diagnósticos e prognósticos) e a definição de projetos vem a seguir. Por último, os programas e projetos recebem a dotação de recursos em conformidade com decisões tomadas após discussão política envolvendo toda a equipe de governo, apoiada pelos técnicos das diversas áreas, e nunca rateados de acordo com a disputa política entre ocupantes de departamentos governamentais. Concretamente falando, a boa prática do orçamento-programa começa com a adequada estimativa dos recursos que estarão disponíveis para o ano fiscal. Em seguida, cada departamento elabora suas propostas de programas e projetos, de acordo com a avaliação técnica e política da área de atuação governamental sob sua responsabilidade. A partir daí o conjunto de propostas é avaliado e melhorado por um conselho de governo, sendo as propostas finalmente adequadas às disponibilidades de recursos. Concluído esse processo tecnopolítico muito exigente, as decisões governamentais sobre políticas públicas e orçamentos são transformadas na lei orçamentária a ser encaminhada ao Poder Legislativo. Uma vez aceita, o projeto de lei começa a trajetória necessária para ser tornado lei. Primeiramente ele recebe o parecer das comissões da casa legislativa (principalmente daquelas encarregadas de verificar a sua constitucionalidade e legalidade e da comissão especializada em assuntos orçamentários). Em seguida abre-se uma fase para a proposição de emendas, havendo aí algumas proibições, a saber: não podem ser alteradas despesas de custeio, a não ser em casos de erro ou inexatidão; não podem ser destinados recursos para obra não aprovada ou serviço ainda não criado; não podem existir subvenções não resolvidas pelo legislativo. Para que seja mantida a consistência do processo orçamentário, as emendas devem ser coerentes com o Plano Plurianual previamente aprovado, ou seja, nada que não conste daquele plano pode ser acrescido no orçamento. Essa é uma exigência natural, na medida em que o orçamento anual nada mais deve ser do que um subconjunto de decisões de gasto, que vai a cada ano sendo retirado do conjunto maior de decisões sobre programas, projetos, obras que já constavam do Plano Plurianual válido para 4 anos. Não constando do Plano Plurianual, um novo projeto deve primeiramente ser nele incluído, o que exige aprovação legislativa. (PIRES, 2011, p.76)

Além do destacado, no que toca aos parâmetros formais aqui tratados, entendemos absolutamente relevante a análise pelo Poder Judiciário acerca das regras de competência material dos órgãos indicados como unidades executoras²¹ das dotações orçamentárias relacionadas às despesas com ações previstas para a política educacional.

Isso porque as ações previstas devem encontrar respaldo nas normas relativas às competências materiais previstas nos arts.211, §1º a §3º da CF²² e nos arts.9º a 11²³ da LDB.

²¹ No campo da execução orçamentária, a despeito de não ser esse o objeto do nosso estudo, outras questões devem ser consideradas quando do controle jurisdicional do orçamento, incluído verificar se foram realizados contingenciamentos, limitações de empenho indevidas ou remanejamento de recursos, com impactos sobre a execução de políticas públicas prioritárias

²² 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.

²³ Art. 9º A União incumbir-se-á de:

I - elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;

II - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais do sistema federal de ensino e o dos Territórios;

III - prestar assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória, exercendo sua função redistributiva e supletiva;

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;

IV-A - estabelecer, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, diretrizes e procedimentos para identificação, cadastramento e atendimento, na educação básica e na educação superior, de alunos com altas habilidades ou superdotação;

V - coletar, analisar e disseminar informações sobre a educação;

VI - assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino;

VII - baixar normas gerais sobre cursos de graduação e pós-graduação;

VIII - assegurar processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, com a cooperação dos sistemas que tiverem responsabilidade sobre este nível de ensino;

IX - autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino.

§ 1º Na estrutura educacional, haverá um Conselho Nacional de Educação, com funções normativas e de supervisão e atividade permanente, criado por lei.

§ 2º Para o cumprimento do disposto nos incisos V a IX, a União terá acesso a todos os dados e informações necessários de todos os estabelecimentos e órgãos educacionais.

§ 3º As atribuições constantes do inciso IX poderão ser delegadas aos Estados e ao Distrito Federal, desde que mantenham instituições de educação superior.

Art. 10. Os Estados incumbir-se-ão de:

I - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino;

II - definir, com os Municípios, formas de colaboração na oferta do ensino fundamental, as quais devem assegurar a distribuição proporcional das responsabilidades, de acordo com a população a ser atendida e os recursos financeiros disponíveis em cada uma dessas esferas do Poder Público;

A divisão da oferta da política educacional entre os entes federados tem por finalidade garantir que a educação como uma política permanente e destinada a beneficiários não eventuais, por aproximadamente 13 (treze) anos de vida escolar, seja financeiramente sustentável e que possua padrão social de qualidade. O alto custo do funcionamento de escolas, manutenção da infraestrutura, pagamento de profissionais da educação, materiais didáticos, alimentação e transporte escolar, dentre outras despesas, exigem o compartilhamento das responsabilidades, mesmo que a organização dos sistemas preveja formas de colaboração entre os entes (CF, art.211, *caput*).

Exempli gratia, a previsão de despesas relacionadas à oferta direta de vagas no ensino por um determinado município merece análise detida na hipótese de judicialização do planejamento orçamentário previsto nestes termos. Conforme o §3º do art.211 da CF, a oferta do ensino médio caberá ao Estado, cabendo aos municípios a oferta prioritária do ensino fundamental e da educação infantil. Essa regra encontra complemento pelas limitações estabelecidas pelo art.11, V da LDB, que prevê requisitos cumulativos para que os municípios extrapolem a competência constitucionalmente prevista:

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

III - elaborar e executar políticas e planos educacionais, em consonância com as diretrizes e planos nacionais de educação, integrando e coordenando as suas ações e as dos seus Municípios;

IV - autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino;

V - baixar normas complementares para o seu sistema de ensino;

VI - assegurar o ensino fundamental e oferecer, com prioridade, o ensino médio a todos que o demandarem, respeitado o disposto no art. 38 desta Lei;

VII - assumir o transporte escolar dos alunos da rede estadual

Parágrafo único. Ao Distrito Federal aplicar-se-ão as competências referentes aos Estados e aos Municípios.

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

I - 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;

II - exercer ação redistributiva em relação às suas escolas;

III - baixar normas complementares para o seu sistema de ensino;

IV - autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino;

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.

VI - assumir o transporte escolar dos alunos da rede municipal.

Parágrafo único. Os Municípios poderão optar, ainda, por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica.

mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino (BRASIL, 1996).

Dessa forma, o controle sobre a competência para a oferta do ensino médio, e.g, pelo município, deverá avaliar se foram atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência (educação infantil e ensino fundamental) e se essa oferta extraordinária for realizada com recursos financeiros acima dos percentuais mínimos previstos pela Constituição Federal no art.212, que vincula pelo menos 25% das receitas de impostos e transferências constitucionais à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Outro exemplo é a oferta de transporte universitário ou mesmo a oferta de ensino superior pelos municípios. Da mesma forma, a previsão dessas despesas ainda na fase de elaboração devem ser objeto de questionamento pelo Poder Judiciário uma vez que há limites constitucionais e legais à oferta do ensino por cada ente federativo.

Veja-se, como já destacado, que nem sempre a violação ao planejamento orçamentário ocorrerá no campo da omissão. Muitas vezes, por razões variadas (dentre elas a utilização da política pública para fins eleitoreiros de captação de votos) a gestão pública escolhe caminhos não autorizados (ou não prioritários) pela Constituição, pela Lei de Diretrizes e Bases e pelo Plano Nacional de Educação, inclusive no que diz respeito ao compartilhamento da oferta.

Outro ponto de controle que se insere no campo de avaliação da compatibilidade material é o da apuração do cumprimento dos percentuais mínimos de aplicação previstos pela Constituição Federal, compreendidos como pisos constitucionais.

O primeiro deles diz respeito ao cumprimento do art.212, *caput*, da CF²⁴ e exige a apuração pelo Poder Judiciário do percentual de impostos e transferências constitucionais aplicados em manutenção e desenvolvimento do ensino. Apesar de ser este o piso de aplicação mais comumente conhecido e analisado, outras regras

²⁴ Regra semelhante é prevista para a política de saúde no art. 198, §2º da CF que dispõe que e" § 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde recursos mínimos derivados da aplicação de percentuais calculados sobre: I - no caso da União, na forma definida nos termos da lei complementar prevista no § 3º; 11 - no caso dos Estados e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. /55 e dos recursos de que tratam os arts. 157 e /59. inciso /. alínea a. e inciso 11. deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios; 111 - no caso dos Municípios e do Distrito Federal. o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que lralam os arts. 158 e 159, inciso /, alínea b e § 3º".

constitucionais de aplicação de recursos exigem a avaliação judicial nos planos orçamentários da educação. São elas:

- (i) a receita obtida pelas contribuições sociais previstas no art. 195 deve ser investida no custeio da seguridade social, cujo objetivo é assegurar, nos termos dos arts. 194 e 195, direitos relativos à saúde, à educação e à assistência social;
- (ii) A receita de impostos e transferências destinadas à composição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação e Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, nos termos do art.212-A, I a III da CF;
- (iii) proporção não inferior a 70% (setenta por cento) de cada fundo referido no inciso I do art.212-A caput, excluídos os recursos de que trata a alínea "c" do inciso V do caput, será destinada ao pagamento dos profissionais da educação básica em efetivo exercício, observado, em relação aos recursos previstos na alínea "b" do inciso V do caput do art.212-A, o percentual mínimo de 15% (quinze por cento) para despesas de capital;
- (iv) A destinação de 50% dos recursos globais a que se refere a alínea "b" do inciso V do caput do art.212-A à educação infantil.

Portanto, essas considerações de ordem objetiva, formal e procedimental e que podem ser causa de inconstitucionalidades por violação das regras do processo orçamentário e da previsão de despesas com educação devem ser objeto de avaliação pelo Poder Judiciário e constituir pontos de controle na análise estrutural do orçamento público, uma vez que só há legitimidade no orçamento democraticamente aprovado e em obediência às normas formais previstas no ordenamento jurídico.

5.3.2 Compatibilidade material

Outros – ainda mais importantes – parâmetros de controle se inserem no contexto da compatibilidade material do planejamento orçamentário. Por compatibilidade material entendemos conformação do planejamento orçamentário com o resultado constitucional esperado da ação estatal, que determinará a umbilical necessidade de previsão de dotações orçamentárias sobre despesas com

ações de manutenção e desenvolvimento do ensino que mostrem compatíveis com as obrigações materiais de fazer previstas no Plano Nacional de Educação, bem como a previsão dos recursos financeiros necessários para a realização do programa, projeto ou ação previstos no plano orçamentário, conforme determina do art. 10 do PNE.

Esse parâmetro, portanto, se ocupa do efetivo controle do dever de eficiência do gasto público material, que se realiza através da adequada alocação de recursos financeiros em respeito às prioridades constitucionais e demandará do Poder Judiciário uma atividade de interpretação jurídica que seja capaz de identificar se há aderência entre o planejamento orçamentário das políticas educacionais realizada pelo poder público e o planejamento setorial consistente no Plano Nacional de Educação, ou seja, a verificação de conformidade entre as despesas previstas no planejamento orçamentário da educação e as metas previstas no Plano Nacional de Educação.

Ponto inicial de utilização desse parâmetro de controle é a verificação de compatibilidade entre as despesas previstas nos planos orçamentários da educação com o previsto nos arts.70 e 71²⁵ da LDB, onde são legalmente definidas as

²⁵ “Art. 70. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:

I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;

II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;

III - uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;

IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;

V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;

VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;

VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;

VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.

Art. 71. Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com:

I - pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão;

II - subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural;

III - formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos;

IV - programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;

V - obras de infra-estrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar;

VI - pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino.”

despesas que podem e as que não podem ser consideradas como manutenção e desenvolvimento do ensino.

Ultrapassado o primeiro ponto, é possível avançar para o segundo ponto de avaliação, que envolve a verificação sobre se a despesa prevista – e adequada aos arts. 70 e 71 da LDB – resiste ao teste de prioridade. A despesa prevista no orçamento é capaz de produzir os resultados específicos que se pode extrair das disposições constitucionais sobre os deveres do Estado com educação?

Assim, e.g., é possível afirmar que o Estado brasileiro está obrigado a, prioritariamente, oferecer educação fundamental a toda a população, sem qualquer custo para o estudante (CF, art. 208, 128). Os recursos públicos disponíveis, portanto, devem ser investidos em políticas capazes de produzir esse resultado até que ele seja efetivamente atingido. Enquanto essa meta concreta não houver sido alcançada, outras políticas públicas não prioritárias do ponto de vista constitucional terão de aguardar. (BARCELLOS, 2005, p.96).

Trata-se aqui da necessária intersecção entre o ciclo orçamentário e o ciclo das políticas públicas. Nos dedicaremos nesse trabalho mais especificamente sobre a primeira fase do ciclo, focando nossa atenção nas previsões do PPA como instrumento de planejamento de médio e longo prazo, por entendermos ser aqueles que melhor revelam a atividade de custeio das políticas públicas desenvolvida pelo Estado.

Em uma análise positiva, essa intersecção entre os ciclos orçamentários deve significar: i) a correspondência material entre despesas previstas no PPA e as metas do Plano Nacional de Educação, revelando cumprimento das obrigações legais de fazer pelo Estado; ii) a suficiência de recursos para a implementação das metas; e iii) o controle das próprias políticas previstas quando estas se revelarem inaptas ou ineficazes a produzir os resultados constitucionalmente previstos. Apesar dessa conformidade positiva, o controle do planejamento orçamentário deve ir além e ter por parâmetro ainda a avaliação acerca das omissões.

Na perspectiva negativa, o controle deverá considerar ainda: iii) a ausência de resultados efetivos para as políticas públicas educacionais, a ensejar o dever de previsão de alocação de recursos para a melhoria desses resultados, ainda que em detrimento de outras despesas eventualmente previstas²⁶.

²⁶ A propósito da proporcionalidade, o Ministro Gilmar MENDES assim consignou em seu voto na decisão que julgou improcedente pedido de intervenção federal no Estado de São Paulo, em face do não pagamento de precatórios judiciais: “Em síntese, a aplicação do princípio da proporcionalidade se dá quando verificada restrição a determinado direito fundamental ou um conflito entre distintos princípios constitucionais de modo a exigir que se estabeleça o peso relativo de cada um dos direitos por meio da aplicação das máximas que integram o princípio da proporcionalidade. São três as máximas parciais do princípio da proporcionalidade: a adequação, a necessidade e a

A escolha das políticas públicas a serem implementadas ou, em outros termos, dos meios através dos quais as finalidades constitucionais podem ser alcançadas é atividade tipicamente reservada pela Constituição à definição político-majoritária. A Constituição fixa, de forma vinculante, fins ou metas que devem ser obrigatoriamente cumpridos pelo Poder Público - sobre isso se tratou nos parâmetros anteriores - mas como atingir esses fins cabe ao Poder Público definir. De que parâmetro de controle se poderia falar aqui então? Se na construção de qualquer parâmetro de controle é preciso especial cuidado para não invadir, com o Direito, o espaço próprio da política, mais ainda quando esse parâmetro envolva a limitação do espectro de escolha dos poderes constituídos em matéria de políticas públicas. Nada obstante o que se acaba de afirmar, e ainda assim, é possível conceber parâmetros de controle nesse particular para o fim de eliminar das possibilidades de escolha à disposição das autoridades públicas os meios comprovadamente ineficientes para a realização das metas constitucionais. O objetivo do parâmetro é assegurar uma eficiência mínima³² às ações estatais e seu fundamento decorre de tudo o que já se expôs sobre a vinculação do Estado às metas constitucionais e sobre as escolhas públicas em um Estado democrático e republicano. (BARCELLOS, 2005, p.98).

Essa ampla análise de compatibilidade é o que vai revelar a existência de aderência entre os planejamentos orçamentário e setorial, sendo indicativa do efetivo cumprimento do dever planejamento global para a política pública, atividade em que deve ocorrer a adequada e suficiente previsão de receitas e despesas que possibilitarão a realização das ações administrativas necessárias à sua implementação.

O objetivo é que o controle possa garantir resultados mais efetivos para a política pública educacional, através da avaliação judicial de planejamentos orçamentários que se revelem deficitários e não apresentem relação de conformidade com o Plano Nacional de Educação desde a sua formulação ou até mesmo antes dela.

A ausência de expressa previsão de receitas e despesas obrigatórias viola ainda os deveres de transparência da gestão e da prestação de contas, impedindo ou dificultando o controle especialmente por outros atores sociais, a quem resta dificultada a compreensão do emprego dos recursos públicos e da adequação das escolhas políticas adotadas. Neste sentido dispôs a Lei Complementar 101/2001, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em consonância com o

proporcionalidade em sentido estrito. Tal como já sustentei (...) há de perquirir-se, na aplicação do princípio da proporcionalidade, se em face do conflito entre dois bens constitucionais contrapostos, o ato impugnado afigura-se adequado (isto é, apto para produzir o resultado desejado), necessário (isto é, insubstituível por outro meio menos gravoso e igualmente eficaz) e proporcional em sentido estrito (ou seja, se estabelece uma relação ponderada entre o grau de restrição de um princípio e o grau de realização do princípio contraposto)" – STF, IF 139-1/SP ; Órgão Pleno, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 19.03.03.

art.70, parágrafo único da Constituição Federal, ao prever os instrumentos próprio da fiscalização e controle da gestão fiscal no seu art.48 e seguintes²⁷, aos quais deverá ser dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, quais sejam: a) os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; b) as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; c) o relatório resumido da execução orçamentária e o relatório de gestão fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Essas medidas de transparência somente ocorrem quando assegurada à participação popular no que tange ao controle das metas previstas para a área de Educação, sendo premente a necessidade de que se possa acompanhar a adequada destinação dos recursos públicos pelos órgão de controle social, que toca especialmente à participação do cidadão na gestão pública, na fiscalização, no monitoramento e no controle da Administração Pública, como complemento indispensável ao controle institucional realizado pelos órgãos que fiscalizam a aplicação dos recursos pelo Poder Público, nos termos do já propalado art.193, parágrafo único da CF, inclusive importante como mecanismo de prevenção à corrupção.

De acordo com o artigo 10 da Lei 13.005/2014, o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios necessariamente devem consignar dotações orçamentárias suficientes para cumprir as diretrizes, metas e estratégias definidas no PNE e com os respectivos planos estaduais, distrital e municipais de educação, a fim de viabilizar suas plenas execuções. Sendo certo que PPA apresenta as diretrizes para os próximos anos, a denominada Lei Orçamentária Anual (LOA) não poderá divergir do mesmo, sob pena de repercussão negativa na assistência à educação.

Neste ponto, em que as dotações orçamentárias devem ser analisadas quantitativamente, questão demasiado importante para o controle jurisdicional estrutural diz respeito à legalidade das fontes de recursos previstas para as despesas. Diversas são as limitações de aplicação de recursos financeiros no

ordenamento jurídico pátrio²⁸, considerada finalidade para a qual a fonte foi legalmente prevista.

Portanto, nos casos em o planejamento é omissivo, seja por deixar de prever as despesas devidas, seja por deixar de prever recursos suficientes para a sua execução, será devida a intervenção do Poder Judiciário. A ausência de motivação razoável para a omissão determina a possibilidade e a intensidade do controle judicial dos planejamentos orçamentários enquanto instrumentos de efetiva concretização do direito fundamental à educação. Dessa forma, a exclusão do PPA das despesas correlatas às obrigações constantes do PPA, de forma injustificável, deve ensejar o controle judicial. A mera queda de arrecadação ou a arrecadação incompatível com a previsão realizada não são suficientes a justificar a exclusão de despesas tidas por obrigatórias.

A judicialização se justifica desde o momento em que a despesa deixa de ser planejada, mesmo antes de o exercício financeiro começar. Desde a edição do projeto de lei é possível identificar se estão presentes os dois critérios acima destacados.

Nessa análise está inserida a identificação dos indicadores próprios do orçamento, consistentes na identificação dos produtos, metas físicas, metas financeiras, custo total e custo unitário dos bens e serviços. Ainda, devem ser consideradas eventuais alterações orçamentárias: limitações de empenhos e de programação financeira são ilegais, nos termos do art. 9º, §2º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, que assegura que as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente não serão objeto de limitação de empenhos e de programação financeira.

Ponto importante ainda no campo do controle material do planejamento orçamentário da política pública educacional é a previsão de cumprimento do disposto no art.212 da Constituição Federal, que dispõe sobre o gasto mínimo em educação; na Lei 14.113/2020, que dispõe sobre o Fundo de Manutenção da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação; da Lei 11.947/2009, que dispõe sobre o Programa de Alimentação Escolar, e outras que determinam despesas essenciais para a qualidade do serviço educacional e que

²⁸ Como exemplo, destacamos as limitações de aplicação de fontes de recurso como o FUNDEB e o salário-educação e as verbas federais do PNAE, conforme previsto nos artigos 212-A e §5º da CF e Lei 11.947/2009.

trazem a possibilidade de responsabilização do gestor público pela prática de crime de responsabilidade²⁹, atos de improbidade administrativa, rejeição das contas anuais de governo e a intervenção de que tratam o artigo 34, VII, “e”, o artigo 35, III e o artigo 36, III, da Constituição Federal, além de dar causa à suspensão das transferências voluntárias, na forma da alínea “b”, inciso IV, §1º, artigo 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

²⁹ O artigo 1º, inciso XIV do Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967, tipifica como crime de responsabilidade dos prefeitos a conduta de “negar execução a lei federal, estadual ou municipal, ou deixar de cumprir ordem judicial, sem dar o motivo da recusa ou da impossibilidade, por escrito, à autoridade competente”, cujo processamento é de competência do Poder Judiciário. O o artigo 4º, inciso VII do Decreto-Lei nº 201/1967 reputa ser infração político-administrativa dos prefeitos sujeita ao julgamento pela Câmara dos Vereadores a conduta de “praticar, contra expressa disposição de lei, ato de sua competência ou omitir-se na sua prática”.

6. O PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO DA EDUCAÇÃO INFANTIL E DO ENSINO FUNDAMENTAL NO MUNICÍPIO DE ANGRA DOS REIS: UM ESTUDO DE CASO EM BUSCA DE PARÂMETROS DE CONTROLE DO GASTO PÚBLICO EFICIENTE

O estudo tem por base a análise das leis orçamentárias do Município de Angra dos Reis, em especial o PPA 2018-2021 e o Plano Municipal de Educação vigente, além dos dados relativos à oferta da educação infantil e do ensino fundamental naquele território. A escolha do município de Angra dos Reis como objeto de pesquisa encontra fundamento na experiência profissional decorrente da atuação da autora como membro do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro³⁰, ciente dos inúmeros casos de violação de direitos³¹ que dia após dia são

³⁰ Os dados atualizados foram obtidos junto ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, através da Lei de Acesso à Informação, em 11 de fevereiro de 2022 (não publicado).

³¹ Neste sentido, destacamos, dentre tantas outras, a seguinte decisão: Mandado de Segurança. Matrícula em creche municipal. Angra dos Reis. Ausência de vagas. Procedência para a concessão da ordem. I-Menor incapaz e de tenra idade. Pedido de matrícula em creche pública negado. Direito à Educação. Inteligência dos artigos 205 e 208, inciso IV da Carta Magna e do Artigo 308 da Constituição Estadual do Rio de Janeiro. II-Exegese dos artigos 53, inciso V e 54, inciso IV e §§ 1º e 2º do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei n.º 8.069/90). Aplicação dos preceitos contidos nos artigos 4º, inciso IV e 11, inciso V da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei n.º 9.394/96).III-Vaga em creche da rede pública é de caráter social. Legislação impõe ao Poder Público a prestação de um ato positivo, para que o direito de uma menor absolutamente incapaz seja assegurado, como é o caso em tela. Precedentes deste Egrégio Tribunal, como transcritos na fundamentação.

(0002657-76.2015.8.19.0003 - REMESSA NECESSARIA. Des(a). REINALDO PINTO ALBERTO FILHO - Julgamento: 30/05/2016 - QUARTA CÂMARA CÍVEL). A decisão monocrática apresenta os seguintes fundamentos que demonstram o aqui afirmado: Enfatiza o Impetrado que devem ser observadas as prioridades no atendimento a tal direito social, respeitando padrões mínimos de infraestrutura para o funcionamento da Instituição de educação infantil, evitando aglomeração excessiva de crianças em um espaço físico insuficiente. Aduz, também, que realiza anualmente a chamada escolar de modo a estabelecer critérios classificatórios e os requisitos para o adequado funcionamento das creches, havendo uma grande demanda muito superior ao número de vagas disponíveis, salientando, no mais, a limitação de recursos orçamentários e da consequente impossibilidade de efetivação de todos os direitos fundamentais sociais concomitantemente. O documento 000017 do anexo I revela que a Impetrante solicitou à Secretaria de Educação a matrícula em Creche Municipal, obtendo da Autoridade Coatora a informação de ser impossível o atendimento de plano de seu requerimento, estando a menor em 14º lugar na lista de espera para a creche pleiteada. Estreme de dúvida, o Município não apresentou qualquer motivo plausível e o mais conexo,

levados à instituição na busca pela proteção do direito à educação dos alunos daquela comunidade.

As notícias dessas violações foram objeto de investigações e alguns diagnósticos sobre a oferta do serviço educacional no município, muitos dos quais acabaram resultando no ajuizamento de ações civis públicas³² em que foram formalizados pedidos de ampliação da rede de educação infantil, controle dos gastos e segregação dos recursos financeiros vinculados à política educacional para destinação específica ao cumprimento, essencialmente, das metas 1 e 2 do Plano Nacional de Educação que, como já se disse, se inserem na competência material prioritária dos municípios³³.

6.1 O planejamento setorial para a educação infantil e o ensino fundamental no Município de Angra dos Reis

a justificar o seu procedimento, limitando-se a sustentar que deve observar a dotação orçamentária, prazos e processos licitatórios.

³² Como exemplo das ações civis públicas ajuizadas destacamos: APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. SENTENÇA QUE DETERMINOU A ABERTURA DE CONTA SETORIAL ESPECÍFICA DA EDUCAÇÃO PARA DEPÓSITO DOS RECURSOS PREVISTOS NO ARTIGO 212, CAPUT, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA, DEVENDO TAL CONTA SER ABERTA EM NOME DA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE ANGRA DOS REIS, BEM COMO, A TRANSFERENCIA DOS RECURSOS PREVISTOS NO ARTIGO 212, CAPUT, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA, PARA A CONTA ESPECÍFICA DA EDUCAÇÃO, CONFERINDO AO TITULAR DA SECRETARIA DE EDUCAÇÃO, COM EXCLUSIVIDADE, A GESTÃO E A ORDENAÇÃO DE DESPESAS DA CONTA ESPECÍFICA ABERTA. INSURGÊNCIA DO MUNICÍPIO QUE AFIRMA O CUMPRIMENTO DO REPASSE MÍNIMO DAS VERBAS VINCULADAS A EDUCAÇÃO E QUE O SISTEMA DE CONTA ÚNICA ADOTADA NO MUNICÍPIO NÃO É CONTRÁRIA A DISPOSIÇÃO CONSTANTE NO ART. 212 DA CRFB PORQUE NÃO IMPEDE O REPASSE DA VERBA DA EDUCAÇÃO NEM O SEU ACOMPANHAMENTO À MEDIDA EM QUE A RECEITA FOI ARRECADADA. CONSTATAÇÃO NO INQUÉRITO CIVIL Nº 139/2017 QUE OS PERCENTUAIS APLICADOS EM EDUCAÇÃO NOS ANOS DE 2016/2017 FORAM DE 15,78%, 19,35%, 21,28% E 22,86%, OU SEJA, INFERIORES AO PERCENTUAL MÍNIMO CONSTITUCIONALMENTE ESTIPULADO QUE É DE 25%. ART. 212 DA CRFB. MUNICÍPIO QUE CONTESTA DE FORMA GÊNICA OS PERCENTUAIS, AFIRMANDO TÃO SOMENTE QUE CUMPRE A PREVISÃO CONSTITUCIONAL. LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO QUE DETERMINA O REPASSE DAS VERBAS DE FORMA IMEDIATA AO ÓRGÃO RESPONSÁVEL PELA EDUCAÇÃO, QUE NO CASO DE ANGRA DOS REIS É A SECRETARIA DE EDUCAÇÃO. ART. 69, §5º DA LDBE. MUNICÍPIO DE ANGRA DOS REIS QUE NÃO CUMPRE A DETERMINAÇÃO LEGAL. CRIAÇÃO DE CONTA DIFERENCIADA QUE TEM POR ESCOPO GARANTIR QUE OS ÓRGÃOS DA FAZENDA FIQUEM RETENDO E DESVIANDO OS VALORES VINCULADOS À EDUCAÇÃO PARA TAPAR ROMBOS NA ADMINISTRAÇÃO 'PÚBLICA' E QUE OS MESMOS PERCAM O SEU PODER REAL, TENDO EM VISTA O INTERVALO ENTRE A ARRECAÇÃO E A APLICAÇÃO DO RECURSO. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DO PODER, EIS QUE NÃO HÁ DISCRICIONARIEDADE NO PEDIDO APENAS O CUMPRIMENTO DA LEI. MANUTENÇÃO DA SENTENÇA. DESPROVIMENTO DO RECURSO. (0000741-65.2019.8.19.0003 - APELAÇÃO. Des(a). MARIA DA GLÓRIA OLIVEIRA BANDEIRA DE MELLO - Julgamento: 06/05/2020 - VIGÉSIMA CÂMARA CÍVEL)

³³ Conforme preleciona o art.211, §§2º e 3º da Constituição Federal e o art.11, V da LDB.

O Plano Nacional de Educação definiu, no seu Anexo de Metas, as Metas 1 e 2, que tratam respectivamente:

Meta 1: universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade 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.

Meta 2: universalizar o ensino fundamental de 9 (nove) anos para toda a população de 6 (seis) a 14 (quatorze) anos e garantir que pelo menos 95% (noventa e cinco por cento) dos alunos concluam essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência deste PNE. (BRASIL, 2014).

Aprovado pela Lei nº 3.357, de 02 de julho de 2015, em atenção ao art.8º da Lei nº 13.005.2014, o Plano Municipal de Educação do Município de Angra dos Reis previu 18 Metas que definem e orientam as políticas públicas educacionais a serem implementadas durante o seu prazo decenal de vigência.

Em seu texto introdutório o documento destaca que “é preciso considerar a situação real dos problemas educacionais já existentes, num esforço contínuo para eliminação das desigualdades instituídas historicamente e, a partir daí, estabelecer metas e estratégias que visem a melhoria do quadro educacional” e que o PME tem por foco “o estabelecimento de diretrizes que nortearão o planejamento, as decisões e as ações de todos os setores públicos e demais órgãos e instituições envolvidos com a educação no município, servindo de referência para os demais instrumentos de planejamento”. (BRASIL, 2015).

De acordo com o Censo Demográfico de 2010, o Município de Angra dos Reis possui 169.511 habitantes, com a estimativa da população feita pelo IBGE, para o ano de 2019, de 203.785 (duzentas e três mil e setecentos e oitenta e cinco pessoas). Angra dos Reis possui um orçamento bruto anual de aproximadamente R\$ 1.100.000.000 (um bilhão e cem milhões).

A população é basicamente urbana, sendo que 6.221 pertencem à área rural e 163.290 à área urbana. O segmento etário de 0 a 14 anos registrou crescimento positivo entre 2000 e 2010, com média de 1,7% ao ano. Crianças e jovens detinham 29,2% do contingente populacional em 2000, o que correspondia a 34.806 habitantes. Em 2010, a participação deste grupo reduziu para 24,4% da população, totalizando 41.335 habitantes. Segundo dados do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, o índice de analfabetismo das pessoas de 10 anos ou

mais, representava 4,8%, em 2010. Na área urbana, a taxa era de 4,6% e na área rural 9,2%. Entre adolescentes de 10 a 14 anos, o índice era de 1,9% (BRASIL, 2015).

Quanto à rede escolar no município, o PME indicou a existência de 2 unidades de ensino federais, 15 unidades estaduais e 72 unidades municipais, além de 49 unidades escolares pertencentes à rede privada de ensino. Dentre as escolas do sistema municipal de ensino, 49 unidades ofertam a educação infantil, além de 29 escolas da rede privada.

Segundo o Ministério da Educação, o percentual de crianças atendidas na rede educacional, por faixa etária³⁴ era de 24,7% na faixa de 0 a 3 anos; 74,5% na faixa de 4 a 5 anos e 96,4% na faixa de 6 a 14 anos (BRASIL, 2015).

Os números alarmantes indicam que, em 2015, ano de edição do Plano Municipal de Educação, o município ainda tinham um longo desafio pela frente com vistas à universalização da educação infantil na faixa de pré-escola até o ano de 2016, com déficit de atendimento de 23,5% e a ampliação da oferta de vagas na educação infantil em 25,3% do número de vagas até então existentes, o que representava a necessidade de que o município dobrasse o número de vagas ofertadas até 2024.

Dados atualizados apresentados pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro³⁵ indicam que o município possui o total de 288 escolas, sendo 141 escolas da rede municipal, 11 escolas da rede estadual, 107 escolas da rede privada e 29 escolas de Ensino Médio, de acordo com o Censo Escolar 2020/INEP. Como se verifica, os números das unidades escolares são bastante superiores àqueles apontados no PME. (RIO DE JANEIRO, 2022).

Os dados apresentados permitem identificar o total de matrículas em cada uma das redes (municipal e privada), por etapa de ensino e o percentual de

³⁴ Os dados foram apresentados pelo Ministério da Educação por ocasião do lançamento da publicação denominada “Planejando a Próxima Década”, no ano de 2015, com o intuito de realizar diagnóstico e contribuir com o monitoramento do cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação por Estados e Municípios.

³⁵ Os dados foram sistematizados em análise com base em dados do IBGE e do Censo Escolar realizado pelo INEP, disponível em <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-escolar>.

atendimento na rede municipal e na rede privada ao considerarmos o total populacional para cada faixa etária.

Tabela 1 – Percentual de Atendimento em Creche (0 a 3 anos) em relação ao total populacional na faixa etária no município de Angra dos Reis

Anos	Total populacional (0 a 3 anos)	Matrículas na Rede Municipal	Matrículas na Rede Privada	Atendimento Rede Municipal	Atendimento Rede Privada	Atendimento Total
2018	8680	902	449	10,39%	5,17%	15,56%
2019	8649	1478	396	17,09%	4,58%	21,67%
2020	8619	1591	356	18,46%	4,13%	22,59%

Fonte: Panorama da Educação (MP) e Censo Escolar INEP/2020

A tabela 1 indica o total de 902 matrículas de crianças de 0 a 3 anos na rede pública municipal e 449 matrículas na rede privada no ano de 2018, totalizando 15,56% de taxa de atendimento. No ano de 2019, foram realizadas 1478 matrículas na rede municipal e 396 na rede privada, totalizando taxa de atendimento de 21,67%. No ano de 2020, a taxa de atendimento foi de 22,59%, tendo sido efetivadas 1591 matrículas na rede municipal e 356 na rede privada. Não foi possível obter dados de 2021.

Tabela 2 – Percentual de Atendimento na Pré-Escola (4 a 5 anos) em relação ao total populacional na faixa etária no município de Angra dos Reis

Anos	Total populacional (4 a 5 anos)	Matrículas na Rede Municipal	Matrículas na Rede Privada	Atendimento Rede Municipal	Atendimento Rede Privada	Atendimento Total
2018	5300	3271	777	61,72%	14,66%	76,38%
2019	5321	3412	762	64,12%	14,32%	78,44%
2020	5340	3534	833	66,18%	15,60%	81,78%

Fonte: Panorama da Educação (MP) e Censo Escolar INEP/2020

A tabela 2 indica o total de 3271 matrículas de crianças de 4 a 5 anos na rede pública municipal e 777 matrículas na rede privada no ano de 2018, totalizando 76,38% de taxa de atendimento. No ano de 2019, foram realizadas 3412 matrículas na rede municipal e 762 na rede privada, totalizando taxa de atendimento de 78,44%. No ano de 2020, a taxa de atendimento foi de 81,789%, tendo sido efetivadas 3534 matrículas na rede municipal e 833 na rede privada. Não foi possível obter dados de 2021.

Apresentados os números acima, identificamos o não cumprimento da meta 1 para a etapa de creche (0 a 3 anos), que determina a matrícula de, no mínimo, 50% das crianças nessa faixa etária. Da mesma forma, não houve o cumprimento da meta 1 para a etapa de pré-escola até o ano de 2020. O déficit de cumprimento constatado até o ano de 2020 foi de 27,41% na etapa de creche e 32,91% na pré-escola.

Tabela 3 – Percentual restante para o cumprimento da Meta 1 do PNE (50%) para Creche (0 a 3 anos) no município de Angra dos Reis

Anos	% Atendido	% Restante para a Meta 1 PNE (50%)
2018	15,56%	34,44%
2019	21,67%	28,33%
2020	22,59%	27,41%

Fonte: Panorama da Educação (MP) e Censo Escolar INEP/2020

Tabela 4 – Percentual restante para o cumprimento da Meta 2 do PNE (100%) para a Pré-Escola (4 a 5 anos) no município de Angra dos Reis

Anos	% Atendido	% Restante para a Meta 2 PNE (100%)
2018	64,28%	30,72%
2019	61,79%	33,21%
2020	62,09%	32,91%

Fonte: Panorama da Educação (MP) e Censo Escolar INEP/2020

O cenário é alarmante especialmente na etapa de pré-escola, em que a Constituição determina a matrícula obrigatória para crianças a partir dos 4 anos de idade, sendo dever dos pais e do poder público a sua efetivação.

No que toca ao ensino fundamental, A tabela 3 indica o total de 18.185 matrículas de crianças de 6 a 14 anos na rede pública municipal e 4150 matrículas na rede privada no ano de 2018, totalizando 75,71% de taxa de atendimento. No ano de 2019, foram realizadas 17.615 matrículas na rede municipal e 4.125 na rede privada, totalizando taxa de atendimento de 73,10%. No ano de 2020, a taxa de atendimento foi de 72,56%, tendo sido efetivadas 17.774 matrículas na rede municipal de 3.972 na rede privada. Não foi possível obter dados de 2021.

Tabela 5 – Percentual de Atendimento no Ensino Fundamental (6 a 14 anos) em relação ao total populacional na faixa etária no município de Angra dos Reis

Anos	Total populacional (6 a 14 anos)	Matrículas na Rede Municipal	Matrículas na Rede Privada	Atendimento Rede Municipal	Atendimento Rede Privada	Atendimento Total
2018	29499	18185	4150	61,65%	14,07%	75,71%
2019	29740	17615	4125	59,23%	13,87%	73,10%
2020	29969	17774	3972	59,31%	13,25%	72,56%

Fonte: Panorama da Educação (MP) e e Observatório da Criança e do Adolescente

Diante dos números apresentados, identificamos o não cumprimento da meta 2 (6 a 14 anos), etapa que, tal qual a pré-escola, já deveria ter sido universalizada. Até o ano de 2020, apenas 62,09% das crianças estavam matriculadas no ensino fundamental. O cenário é ainda mais devastador se considerarmos a possibilidade de que parte das matrículas consideradas seja de alunos dos anos finais do ensino fundamental (6° ao 9° anos) que já possuam mais de 14 anos, cenário comum no Brasil em razão das elevadas taxas de defasagem idade-série³⁶.

O déficit de cumprimento constatado até o ano de 2020 para o ensino fundamental foi de 32,91%. Mais uma vez, o cenário é absolutamente alarmante, em especial pelo processo de aprendizagem que deveria ocorrer nesta etapa de ensino, possibilitando o avanço para o ensino médio e níveis mais elevados de ensino.

Tabela 6 – Percentual restante para o cumprimento da Meta 2 do PNE (95%) para o Ensino Fundamental (6 a 14 anos) no município de Angra dos Reis

Anos	% Atendido	% Restante para a Meta 2 PNE (95%)
2018	75,71%	19,29%
2019	73,10%	21,90%
2020	72,56%	22,44%

³⁶ A defasagem escolar ou distorção idade-série ocorre nos casos em que o aluno está cursando o ano escolar com idade superior à recomendada ou prevista. O valor da distorção é calculado em anos e representa a defasagem entre a idade do aluno e a idade recomendada para a série que ele está cursando. O aluno é considerado em situação de distorção ou defasagem idade-série quando a diferença entre a idade do aluno e a idade prevista para a série é de dois anos ou mais. No município de Angra dos Reis, segundo dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), a taxa de distorção idade série para o ensino fundamental é de 21,0% e 39,1% no ensino médio. O indicador distorção idade-série é o dado estatístico que acompanha, em cada série, o percentual de alunos que têm idade acima da esperada para o ano em que estão matriculados. Sobre taxas de distorção idade-série, ver <https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/indicadores-educacionais/taxas-de-distorcao-idade-serie>. O fluxo escolar é monitorado pelo Ideb, índice de desenvolvimento da educação básica, pelo Ministério da Educação desde o ano de 2007. O Ideb reúne em um só indicador dois conceitos fundamentais para a qualidade da educação — fluxo escolar e médias de desempenho nas avaliações. Sobre o índice, ver <http://portal.mec.gov.br/component/tags/tag/ideb?start=20>.

Fonte: Panorama da Educação (MP) e Observatório da Criança e do Adolescente

No plano normativo, em ordem de compatibilidade com o PNE, o Plano Municipal de Educação de Angra dos Reis definiu as metas relacionadas à universalização e garantia de acesso à educação infantil e ensino fundamental, etapas prioritárias dos municípios, Metas 1 e 2, que assim prescrevem:

Meta 1. Ampliar, gradativamente, a oferta de Educação Infantil, de modo a atender 100% da população de 4 a 5 anos até o 2º ano de vigência deste PME e, o mínimo de 50% das crianças de 0 a 3 anos, até o final da vigência deste PME, incluindo as comunidades do campo (indígenas, quilombolas, caiçaras), mediante consulta a essas comunidades, respeitando as suas especificidades culturais e legislações próprias, inclusive crianças com deficiência, em atendimento à legislação nacional

Meta 2. Universalizar o ensino fundamental de 9 anos para toda população de 6 a 14 anos e garantir que, pelo menos 80% dos alunos, concluam essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência deste PME, incluindo as comunidades do campo (quilombolas, indígenas e caiçaras), mediante consulta a essas comunidades, respeitando suas especificidades culturais e legislações próprias.

Para o cumprimento da Meta 1, o PME de Angra dos Reis apresenta 23 estratégias, dentre elas:

- 1.1 Construir e ampliar Centros Municipais de Educação Infantil em comunidades com demanda comprovada, com padrões mínimos de infraestrutura estabelecidos pelo MEC, priorizando aspectos qualitativos e não quantitativos;
- 1.4 adaptar e construir salas e demais dependências de pré-escola e CEMEI's, a partir do 2º ano de vigência do PME, em consonância com os padrões mínimos de infraestrutura, garantindo que a temperatura das mesmas não ultrapasse a 25°C;
- 1.13 estimular o acesso à educação infantil em tempo integral, para todas as crianças de 0 a 5 anos;
- 1.22 garantir recursos anuais para a construção, manutenção, adaptação e ampliação das creches e CEMEI's, assegurando que os recursos municipais sejam aplicados na educação infantil e ensino fundamental;
- 1.23 garantir recursos anuais para a construção, manutenção, adaptação e ampliação das creches e CEMEI's, assegurando que os recursos municipais sejam aplicados proporcionalmente na educação infantil e ensino fundamental.

Para o cumprimento da meta 2, foram previstas 14 estratégias, dentre elas:

- 2.12 garantir que todas as unidades de ensino tenham infraestrutura física (prédio, mobiliário, acessibilidade, climatização, material didático, instrumentos tecnológicos etc.), bem como quanto à demanda profissional (professores, orientadores pedagógicos, inspetores, coordenadores, secretários, zeladores, cozinheiros, segurança, assistentes sociais etc.),

adequada ao desenvolvimento das atividades pedagógicas, em consonância com a legislação vigente, dentro do prazo de 5 anos;

Destacadas as metas e estratégias acima, foco do presente trabalho, a pesquisa buscará a identificar as ações orçamentárias que foram previstas para o seu cumprimento no planejamento orçamentário do Município de Angra dos Reis, em obediência ao art.10 do Plano Nacional de Educação, com vistas a garantir o cumprimento das metas determinadas pelos PNE e PME para a política educacional ora em análise.

6.2 As metas 1 e 2 nas leis orçamentárias aprovadas pelo Município de Angra dos Reis para o período de 2018 a 2021

No presente trabalho foram analisadas as diretrizes, programas, atividades e ações destinadas ao cumprimento das metas 1 e 2 previstas nos Planos Nacional e Municipal de Educação, referentes respectivamente às políticas essenciais de educação infantil e ensino fundamental no Município de Angra dos Reis, no período de 2018 a 2021, com vistas a identificar a existência de indicadores de resultados a partir da fixação de metas físicas de bens, serviços, obras e cidadãos atendidos, com estimativa de custo unitário e global, e a referência a diagnósticos estruturais produzidos a partir do planejamento setorial específico.

Para tanto, foram analisados o planejamento orçamentário da educação do Município de Angra dos Reis correspondente ao Plano Plurianual 2018-2021, aprovado pela Lei 3715/2017 e as Leis Orçamentárias Anuais (LOAs) relativas aos anos de 2018 a 2021. O PPA passou por revisões anuais, a última delas pela Lei 3.916/2019.

No descritivo do PPA 2018-2021, foram identificados três programas relacionados ao presente trabalho a seguir indicados:

i. Programa 214 – Manutenção e Ampliação da Rede Municipal, tendo como órgão gestor a Secretaria de Educação e como órgão envolvido a Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Sustentabilidade. Como justificativa para o Programa 214, o PPA aponta que “A rede educacional necessita investir na manutenção,

ampliação, adequação e pequenos reparos nas unidades de ensino para aprimorar o atendimento de toda a demanda”. O Programa tem por objetivo geral:

Investir na manutenção, ampliação, adequação e pequenos reparos nas unidades de ensino de forma a atender as demandas do Município e as legislações vigentes. Buscando atender as metas 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 16, 17 e 18 do Plano Municipal de Educação (Lei nº 3.357/2015) e o Plano Nacional de Educação (Lei nº 13.005/2014).

Primeiramente, já destacamos a importância da correlação entre os programas previstos no PPA e as metas dos Planos de Educação a que visam dar cumprimento. No entanto, o que se percebe da leitura dos objetivos destacados para Programa 214 é a indicação de todas as metas do PME e, de forma genérica, a menção do PNE. A indicação de forma geral de atendimento aos Planos de Educação claramente não atende à necessidade de correlação entre os programas orçamentários e as metas dos Planos e não reflete o dever de transparência da gestão pública de indicar que resultados pretendem ser atingidos com cada uma das previsões orçamentárias. O que se vê aqui é, na verdade, mera previsão formal e genérica das metas a serem supostamente atingidas, não permitindo identificar com clareza a correlação entre o programa e a meta a dar cumprimento.

A falta de identificação clara das metas a que se destinam dificulta não apenas o trabalho do controle externo, mas a transparência e o amplo conhecimento dos objetivos traçados pelo governo para a política educacional e o fiel cumprimento daquilo que foi fixado como prioritário pelos Planos de Educação.

Como uma das consequências da falta de especificação quanto às metas do PNE e do PME a serem cumpridas, o PPA destacou para o Programa 214 o total de 27 indicadores a ele relacionados. O elevado número de indicadores indica que não há clareza quanto aos resultados pretendidos e dificulta o monitoramento do seu cumprimento. A justificativa e os objetivos do Programa 214 indicam que ele se relaciona com a estrutura física da rede municipal de ensino, de modo que indicadores de qualidade como aqueles relacionados à proficiência em leitura, proficiência em escrita, escolaridade média da população, taxa de alfabetização da população e taxa de analfabetismo não apresentam relação direta e imediata com o programa, apesar de poderem possuir alguma relação de causalidade para um grupo da população.

A inadequação ou a ausência de relação direta e imediata entre os indicadores apresentados e o programa a ser executado dificultam o seu monitoramento e podem ser a causa de falhas graves no planejamento da política pública.

Chamam a atenção, ainda, o número de iniciativas inseridas no programa. O programa, que se relaciona com a estrutura física das unidades de ensino integrantes do sistema municipal, previu iniciativas que vão desde a contratação de transporte escolar, até a manutenção da frota de veículos da Educação, aquisição de material esportivo e didático.

Ainda em sede de análise geral, foi possível verificar que as maiores despesas previstas para a educação infantil foram aquelas que se relacionam com a oferta de alimentação escolar (merenda escolar), tratando-se de despesas correntes. As maiores despesas previstas para o ensino fundamental foram aquelas relacionadas à oferta de alimentação escolar e material didático.

ii. Programa 215 – Programa Apoio e Desenvolvimento Educacional, tendo como órgão gestor a Secretaria de Educação e como órgão envolvido a Secretaria de Administração, com o objetivo de implementar ações que propiciem a execução de práticas para promoção do desenvolvimento integral dos estudantes. Buscando atender as metas 2, 4, 10 e 18 do Plano Municipal de Educação (Lei nº 3.357/2015) e o Plano Nacional de Educação. Como justificativa, foi apontado que o programa visa realizar ações para melhoria da qualidade social de ensino, por meio de ações que contemplem a diversidade e estimulem a inclusão.

Para o Programa 215 foram apresentados três indicadores: aprendizado dos alunos, tendo por parâmetro a Prova Brasil; população de 4 a 17 anos de idade, com deficiência e que frequenta a escola; e percentual de matrículas de alunos de 4 a 17 anos de idade com deficiência, TGD e altas habilidades ou superdotação, que estudam em classes comuns da educação básica.

O primeiro indicador apresentado possui relação com a qualidade do ensino, tendo por base a proficiência dos alunos na Prova Brasil³⁷, aplicada apenas para

³⁷ A Prova Brasil e o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb) são avaliações para diagnóstico, em larga escala, desenvolvidas pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep/MEC) e têm o objetivo de avaliar a qualidade do ensino oferecido pelo sistema educacional brasileiro a partir de testes padronizados e questionários socioeconômicos. Nos testes aplicados no quinto e nono anos do ensino fundamental, os estudantes respondem a itens (questões) de língua portuguesa, com foco em leitura, e matemática, com foco na resolução de

alunos do ensino fundamental. Os demais indicadores possuem pertinência com o cumprimento da Meta 4 do PME, relacionada à educação especial e a oferta de atendimento educacional especializado. Foram ainda previstas as metas 10³⁸ e 18³⁹, que se relacionam respectivamente à educação de jovens e adultos e à garantia de acesso igualitário à independente de origem étnico-racial, gênero, orientação sexual e religião. Como se verifica, apesar de tratar-se de Programa destinado à melhoria da qualidade do ensino, por meio de ações que garantam a inclusão, ele não alcança a educação infantil. O programa aponta 11 iniciativas estratégicas relacionadas em sua maioria a projetos existentes no município.

iii. O Programa 216 – Formação e Valorização dos Profissionais que atuam na Educação, tem como tendo como órgão gestor a Secretaria de Educação e como órgão envolvido a Secretaria de Administração. O objetivo geral do programa é contribuir para a formação e a valorização dos profissionais da educação, buscando atender as metas 2, 3, 4, 5, 7, 8, 9, 10, 11 e 13 do Plano Municipal de Educação (Lei nº 3.357/2015) e o Plano Nacional de Educação. O Programa de formação docente, como previsto, alcança o ensino fundamental (Meta 2), mas não a educação infantil (Meta 1). Os indicadores se relacionam ao rendimento médio bruto do quadro permanente de nível médio da rede pública de educação; percentual de docentes com mestrado ou doutorado; proporção de docências com professores que possuem formação superior compatível com a área de conhecimento em que lecionam na educação básica; e o Percentual de professores da educação básica com pós-graduação lato sensu ou stricto sensu.

O PPA 2018/2021 apresenta apenas 1 programa relacionados à política de educação infantil, do qual decorrem 20 ações. Destas, 7 ações têm por unidade

problemas. No questionário socioeconômico, os estudantes fornecem informações sobre fatores de contexto que podem estar associados ao desempenho. Disponível em <http://portal.mec.gov.br/prova-brasil>. Acesso em 18 de fevereiro de 2022.

³⁸ Meta 10, PME. Oferecer, no mínimo, 10% das matrículas de educação de jovens e adultos, nos ensinos fundamental e médio, das redes públicas de ensino, na forma integrada à educação profissional.

³⁹ Meta 18, PME. Garantir acesso, permanência e a conclusão dos estudos de crianças, jovens, adultos idosos, afro-brasileiros urbanos, indígenas, quilombolas, caiçaras, povos tradicionais e população do campo nos diferentes níveis, etapas e modalidades de ensino, a fim de subsidiar políticas públicas de promoção da igualdade étnico-racial, de gênero, sexual e religiosa na sociedade e combate às desigualdades.

orçamentária a Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Sustentabilidade. As outras 13 ações e programas têm por unidade orçamentária a Secretaria de Educação.

Tabela 7 – Programas e Ações previstas no Plano Plurianual do Município de Angra dos Reis (2018-2021)

UNID.	Programa	Proj. ativ	Prod.	Unid. Med.	Metas							
					Física				Financeira			
					2018	2019	2020	2021	2018	2019	2020	2021
SEC. EDUC.	0214 - Manutenção e Ampliação da rede municipal	2129 - Merenda Escolar - Creche	Ação Realizada	Unid.	12	12	12	12	3,0M	2,2M	2,2M	1,8M
SEC. EDUC.	0214 - Manutenção e Ampliação da rede municipal	2130 - Merenda Escolar - Pré-Escolar	Escola Atendida	Unid.	31	31	31	31	4,3M	2,8M	2,8M	2,1M
<i>(Continua)</i>												
UNID.	Programa	Proj. ativ	Prod.	Unid. Med.	Metas							
					Física				Financeira			
					2018	2019	2020	2021	2018	2019	2020	2021
SEC. EDUC.	0214 - Manutenção e Ampliação da rede municipal	2420 - Aquisição e Manutenção de Equipamento e Mobiliários - Creche	Man. realizada	%	100	100	100	100	65K	65K	25K	0,2M
SEC. EDUC.	0214 - Manutenção e Ampliação da rede municipal	2421 - Asseio e Higiene - Creche	Escola Atendida	Unid.	12	12	15	15	70K	70K	10K	50K
SEC. EDUC.	0214 - Manutenção e Ampliação da rede municipal	2422 - Material Didático - Creche	Alunos atendidos	Unid.	12	12	15	15	80K	0,2M	0,5M	0,4M
SEC. EDUC.	0214 - Manutenção e Ampliação da rede municipal	2423 - Aquisição de Material Educativo e Esportivo - Creche	Escola Atendida	Unid.	12	12	15	15	0,2M	0,2M	0,1M	0,1M
SEC. EDUC.	0214 - Manutenção e Ampliação da rede municipal	2424 - Aquisição e manutenção de equipamento e mobiliários - Pré-Escolar	Man. realizada	%	100	100	100	100	0,1M	0,1M	30K	0,1M
SEC. EDUC.	0214 - Manutenção e Ampliação da rede municipal	2425 - Asseio e Higiene - Pré-Escolar	Escola Atendida	Unid.	31	31	31	31	0,1M	0,1M	10K	50K

SEC. EDUC.	0214 - Manutenção e Ampliação da rede municipal	2426 - Material Didático - Pré-Escolar	Alunos atendidos	Unid.	31	31	31	31	0,2M	0,5M	0,7M	0,2M
SEC. EDUC.	0214 - Manutenção e Ampliação da rede municipal	2427 - Aquisição de Material Educativo e Esportivo - Pré-Escolar	Escola Atendida	Unid.	31	31	31	31	0,3M	0,2M	0,2M	0,1M
SEC. DE DESENV. URB. E SUSTENTAB.	0214 - Manutenção e Ampliação da rede municipal	1291 - Construção da Creche do bairro Campo Belo	Obra realizada	Unid.	1	1	0	0	0,1M	0,1M	-	-
SEC. DE DESENV. URB. E SUSTENTAB.	0214 - Manutenção e Ampliação da rede municipal	1292 - Construção da creche do Parque Mambucaba	Obra realizada	Unid.	100	0	0	0	65K	-	-	-

(Continua)

(Conclusão)

UNID.	Programa	Proj. ativ	Prod.	Unid. Med.	Metas							
					Física				Financeira			
					2018	2019	2020	2021	2018	2019	2020	2021
SEC. DE DESENV. URB. E SUSTENTAB.	0214 - Manutenção e Ampliação da rede municipal	1293 - Construção da Creche do Parque Belém	Obra realizada	Unid.	100	0	0	1	0,8M	-	-	0,3M
SEC. DE DESENV. URB. E SUSTENTAB.	0214 - Manutenção e Ampliação da rede municipal	1294 - Preparo do Terreno e Implantação da Creche do Bairro Campo Belo	Obra realizada	%	100	0	0	0	0,3M	-	-	-
SEC. DE DESENV. URB. E SUSTENTAB.	0214 - Manutenção e Ampliação da rede municipal	1295 - Preparo do Terreno e Implantação da Creche do Bairro Parque Mambucaba	Obra realizada	%	100	0	0	0	0,1M	-	-	-
SEC. DE DESENV. URB. E SUSTENTAB.	0214 - Manutenção e Ampliação da rede municipal	1296 - Preparo do Terreno e Implantação da Creche do bairro Belém	Obra realizada	%	100	0	100	0	0,3M	-	50K	-
SEC. DE DESENV. URB. E SUSTENTAB.	0214 - Manutenção e Ampliação da rede municipal	3083 - Construção de Creche no bairro Banqueta	Obra realizada	Unid.	0	0	1	0	-	-	0,4M	0,6M

SEC. EDUC.	0214 - Manutenção e Ampliação da rede municipal	2416 - Aquisição e Manutenção de Equipamento e Mobiliários - Ensino Fundamental	Man. realizada	%	100	100	100	100	0,4M	0,3M	25K	0,3M
SEC. EDUC.	0214 - Manutenção e Ampliação da rede municipal	2417 - Asseio e Higiene - Ensino Fundamental	Escola Atendida	Unid.	63	63	63	63	0,3M	0,5M	10K	0,1M
SEC. EDUC.	0214 - Manutenção e Ampliação da rede municipal	2418 - Material Didático - Ensino Fundamental	Alunos atendidos	Unid.	63	63	63	63	0,4M	0,7M	0,5M	1,1M
SEC. EDUC.	0214 - Manutenção e Ampliação da rede municipal	2419 - Aquisição de material educativo e esportivo - Ensino Fundamental	Escola Atendida	Unid.	63	63	63	63	0,4M	0,4M	20K	0,2M

Fonte: PPA 2018-2021 (Revisado pela Lei Municipal nº 3.491, de 22 de dezembro de 2020)

Conforme se verifica na tabela 7, tanto a Secretaria de Educação, quanto a Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Sustentabilidade executam o Programa 0214- Manutenção e Ampliação da rede municipal. Dentre as ações previstas para o programa, é possível identificar ações relativas à oferta de alimentação escolar (2129 – Merenda Escolar – Creche e 2130- Merenda Escolar Pré-Escolar), aquisição e manutenção de equipamentos e mobiliários (2420 – Creche), material didático (2422 – Material Didático – Creche), dentre outros.

Dentre as ações apontadas no PPA, buscamos identificar aquelas que se relacionam com o cumprimento das estratégias 1.1, 1.4, 1.22 e 1.23, anteriormente destacadas e que se referem à ampliação da etapa de creche no município, objetivo da Meta 1 do PNE e do próprio PME.

Analisadas as ações do Programa 0214, foi possível identificar as ações 1291 – Construção da Creche do bairro Campo Belo, 1292- Construção da Creche do Parque Mambucaba, 1293 – Construção da Creche do Parque Belém e 3083 – Construção de Creche no bairro Banqueta. Pela descrição utilizada, é possível concluir que as ações se referem à ampliação do número de vagas para a etapa de creche no município. No entanto, não é possível concluir pela real ampliação do número absoluto de vagas nessa etapa.

Com relação a essas três ações, foi possível identificar que:

- i) Ação 1291 – foi utilizado o produto “obra realizada”, tendo sido prevista a construção de 01 (uma) unidade escolar no ano de 2018 e 1(uma) unidade escolar no ano de 2019. Como metas financeiras, foram previstos: R\$143.000,00 em cada um dos anos (2018 e 2019).
- ii) Ação 1292 - foi utilizado o produto “obra realizada”, tendo sido prevista a construção de 100 (cem) unidades no ano de 2018. Como meta financeira foi previsto o valor de R\$65.000,00 no ano de 2018.
- iii) Ação 1293 - foi utilizado o produto “obra realizada”, tendo sido prevista a construção de 100 (cem) unidades no ano de 2018 e 01(uma) unidade no ano de 2021. Como metas financeiras foram previstos os valores de R\$815.800,00 para o ano de 2018 e R\$290.000,00 para o ano de 2021.
- iv) Ação 3083 - foi utilizado o produto “obra realizada”, tendo sido prevista a construção de 01 (uma) unidade no ano de 2020. Como metas financeiras foram previstos os valores de R\$396.000,00 para o ano de 2020 e R\$585.000,00 para o ano de 2021.

A análise das ações acima apresentadas traz a possibilidade de algumas conclusões preliminares:

A ação 1291 previu a construção de duas unidades escolares no período a que se refere o PPA. Para a construção de cada uma delas, foi previsto o valor de R\$ 143.000,00, que parece insuficiente para a realização da ação prevista.

A ação 1292 previu a construção de 100 unidades escolares no ano de 2018. O número de unidades previsto no PPA é incompatível com a demanda da rede escolar no município e incompatível com os valores previstos para a sua execução, o que indica a ocorrência de negligência ou planejamento ou erro material, uma vez que o produto se refere a “obra realizada”. Ainda que possamos considerar que a metafísica seria a construção de uma unidade escolar (e não de 100 unidades) o valor de R\$65.000,00 previsto é absolutamente incompatível com a ação.

A ação 1293 previu a construção de 101 unidades no período. Como destacado, o número previsto é incompatível com a política pública no município. O

valor previsto de R\$815.000,00 para o ano de 2018 ao mesmo tempo que é incompatível com a construção de 100 unidades, pode ser superior ao necessário para a construção de uma unidade, em se considerando que possa ter ocorrido erro material.

Para a ação 3083 foram previstos valores verossímeis para construção de cada uma das unidades previstas, porém não há especificações quanto às unidades, o que dificulta a avaliação sobre a suficiência dos recursos.

Foi possível ainda identificar as seguintes ações que possuem correlação com as acima destacadas:

- v) 1294 – Preparo do Terreno e Implantação da Creche no Bairro Campo Belo – foi utilizada a unidade de medida “porcentagem”, tendo sido prevista a meta de 100% da ação para o ano de 2018, tendo por meta financeira o valor de R\$ 300.000,00.
- vi) 1295 – Preparo do Terreno e Implantação da Creche no Bairro Parque Mambucaba – foi utilizada a unidade de medida “porcentagem”, tendo sido prevista a meta de 100% da ação para o ano de 2018, tendo por meta financeira o valor de R\$ 120.000,00.
- vii) 1296 - Preparo do Terreno e Implantação da Creche no Bairro Belém – foi utilizada a unidade de medida “porcentagem”, tendo sido prevista a meta de 100% da ação para o ano de 2018 e outros 100% da ação para o ano de 2020, tendo por meta financeira o valor de R\$ 315.000,00 no ano de 2018 e R\$50.000,00 para o ano de 2020.

Da análise das ações acima, chama atenção a previsão de 200% de execução para o período, claramente equivocada, para a ação 1296. Quanto à ação 1295, os valores de preparo de terreno são em muito superiores aos previstos para a construção da própria unidade.

Não foi possível identificar nenhuma ação orçamentária específica para fomentar a política de educação infantil em tempo integral, conforme restou previsto na estratégia 1.13 do PME. Destaca-se que, a despeito de terem sido previstas ações de construção de unidades escolares, o aumento do número de crianças em

tempo integral demanda uma série de outros insumos, tais quais a ampliação do quadro docente, que não restou prevista. Não foram identificadas ações de captação de recursos para construção de unidades conforme restou previsto no PME.

Especificamente quanto ao ensino fundamental, o PPA 2018/2021 apresenta apenas 4 atividades. As atividades têm por unidade orçamentária a Secretaria de Educação e não prevêem ações relacionadas à ampliação da rede.

A Tabela 8 indica as despesas por programas e subfunção previstas nas Leis Orçamentárias Anuais (LOAs) de 2018 a 2021:

Tabela 8 – Despesas por programa e subfunção de 2018 a 2021, com base na Lei Orçamentária Anual, discriminados por recursos próprios e vinculados

Programa	Sub	LOA - 2018		LOA - 2019		LOA - 2020		LOA -2021	
		Rec. Próp.	Rec. Vinc.						
Gestão, manutenção e serviços do Município	365	3,9M	5,1M	4,2M	5,0M	6,1M	6,7M	-	14,4M
		LOA - 2018		LOA - 2019		LOA - 2020		LOA -2021	
Programa	Sub	Rec. Próp.	Rec. Vinc.						
Manutenção e ampliação da rede municipal	365	13,0M	3,7M	4,8M	1,9M	4,6M	4,3M	0,4M	7,1M
Formação e valorização dos profissionais que atuam na Educação	365	-	25K	-	35K	-	50K	-	0,1M
Gestão e inovação	365	-	08K	-	53K	-	30K	-	70K
Gestão e inovação	361	48K	0,2M	0,2M	0,2M	0,1M	0,9M	-	1,2M
Apoio e desenvolvimento educacional	361	16K	93K	45K	94K	0,2M	78K	-	0,1M
Manutenção e ampliação da rede municipal	361	29,3M	7,0M	15,7M	6,1M	19,9M	16,8M	6,1M	34,2M
Modernização e desburocratização	361	-	-	-	10K	0,3M	-	-	1,4M

Formação e valorização dos profissionais que atuam na Educação	36 1	-	35K	-	0,2M	-	0,2M	-	0,3M
Gestão, manutenção e serviços do Município	36 1	38,9 M	63,3 M	47,2 M	63,1 M	46,6 M	57,0 M	-	110,1M

Fonte: Anexo VIII - Lei Orçamentária Anual

Ao analisarmos as despesas por subfunção previstas anualmente, é possível identificar o Programa “Manutenção e Ampliação da rede municipal”, na subfunção 365, que diz respeito à educação infantil. Para esse programa foram previstas despesas que superam 16 milhões de reais no ano de 2018. No ano de 2019 as despesas são de ordem de 6 milhões, no ano de 2020 quase 9 milhões e, no ano de 2021, 7,5 milhões de Reais, com previsão de aplicação de recursos próprios e vinculados. Já no ensino fundamental (subfunção 361) o mesmo programa prevê despesas da ordem de R\$36 milhões de reais no ano de 2018 e chegam a 40 milhões no ano de 2021. Apesar da expressiva previsão de despesas, verifica-se que não houve no PPA a previsão de ampliação da rede para o ensino fundamental, de modo que os valores se relacionam à manutenção da rede física de ensino fundamental, prevista na Meta 2.12 do PME. O PNE determina a ampliação da rede de ensino fundamental de modo a garantir a universalização dessa etapa de ensino, o que significa a garantia do número de vagas suficientes para o atendimento da demanda, que deve considerar as ações de busca ativa dos alunos. Não basta, portanto, que a Secretaria de Educação ofereça o número de vagas correspondente aos alunos que buscaram a Secretaria de Educação para a efetivação de sua matrícula (demanda manifesta). É preciso que alunos evadidos da rede escolar sejam buscados para a efetivação de suas matrículas, em atendimento ao que comumente se denomina “demanda oculta” (estratégias 1.15 e 2.9 do PNE).

A tabela 3 aponta as despesas que foram previstas para cada uma das ações da educação infantil e do ensino fundamental com base nas previsões das LOAS 2018 a 2021:

Tabela 9 – Despesas por ações, com base nas Leis Orçamentárias Anuais de 2018 a 2021

Subfunção	Especificação	2018	2019	2020	2021
365	Pagamento de pessoal e encargos	-	128,2 M	-	110,1 M
365	Convênio com instituição privada sem fins lucrativos	4,0 M		-	
365	Merenda escolar - creche	3,0 M	2,2M	2,2 M	1,8M
365	Merenda escolar pré-escolar	4,3 M	2,8M	2,8 M	2,1M
365	Aluguel de imóvel	0,4 M	0,7M	1,3 M	
365	Projeto escola de pais orientação familiar	02K			
365	Brincando na praça	06K	53K	30K	
365	Brincar é aprender	-	-	-	70K
365	Aquisição e manutenção de equipamentos e mobiliários - creche	65K	65K	25K	0,2M
365	Asseio e higiene - creche	70K	70K	10K	50K

(Continua)

(continuação)

Subfunção	Especificação	2018	2019	2020	2021
365	Material didático - creche	80K	0,2 M	0,5 M	0,4 M
365	Aquisição de material educativo e esportivo - creche	0,2M	0,2 M	0,1 M	0,1 M
365	Aquisição e manutenção de equipamentos e mobiliários - pré-escola	0,1M	0,1 M	30K	0,1 M
365	Asseio e higiene - pré-escolar	0,1M	0,1 M	10K	50K
365	Material didático - pré-escolar	0,2M	0,5 M	0,7 M	0,2 M
365	Aquisição de material educativo e esportivo - pré-escola	0,3M	0,2 M	0,2 M	0,1 M

365	Aquisição e manutenção dos CEMEIS	0,1M	0,1 M	0,1 M	0,2 M
365	Projeto EDUCRESCER	10K	20K	20K	20K
365	Climatização das escolas municipais	-	-	0,3 M	
361	Manutenção do programa de educação ambiental	10K	10K	10K	
361	Projeto música na escola	45K	45K	30K	45K
361	Merenda escolar	27,5 M	-	-	
361	Transporte escolar	2,2M	1,8 M	2,3 M	2,7 M
361	Manutenção da sala de leitura escolar	10K	10K	10K	
361	Manutenção do conselho de educação	16K	91K	20K	99K
361	Manutenção da frota de veículo	10K	15K	35K	35K
361	Dinheiro direto na escola	08K	09K	08K	08K
361	Manut. E ampl. Dos amb. Educ. Dig. Integr. (lab. De informática)	0,2M	0,2 M	30K	0,8 M
361	Manutenção das unidades escolares	0,5M	0,6 M	0,3 M	0,6 M
361	Aquisição e manutenção de equipamentos e mobiliários - ensino fundamental	0,4M	0,3 M	25K	0,3 M
(continua)					
361	Asseio e higiene – Ensino Fundamental	0,3M	0,5M	10K	0,1M
361	Material didático - ensino fundamental	0,4M	0,7M	0,5 M	1,1M
361	Aquisição de material educativo e esportivo - ensino fundamental	0,4M	0,4M	20K	0,2M
361	Projeto saúde escolar	10K	10K	0,2 M	
361	Manutenção do programa diversidades das unidades escolares	10K	10K	10K	60K
361	Projeto de prevenção a infrequência e evasão escolar	10K	10K	10K	

361	Corredor cultural ao quilombo		07K	07K	-	
361	Formação dos profissionais da educação		60K	75K	0,1M	
361	Formação dos profissionais de educação do campo		10K	10K	10K	
361	Projeto de saúde do profissional de educação - prevenção a doenças laborais		10K	10K	10K	
361	Angra na semana nacional de ciência e tecnologia		02K	31K	12K	
361	Semana da pátria		15K	60K	70K	70K
361	Manutenção do conselho de alimentação escolar		15K	15K	25K	40K
361	Corredores turísticos		07K	07K	-	
361	Climatização das escolas municipais		75K	75K	-	1,6M
361	Manutenção da secretaria		-	0,1M	0,2M	0,3M
361	Escola capaz		-	10K	13K	13K
361	Manutenção do projeto turismo nas escolas		-	10K	12K	
361	Serviços de tecnologia da informação e comunicação		-	0,1M	-	
361	Infraestrutura de tecnol. De informação T.I.		-	10K	0,2M	1,4M
361	Formação de gestores		-	15K	15K	
361	Jornada pedagógica		-	0,1M	0,1M	
361	Implantação da sala de leitura	-	0,2M	0,2M		
361	Pagamento de pessoal e encargos	-	-	108,7M		
361	Serviços de energia elétrica,	-	-	2,0M		2,4M

	correio, telefonía e água					
361	Fórum municipal de educação	-	-	04K	04K	
361	Sistema integrado de gestão municipal	-	-	50K		
361	Aluguel de imóvel			-	-	1,6 M
361	Manutenção dos laboratórios de informática e tecnologias educacionais			-	-	0,2 M

Fonte: Anexo IV – Lei Orçamentária Anual

A análise das demais ações de governo previstas no PPA indica a previsão de reformas de unidades escolares. Chama atenção a previsão de despesas de reforma em muito superiores àquelas que foram previstas para a construção de unidades, a exemplo das ações 1299, 1353, 1355 e 1356. A ausência de indicação quanto à capacidade das unidades escolares a serem construídas e reformadas impede uma análise completa, mas é possível supor que os valores que foram indicados para a construção sejam insuficientes para atingir os resultados pretendidos.

Não foi possível identificar nas Leis Orçamentárias Anuais (LOAS) a previsão de ações destinadas à construção das creches e ampliação da pré-escola que anteriormente constaram do PPA, a indicar que não foram previstos recursos anualmente para a execução das metas físicas relacionadas ao programa previsto.

6.3 Os déficits de planejamento orçamentário identificados

Para que se tenha avanços e ajustes que possam corrigir os rumos da política pública é preciso um planejamento sério e que possa conduzir aos necessários resultados. É preciso então identificar o déficit de planejamento

orçamentário, consistente na avaliação necessária quantos às metas a descoberto e as ações e despesas não previstas.

O que se pretende aqui é identificar se há uma exata correspondência entre o ciclo das políticas públicas destacadas e o ciclo orçamentário no município de Angra dos Reis, mediante a previsão das obrigações de fazer do ente público e os correspondentes valores necessários e suficientes para a execução dessas obrigações, em uma clara intersecção que permitirá o cumprimento das ações de governo, buscando aplicar os parâmetros que foram propostos neste trabalho.

Isso porque a formação do ciclo das políticas públicas educacionais prioritárias deve ter por ponto de partida aquelas políticas que estão previamente definidas e consolidadas nos Planos de Educação, em especial no PNE. Este o ponto de partida para a formulação das políticas públicas que deverão ser executadas no município, em caráter prioritário e em obediência aos prazos definidos no PNE, sem prejuízo de outras tantas políticas que venham a ser compreendidas como necessárias ou úteis para a educação no território. A formulação de outras políticas, no entanto, deve respeitar essa ordem legal de prioridades, deverá ocorrer a posteriori ou, ao menos, de forma concomitante com a execução das políticas já definidas pelo PNE e que constituem o que chamamos de *núcleo duro* da educação.

Esse planejamento deve conter indicadores de resultados atrelados a metas quantitativas de bens, serviços, obras e cidadão atendidos, com uma estimativa de custo unitário e global, estabelecidos a partir de diagnósticos estruturais realizados com base na fase de planejamento que integra o ciclo das políticas públicas.

Os dados analisados na pesquisa indicam que há previsão de ampliação da rede de educação infantil no PME do Município de Angra dos Reis, em respeito e de forma alinhada ao PNE.

Ao passar para a análise dos dados orçamentários, foi possível identificar a existência de metas de resultado relacionadas à etapa de creche, com a previsão de ampliação da rede através da construção de novas unidades de creche no PPA. Apesar de previstas ações de construção de novas creches, não houve indicação de indicadores básicos de resultado, como número de vagas criadas, capacidade das unidades escolares a serem construídas e número total de crianças atendidas por essa ação de governo. Não foram identificadas metas de resultado para a ampliação da pré-escola. Ao analisarmos as leis orçamentárias (LOAS), entretanto, não

identificamos programações anuais e previsão de despesas para as ações efetivamente destinadas a ampliação da rede de educação infantil.

Quanto ao ensino fundamental, não foram identificadas ações de ampliação da rede no PPA, tampouco nas LOAS.

Dessa forma, tendo por ponto principal de análise o PPA 2018-2021, de modo geral, foram identificadas no planejamento orçamentário da educação no município de Angra dos Reis os seguintes pontos:

- i) Omissão quanto a indicadores de resultado, custo unitário e global de bens e serviços;
- ii) Omissão quanto a indicadores de resultados específicos para as ações a serem realizadas para cumprimento das Metas 1 e 2 do PNE;
- iii) Previsão de metas físicas e financeiras desproporcionais ou incompatíveis com as demandas sociais, caracterizando possível negligência ou erro material no planejamento das ações de ampliação da rede de educação infantil e ensino fundamental previstas no PPA;
- iv) Omissão quanto à previsão de despesas destinadas à ampliação da educação infantil na etapa de pré-escola;
- v) Previsão insuficiente de despesas relativas às ações destinadas à ampliação da rede escolar na etapa de creche; com indicação de dotações cuja variação, especialmente em comparação com despesas destinadas à reforma de unidades, indicam valores de pequena monta;

A utilização dos parâmetros apresentados no capítulo 6 como filtro de análise da compatibilidade formal e material do planejamento orçamentário permitiu as seguintes considerações iniciais:

- i) Não foram identificadas despesas incompatíveis com as despesas previstas nos arts.70 e 71 da LDB;
- ii) Não foram identificadas despesas que extrapolem a competência prevista no art.211, §2º, CF e art.11 da LDB.
- iii) Não foi possível identificar a previsão de cumprimento do piso constitucional previsto no art.212, além da aplicação das demais

fontes de recursos vinculados, com indicação das subvinculações previstas no ordenamento jurídico. Não há qualquer indicação do volume de receitas por fonte e a destinação às finalidades específicas que as vinculam. *E.g*, apesar de haver a previsão de despesas de pagamento de pessoal, não há indicação da previsão de receitas do FUNDEB e da previsão de aplicação da subvinculação destinada ao pagamento do magistério, no patamar mínimo de 70%, nos termos do art.212-A;

- iv) Houve omissão de programas e despesas prioritárias para a ampliação da educação infantil em etapa de creche e universalização da pré-escolas e do ensino fundamental, havendo incompatibilidade material das leis orçamentárias com o PNE, nas metas 1 e 2⁴⁰.
- v) No PPA, apesar de indicados programas de ampliação das vagas de creche, não foram previstas despesas compatíveis com o gasto efetivo e indicadores de resultado consistentes⁴¹.

Ante todo o exposto, há um claro risco de ineficiência ou descontinuidade das políticas públicas educacionais locais e flagrante violação às regras basilares do planejamento orçamentário, a fundamentar a sua inconstitucionalidade nos pontos destacados e a justificar a intervenção do Poder Judiciário em razão da ausência de planejamento orçamentário adequado das obrigações de fazer relativas ao cumprimento das metas 1 e 2 dos Planos de Educação no tocante ao dever de universalização da educação infantil e do ensino fundamental e da ampliação da capacidade de atendimento do município.

7 CONCLUSÃO

⁴⁰ Neste ponto, importante destacar que o Município de Angra dos Reis está muito aquém do dever de universalização da pré-escola e do ensino fundamental, a indicar a urgente necessidade de ampliação de vagas na rede como forma de dar cumprimento às metas 1 e 2 do PNE. Trata-se, portanto, de despesa prioritária para o município, que foi preterida em relação a tantas outras previstas no PPA e nas LOAS. Sendo necessária a previsão de despesas nas leis orçamentárias antes da realização do gasto, é possível afirmar que o Município não executou programas de ampliação, havendo flagrante violação à ordem jurídico-constitucional a determinar inconstitucionalidade do planejamento neste ponto passível de controle judicial.

⁴¹ Cabem neste ponto as mesmas considerações da nota anterior.

A Constituição Federal estabelece como um de seus fins essenciais a promoção dos direitos fundamentais e as políticas públicas constituem o meio pelo qual os fins constitucionais podem ser realizados. Sua implementação, entretanto, envolve o dispêndio de dinheiro público que, em um cenário limitado de recursos financeiros, deve ser objeto de escolhas políticas, por vezes trágicas, e de uma efetiva priorização de algumas políticas em detrimento de outras.

Esse campo de escolhas não é livre à deliberação política. Ao contrário, é orientado por uma ordem de prioridade constitucional, que elenca resultados a serem perseguidos pelas políticas sociais como forma de proteger os indivíduos e garantir os ideais republicanos de igualdade e justiça social.

Com relação ao direito à educação, quis a Constituição que uma série de resultados fossem atingidos, tais como a universalização da educação infantil e do ensino fundamental, a obrigatoriedade da oferta do ensino gratuito para crianças de 04 a 17 anos, o atendimento educacional especializado para os alunos com deficiência, a execução de programas suplementares para a oferta de alimentação e transporte escolar, dentre tantos outros. Quis ainda o constituinte que a política educacional fosse implementada de forma igualitária em todo o território nacional, como forma de garantir equidade e evitar escolhas equivocadas por parte dos gestores locais em prejuízo de determinada população, prevendo para tanto a necessidade um plano nacional de educação, com diretrizes e metas nacionais a serem alcançadas em todo o país, definindo a adoção de um plano setorial a ser seguido.

É através do planejamento orçamentário que o Estado deverá concretizar as escolhas que melhor se adequem àquilo que desejou o constituinte nacional, definindo despesas consentâneas com Plano Nacional de Educação, os recursos necessários para o seu custeio e afastando aquelas que não atendam ou se revelem de menor importância no cenário fático verificado através de indicadores de análise das políticas públicas educacionais.

Assim, em primeiro lugar, é preciso definir, a partir das disposições constitucionais que tratam da dignidade humana e do direito fundamental à educação, o que o Poder Público está efetiva e especificamente obrigado a fazer em caráter prioritário e emergencial, a fim de construir parâmetros constitucionais que viabilizem o controle do planejamento orçamentário.

A despeito das dificuldades que permeiam o controle judicial das políticas públicas, a realidade sugere que a adoção de uma postura absolutamente deferente pelo Poder Judiciário, em nome da separação formal dos Poderes, tem representado a chancela da violação do direito educacional no cenário brasileiro nas últimas décadas. Se por um lado, a existência de limites à atuação do Poder Judicial é desejável (não há, em um Estado Democrático de Direito, um poder ilimitado conferido), a falta de atuação nesses termos apenas amplia a omissão estatal e alcança o Poder fiscalizador do orçamento. Essa certamente não se apresenta como a solução que melhor atenda às funções institucionais do Poder Judiciário na defesa da Constituição.

Dessa forma, uma vez violada a ordem constitucional orçamentária, a atuação do Poder Judiciário em defesa da ordem jurídica se legitima, no espaço do controle jurisdicional da normatividade do orçamento público pautado pelo PNE. Nessa hipótese, a violação do direito fundamental à educação, através da aprovação e execução de planejamentos deficitários pelo Poder Público, deverá ensejar a intervenção do Poder Judiciário, atraindo para o julgador o dever de proteção da própria Constituição através da tutela do direito fundamental assegurado a todos no exercício do *judicial review*.

O déficit de planejamento considerado é aquele resultante da não correspondência entre as escolhas alocatícias realizadas pelos entes públicos no orçamento e as metas e objetivos definidos pelos planos normativos setoriais da política pública educacional.

A avaliação judicial do ciclo orçamentário ensejará, assim, a análise sobre a legitimidade do gasto público realizado, a fim de afastar eventuais arbitrariedades e dissonâncias com os planos de educação. O controle visará o gasto público de qualidade, significando aqui o gasto bem planejado conforme o PNE, com adequadas estimativas de custo e resultado, sem prejuízo da obediência aos demais filtros de conformidade com o ordenamento jurídico, para o atendimento da política educacional, a qual se deve conferir máxima eficácia.

Em suma, devem orientar o controle jurisdicional a utilização de parâmetros de avaliação que sejam capazes de identificar a previsão das obrigações materiais de fazer do ente público para a política pública educacional, conforme previsto pelo PNE na forma de dotações orçamentárias específicas e destinadas aos cumprimentos das metas por ele previstas; a previsão de recursos necessários e

suficientes para a realização da despesa necessária prevista no planejamento setorial, nos termos do art.10 do PNE, além da análise interpretativa acerca da adequação da adoção da própria política eleita para aquele período, cabendo ao Poder Judiciário afastar aquelas que sejam incapazes de alavancar os resultados que a constituição democrática desejou durante a vigência do Plano Nacional de Educação.

Para os fins da judicialização do planejamento orçamentário, entendemos que a análise de aderência e compatibilidade se revelará sob dois critérios principais, que revelam uma análise qualitativa e quantitativa: na análise qualitativa se insere a verificação quanto à natureza das despesas⁴² previstas, ou seja, quanto ao cumprimento dos arts. 70 e 71 da LDB. Os dispositivos definem o que pode ser considerado como “ações de manutenção e desenvolvimento do ensino”, sendo essas despesas passíveis de custeio com as fontes de recursos vinculados à educação⁴³.

A avaliação judicial proposta, de forma objetiva, conduzirá o controle judicial do planejamento orçamentário não apenas quanto a sua forma, mas quanto ao próprio mérito do planejamento orçamentário nas hipóteses de omissão de dotações específicas e prioritárias para a política pública constitucional; na previsão de dotações desproporcionais; e na previsão de dotações ineficientes e que se mostrem incapazes de produzir os resultados determinados pelo PNE, mediante a utilização de parâmetros mínimos de adequação e suficiência para os casos identificados.

Com base no arcabouço teórico colacionado e na pesquisa desenvolvida com base no planejamento educacional no município de Angra dos Reis, foi possível concluir que o déficit de planejamento orçamentário se afigura como causa, ao menos concorrente, da omissão ou da baixa execução das políticas públicas

⁴² A despeito da previsão constitucional do dever estatal de oferta, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) não previu como despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino as relativas aos “programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social”, nos termos do art.71, inciso IV. Ao contrário, a classificação da despesa como de natureza assistencial é expressa e decorre de texto de lei, que deu um passo adiante para coibir despesas ilegítimas de manutenção e desenvolvimento do ensino (MELCHIOR, 1996), a despeito de relevante componente do processo educacional de qualidade.

⁴³ Como fontes de recursos vinculados à educação são considerados aqueles previstos no art.212, *caput*, e §5º e 212- A da CF; Lei 12.858/2013 (Royalties do pré-sal), programas suplementares da União previstos no art.208, VII da CF e outras receitas assim consideradas, conforme disposto no art.68 da LDB.

educacionais a despeito das robustas prescrições do ordenamento jurídico brasileiro, que erigiu a educação à categoria de direito fundamental social e estabeleceu no texto constitucional previsões relacionadas à política pública que se constituem em deveres gerais para a administração pública, além de definir princípios, diretrizes, objetivos e metas através de lei própria que aprovou o Plano Nacional de Educação.

ANEXO A – Atividades Governamentais e Programas (PPA 2018-2021)

Unid.	Progr	Proj. Atividade	Prod	Unid. Med.	Metas							
					Física				Financeira			
					18	19	20	21	18	19	20	21
SEC. EDUC.	0213 - Gestão e Inovação	1211- Implementação de Projeto de Robótica Educacional	Proj. Implem.	%	100	100	100	0	40K	0,1M	10K	00K
SEC. EDUC.	0213 - Gestão e Inovação	1212 - Criação de uma biblioteca de mídias para suporte pedagógico	Biblioteca Criada	Unid	4	0	0	0	20K	-	-	-
SEC. EDUC.	0213 - Gestão e Inovação	1431 - Brincar é aprender	Ação Realizada	%	0	0	0	100	-	-	-	70K
SEC. EDUC.	0213 - Gestão e Inovação	2115 - Manutenção do Conselho de Educação	Man. Realizada	%	100	100	100	100	16K	91K	20K	99K
SEC. EDUC.	213 - Gestão e Inovação	2126 - Manut. E Ampl. Dos Amb. Educ. Dig. Integr. (Lab. De Informática)	Man. Realizada	%	100	100	100	100	0,2M	0,2M	30K	0,8M
SEC. EDUC.	213 - Gestão e Inovação	2400 - Fórum Municipal de Educação	Ação Realizada	Unid	100	0	1	1	02K	-	04K	04K
SEC. EDUC.	213 - Gestão e Inovação	2413 - Projeto Escola de Pais - Orientação Escolar	Ação Realizada	Unid	9	0	0	0	02K	-	-	-
SEC. EDUC.	213 - Gestão e Inovação	2414 - Escola Capaz	Evento Realizado	Unid	1	1	1	1	10K	10K	13K	13K
SEC. EDUC.	213 - Gestão e Inovação	2415 - Brincando na Praça	Evento Realizado	Unid	1	1	1	0	06K	53K	30K	-
SEC. EDUC.	213 - Gestão e Inovação	2642 - Semana da Pátria	Evento Realizado	Unid	1	1	1	1	15K	60K	70K	70K
SEC. EDUC.	213 - Gestão e Inovação	2645 - Manutenção do Conselho de Alimentação Escolar	Man. Realizada	%	100	100	100	100	15K	15K	25K	40K

SEC. EDUC.	213 - Gestão e Inovação	2710 - Manutenção do Projeto de Robótica Educacional	Man. Realizada	%	0	100	0	0	-	03K	-	-
<i>(Continua)</i>												
<i>(Continuação)</i>												
Unid.	Progr	Proj. Atividade	Prod	Unid. Med.	Metas							
					Física				Financeira			
					18	19	20	21	18	19	20	21
SEC. EDUC.	213 - Gestão e Inovação	2731 - Manutenção dos Laboratórios de Informática e Tecnologias	Man. Realizada	%	0	0	0	100	-	-	-	0,2M
SEC. EDUC.	214 - Man.e Ampl.da Rede Municipal	1988 - Transporte Universitário	Ação Realizada	Unid	1	0	0	0	01K	-	-	-
SEC. EDUC.	214 - Man.e Ampl.da Rede Municipal	2044 - Convênio com instituição privada sem fins lucrativos	Convênio Firmado	Unid	3	0	0	0	4,0M	-	-	-
SEC. EDUC.	214 - Man.e Ampl.da Rede Municipal	2110 - Merenda Escolar	Escola Atendida	Unid	222	222	74	74	27,5 M	17,2 M	16,3 M	16,8M
SEC. EDUC.	214 - Man.e Ampl.da Rede Municipal	2113 - Transporte Escolar	Transp. Contratado	Unid	9	9	34	34	2,2M	1,8M	2,3M	2,7M
SEC. EDUC.	214 - Man.e Ampl.da Rede Municipal	2114 - Manutenção da Sala de Leitura Escolar	Man. Realizada	%	100	100	100	0	10K	10K	10K	-
SEC. EDUC.	214 - Man.e Ampl.da Rede Municipal	2116 - Manutenção da Frota de Veículo da Educação	Man. Realizada	%	100	100	100	100	10K	15K	35K	35K
SEC. EDUC.	214 - Man.e Ampl.da Rede Municipal	2123 - Manutenção do Convênio CEDERJ	Man. Realizada	%	100	100	100	100	12K	39K	34K	58K
SEC. EDUC.	214 - Man.e Ampl.da Rede Municipal	2129 - Merenda Escolar - Creche	Ação Realizada	Unid.	12	12	12	12	3,0M	2,2M	2,2M	1,8M
SEC. EDUC.	214 - Man.e Ampl.da Rede Municipal	2130 - Merenda Escolar Pré-Escolar	Escola Atendida	Unid	31	31	31	31	4,3M	2,8M	2,8M	2,1M
SEC. EDUC.	214 - Man.e Ampl.da Rede Municipal	2139 - Manutenção das Unidades Escolares	Man. Realizada	%	100	100	100	100	0,5M	0,6M	0,3M	0,6M

SEC. EDUC.	214 – Man.e Ampl.da Rede Municipal	2148 - Manutenção do Convênio UFF	Man. Realizada	%	100	100	0	0	12K	15K	-	-
SEC. EDUC.	214 – Man.e Ampl.da Rede Municipal	2416 - Aquisição e manutenção de equipamento e mobiliários – Ens. Fund.	Man. Realizada	%	100	100	100	100	0,4M	0,3M	25K	0,3M

(Continua)

(Continuação)

Unid.	Progr	Proj. Atividade	Prod	Unid. Med.	Metas							
					Física				Financeira			
					18	19	20	21	18	19	20	21
SEC. EDUC.	214 – Man.e Ampl.da Rede Municipal	2417 - Asseio e Higiene - Ensino Fundamenta	Escola Atendida	Unid	63	63	63	63	0,3M	0,5M	10K	0,1M
SEC. EDUC.	214 – Man.e Ampl.da Rede Municipal	2418 - Material Didático - Ensino Fundamenta	Alunos atendidos	Unid	63	63	63	63	0,4M	0,7M	0,5M	1,1M
SEC. EDUC.	214 – Man.e Ampl.da Rede Municipal	2419 - Aquisição de Material Educativo e Esportivo - Ensino Fundamenta	Escola Atendida	Unid	63	63	63	63	0,4M	0,4M	20K	0,2M
SEC. EDUC.	214 – Man.e Ampl.da Rede Municipal	2420 - Aquisição e manutenção de equipamento e mobiliários - Creche	Man. realizada	%	100	100	100	100	65K	65K	25K	0,2M
SEC. EDUC.	214 – Man.e Ampl.da Rede Municipal	2421 - Asseio e Higiene - Creche	Escola Atendida	Unid	12	12	15	15	70K	70K	10K	50K
SEC. EDUC.	214 – Man.e Ampl.da Rede Municipal	2422 - Material Didático - Creche	Alunos atendidos	Unid	12	12	15	15	80K	0,2M	0,5M	0,4M
SEC. EDUC.	214 – Man.e Ampl.da Rede Municipal	2423 - Aquisição de material educativo e esportivo - Creche	Escola Atendida	Unid	12	12	15	15	0,2M	0,2M	0,1M	0,1M
SEC. EDUC.	214 – Man.e Ampl.da Rede Municipal	2424 - Aquisição e manutenção de equipamento e mobiliários - Pré-Escolar	Man. realizada	%	100	100	100	100	0,1M	0,1M	30K	0,1M

SEC. EDUC.	214 – Man.e Ampl.da Rede Municipal	2425 - Asseio e Higiene - Pré-Escolar	Escola Atendida	Unid.	31	31	31	31	0,1M	0,1M	10K	50K
SEC. EDUC.	214 – Man.e Ampl.da Rede Municipal	2426 - Material Didático - Pré-Escolar	Alunos atendidos	Unid.	31	31	31	31	0,2M	0,5M	0,7M	0,2M
SEC. EDUC.	214 – Man.e Ampl.da Rede Municipal	2427 - Aquisição de material educativo e esportivo - Pré-Escolar	Escola Atendida	Unid.	31	31	31	31	0,3M	0,2M	0,2M	0,1M
SEC. EDUC.	214 – Man.e Ampl.da Rede Municipal	2428 - Aquisição e manutenção dos CEMEIS	Man. Realizada	%	100	100	100	100	0,1M	0,1M	0,1M	0,2M

(Continua)

(Continuação)

Unid.	Progr	Proj. Atividade	Prod	Unid. Med.	Metas							
					Física				Financeira			
					18	19	20	21	18	19	20	21
SEC. EDUC.	214 – Man.e Ampl.da Rede Municipal	2429 - Aquisição e man. de equipamento e mobiliários - Educação Especial	Man. Realizada	%	100	100	100	100	0,1M	0,1M	30K	90K
SEC. EDUC.	214 – Man.e Ampl.da Rede Municipal	2430 - Asseio e Higiene - Educação Especial	Escola Atendida	Unid.	3	3	3	3	10K	10K	10K	10K
SEC. EDUC.	214 – Man.e Ampl.da Rede Municipal	2431 - Material Didático - Educação Especial	Escola Atendida	Unid.	3	3	3	3	60K	0,2M	0,2M	0,1M
SEC. EDUC.	214 – Man.e Ampl.da Rede Municipal	2432 - Aquisição de material educativo e esportivo - Educação Especial	Escola Atendida	Unid.	3	3	3	3	65K	10K	10K	60K
SEC. EDUC.	214 – Man.e Ampl.da Rede Municipal	2433 - Aquisição e manutenção das unidades de Educação Especial	Man. Realizada	%	100	100	100	100	0,1M	0,1M	0,1M	0,1M
SEC. EDUC.	214 – Man.e Ampl.da Rede Municipal	2487 - Manutenção do Projeto Turismo nas Escolas	Man. Realizada	%	0	0	0	0	-	10K	12K	-
SEC. EDUC.	214 – Man.e Ampl.da Rede Municipal	2533 - Material Didático - Educação de Jovens e Adultos	Man. Realizada	%	0	0	0	0	-	-	-	60K

SEC. EDUC.	214 – Man.e Ampl.da Rede Municipal	3072 - Implantação de Sala de Leitura	Salas de Leitura	%	0	0	0	0	-	0,2M	0,2M	-
SEC. EDUC.	215 - Apoio e Desenvolvimento Educacional	2104 - Manutenção do programa de Educação Ambiental	Man. Realizada	%	100	100	100	100	10K	10K	10K	-
SEC. EDUC.	215 - Apoio e Desenvolvimento Educacional	2107 - Projeto Música na Escola	Projeto Realizada	%	100	100	100	100	45K	45K	30K	45K
SEC. EDUC.	215 - Apoio e Desenvolvimento Educacional	2117 - Dinheiro Direto na Escola	Escola Atendida	Unid.	7	7	7	7	08K	09K	08K	08K
SEC. EDUC.	215 - Apoio e Desenvolvimento Educacional	2434 - Acompanhamento à inclusão	Ação Realizada	Unid.	75	75	75	0	20K	50K	50K	-

(Continua)

(Continuação)

Unid.	Progr	Proj. Atividade	Prod	Unid. Med.	Metas							
					Física				Financeira			
					18	19	20	21	18	19	20	21
SEC. EDUC.	215 - Apoio e Desenvolvimento Educacional	2435 - Projeto Saúde Escolar	Escola Atendida	Unid.	30	30	30	0	10K	10K	0,2M	-
SEC. EDUC.	215 - Apoio e Desenvolvimento Educacional	2436 - Manutenção do programa diversidades das unidades escolares	Man. Realizada	%	100	100	100	100	10K	10K	10K	60K
SEC. EDUC.	215 - Apoio e Desenvolvimento Educacional	2437 - Projeto de prevenção a infrequência e evasão escolar	Escola Atendida	Unid	30	30	30	0	10K	10K	10K	-
SEC. EDUC.	215 - Apoio e Desenvolvimento Educacional	2439 - Corredor Cultural ao Quilombo	Ação Implementada	Unid.	40	40	0	0	07K	07K	-	-
SEC. EDUC.	215 - Apoio e Desenvolvimento Educacional	2440 - Projeto de atendimento diferenciado na modalidade EJA	Escola Atendida	Unid.	8	8	8	8	10K	10K	10K	80K

SEC. EDUC.	215 - Apoio e Desenvolvimento Educacional	2492 - Angra na Semana Nacional de Ciência e Tecnologia	Evento Realizado	Unid.	1	1	1	0	02K	31K	12K	-
SEC. EDUC.	215 - Apoio e Desenvolvimento Educacional	2658 - Corredores Turísticos	Ação Implementada	Unid.	40	40	0	0	07K	07K	-	-
SEC. EDUC.	215 - Apoio e Desenvolvimento Educacional	2707 - Encontro de Alunos leitores	Evento Realizado	%	0	100	100	100	-	05K	04K	04K
SEC. EDUC.	215 - Apoio e Desenvolvimento Educacional	2714 - Cultureja	Ação Realizada	Unid.	0	0	1	0	-	-	04K	-
SEC. EDUC.	216 - Formação e Valorização dos Profissionais que atuam na Educação	1432 - Formação Continuada dos Educadores da Rede Municipal de Ensino de Angra dos Reus - FORMAR	Profissionais Formados	Unid.	0	0	0	100	-	-	-	0,4M
SEC. EDUC.	216 - Formação e Valorização dos Profissionais que atuam na Educação	2444 - Formação dos Profissionais da Educação	Profissionais Formados	Unid.	86	86	86	86	60K	75K	0,1M	0,1M

(Continua)

(Continuação)

Unid.	Progr	Proj. Atividade	Prod	Unid. Med.	Metas							
					Física				Financeira			
					18	19	20	21	18	19	20	21
SEC. EDUC.	216 - Formação e Valorização dos Profissionais que atuam na Educação	2445 - Formação dos Profissionais de Educação do Campo	Profissionais Formados	Unid.	12	12	12	0	10K	10K	10K	0,1M
SEC. EDUC.	216 - Formação e Valorização dos Profissionais que atuam na Educação	2446 - Projeto de Saúde do Profissional de Educação - Prevenção a Doenças Laborais	Ação Realizada	Unid.	25	25	25	0	10K	10K	10K	-
SEC. EDUC.	216 - Formação e Valorização dos Profissionais que atuam na Educação	2447 - Projeto Edurescer	Projeto Implementado	%	100	100	100	100	10K	20K	20K	-

	atuam na Educação											
SEC. EDUC.	216 - Formação e Valorização dos Profissionais que atuam na Educação	2708 - Formação de Gestores	Gestores Formados	%	0	0	0	0	-	15K	15K	20K
SEC. EDUC.	216 - Formação e Valorização dos Profissionais que atuam na Educação	2709 - Jornada Pedagógica	Evento Realizado	%	0	0	0	0	-	0,1M	0,1M	-
SEC. DE DESENV. URB. E SUSTENTAB.	214 - Man.e Ampl.da Rede Municipal	1063 - Construção e ampliação de novas unidades escolares	Obra realizada	Unid					1,8M	-	-	0,2M
SEC. DE DESENV. URB. E SUSTENTAB.	214 - Man.e Ampl.da Rede Municipal	1291 - Construção da Creche do bairro Campo Belo	Obra realizada	Unid	1	1	0	0	0,1M	0,1M	-	-
SEC. DE DESENV. URB. E SUSTENTAB.	214 - Man.e Ampl.da Rede Municipal	1292 - Construção da creche do Parque Mambucaba	Obra realizada	Unid	100	0	0	0	65K	-	-	-
SEC. DE DESENV. URB. E SUSTENTAB.	214 - Man.e Ampl.da Rede Municipal	1293 - Construção da Creche do Parque Belém	Obra realizada	Unid	100	0	0	1	0,8M	-	-	0,3M
SEC. DE DESENV. URB. E SUSTENTAB.	214 - Man.e Ampl.da Rede Municipal	1294 - Preparo do Terreno e Implantação da Creche do Bairro Campo Belo	Obra realizada	%	100	0	0	0	0,3M	-	-	-

(Continua)

(Continuação)

Unid.	Progr	Proj. Atividade	Prod	Unid. Med.	Metas							
					Física				Financeira			
					18	19	20	21	18	19	20	21
SEC. DE DESENV. URB. E SUSTENTAB.	214 - Man.e Ampl.da Rede Municipal	1295 - Preparo do Terreno e Implantação da Creche do Bairro Parque Mambucaba	Obra realizada	%	100	0	0	0	0,1M	-	-	-
SEC. DE DESENV. URB. E SUSTENTAB.	214 - Man.e Ampl.da Rede Municipal	1296 - Preparo do Terreno e Implantação da Creche do bairro Belém	Obra realizada	%	100	0	100	0	0,3M	-	50K	-

SEC. DE DESENV. URB. E SUSTENTAB.	214 – Man.e Ampl.da Rede Municipal	1299 - Reforma da Escola Municipal Professor Lauro Travassos na Caputera	Obra realizada	Unid	1	1	0	0	1,1M	0,6M	-	-
SEC. DE DESENV. URB. E SUSTENTAB.	214 – Man.e Ampl.da Rede Municipal	1352 - Construção de nova unidade escolar – Banqueta	Obra realizada	%	50	0	0	0	1,8M	-	-	-
SEC. DE DESENV. URB. E SUSTENTAB.	214 – Man.e Ampl.da Rede Municipal	1353 - Reforma e ampliação da E. M. Prof. Jose Luiz Reseck	Obra realizada	%	50	0	0	0	1,6M	-	-	-
SEC. DE DESENV. URB. E SUSTENTAB.	214 – Man.e Ampl.da Rede Municipal	1354 - Reforma da E. M. Monsenhor Pinto de Carvalho	Obra realizada	%	100	0	0	0	0,4M	-	-	-
SEC. DE DESENV. URB. E SUSTENTAB.	214 – Man.e Ampl.da Rede Municipal	1355 - Ampliação da E. M. Morada do Bracuchy	Obra realizada	%	100	0	0	0	2,0M	-	-	-
SEC. DE DESENV. URB. E SUSTENTAB.	214 – Man.e Ampl.da Rede Municipal	1356 - Reforma do CEMEI Sergio Louzada Tavares	Obra realizada	%	100	0	0	0	1,6M	-	-	-
SEC. DE DESENV. URB. E SUSTENTAB.	214 – Man.e Ampl.da Rede Municipal	1388 - Reforma de Parte do Telhado do Polo Universitário - CEDERJ	Obra realizada	%	100	0	0	0	81K	-	-	-
SEC. DE DESENV. URB. E SUSTENTAB.	214 – Man.e Ampl.da Rede Municipal	1389 = Recuperação do CEMANEE	Obra realizada	Unid.	100	0	0	1	1,3M	-	0,1M	3,0M

(Continua)

(Continuação)

Unid.	Progr	Proj. Atividade	Prod	Unid. Med.	Metas							
					Física				Financeira			
					18	19	20	21	18	19	20	21
SEC. DE DESENV. URB. E SUSTENTAB.	214 – Man.e Ampl.da Rede Municipal	1391 - Remanescente da Construção da E. M. Sapinhatuba III	Obra realizada	%	100	0	100	0	28K	-	-	-

SEC. DE DESENV. URB. E SUSTENTAB.	214 – Man.e Ampl.da Rede Municipal	1406 - Ampliação da E.M. Nova Perequê	Obra realizada	Unidade	1	1	1	1	3,0M	1,0M	1,3M	0,2M
SEC. DE DESENV. URB. E SUSTENTAB.	214 – Man.e Ampl.da Rede Municipal	1420 - Construção de Cobertura em quadra poliesportiva nas unidades de ensino	Obra realizada	Unid	0	0	0	1	-	-	-	0,1M
SEC. DE DESENV. URB. E SUSTENTAB.	214 – Man.e Ampl.da Rede Municipal	1427 - Reforma da E.M. do Morro do Carmo	Obra realizada	Unid	0	0	0	1	-	-	-	0,1M
SEC. DE DESENV. URB. E SUSTENTAB.	214 – Man.e Ampl.da Rede Municipal	1428 - Construção de E. M. Indígena	Obra realizada	Unid	0	0	0	1	-	-	-	0,1M
SEC. DE DESENV. URB. E SUSTENTAB.	214 – Man.e Ampl.da Rede Municipal	1429 - Construção da E. M. Qulombola	Obra realizada	Unid	0	0	0	1	-	-	-	0,1M
SEC. DE DESENV. URB. E SUSTENTAB.	214 – Man.e Ampl.da Rede Municipal	1430 - Construção de Nova Escola Santa Rita do Bracuhy	Obra realizada	Unid	0	0	0	1	-	-	-	0,1M
SEC. DE DESENV. URB. E SUSTENTAB.	214 – Man.e Ampl.da Rede Municipal	1929 - Constr. De Quadra Esportiva Coberta na Escola Municipal Raul Pompeia	Obra realizada	Unidade	0	1	0	0	-	0,1M	-	-
SEC. DE DESENV. URB. E SUSTENTAB.	214 – Man.e Ampl.da Rede Municipal	2069 - Manutenção de Logradouros Públicos	Man. Realizada	%	0	0	100	100	-	-	4,2M	10,8M
SEC. DE DESENV. URB. E SUSTENTAB.	214 – Man.e Ampl.da Rede Municipal	2339 - Manutenção e Conservação de unidades escolares	Man. Realizada	%	100	100	100	100	0,5M	0,5M	8,4M	4,0M

(Continua)
(Continuação)

Unid.	Progr	Proj. Atividade	Prod	Unid. Med.	Metas							
					Física				Financeira			
					18	19	20	21	18	19	20	21
					1	1	2	2	18	19	20	21
					8	9	0	1				

SEC. DE DESENV. URB. E SUSTENTAB.	214 – Man.e Ampl.da Rede Municipal	2463 - Revitalizaçã o da Rede Física - Acessibilidade	Man. Realizad a	%	100	100	0	0	0,3M	0,3M	-	-
SEC. DE DESENV. URB. E SUSTENTAB.	214 - Manutençã o e Ampliação da rede municipal	2633 - Manut. E Conserv. da unidade de educação infantil	Man. realizada	%	100	100	100	0	0,5M	53K	0,4M	0,1M
SEC. DE DESENV. URB. E SUSTENTAB.	214 - Manutençã o e Ampliação da rede municipal	3079 - Reforma e Ampliação do CEMEI Sergio Louzada	Reforma Realizad a	%	0	0	100	100	-	-	0,4M	0,4M
SEC. DE DESENV. URB. E SUSTENTAB.	214 - Manutençã o e Ampliação da rede municipal	3080 - Reforma e ampliação da E. M Prof Jair Toscano de Brito	Reforma Realizad a	%	0	0	100	100	-	-	0,3M	0,1M
SEC. DE DESENV. URB. E SUSTENTAB.	214 - Manutençã o e Ampliação da rede municipal	3081 - Reforma e ampliação da E. M. Morada do Bracuhy	Reforma Realizad a	%	0	0	100	100	-	-	0,7M	0,2M
SEC. DE DESENV. URB. E SUSTENTAB.	214 - Manutençã o e Ampliação da rede municipal	3082 - Construção da Unidade Escolar no Bairro Banqueta	Obra realizada	Unid	0	0	1	1	-	-	1,3M	0,5M
SEC. DE DESENV. URB. E SUSTENTAB.	214 – Man. e Ampl.da rede municipal	3083 – Const. de Creche no bairro Banqueta	Obra realizada	Unid	0	0	1	1	-	-	0,4M	0,6M
SEC. DE DESENV. URB. E SUSTENTAB.	214 - Manutençã o e Ampliação da rede municipal	3090 - Construção da E. M. José Luiz Ribeiro Reseck	Obra realizada	Unid	0	0	1	1	-	-	1,4M	1,6M
SEC. DE DESENV. URB. E SUSTENTAB.	214 - Manutençã o e Ampliação da rede municipal	3091 - Reforma E. M. Frei Bernardo	Reforma Realizad a	%	0	0	100	100	-	-	0,2M	0,1M
SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO E SUSTENTABILIDADE	214 - Manutençã o e Ampliação da rede municipal	3092 - Reforma E. M. Cacique Cunhambebe	Reforma Realizad a	%	0	0	100	100	-	-	0,6M	0,5M

(Continua)

(Continuação)

Unid.	Progr	Proj. Atividade	Prod	Unid. Med.	Metas	
					Física	Financeira

					18	19	20	21	18	19	20	21
SEC. DE DESENV. URB. E SUSTENTAB.	214 - Manutenção e Ampliação da rede municipal	3093 - Reforma E. M. João Pedro de Almeida	Reforma Realizada	%	0	0	100	100	-	-	0,2M	0,2M
SEC. DE DESENV. URB. E SUSTENTAB.	214 - Manutenção e Ampliação da rede municipal	3094 - Reforma E. M. Ângelo Francisco Jerônimo	Reforma Realizada	%	0	0	100	100	-	-	0,1M	0,1M
SEC. DE DESENV. URB. E SUSTENTAB.	214 - Manutenção e Ampliação da rede municipal	3095 - Reforma E. M. Tânia Rita de O. Teixeira	Reforma Realizada	%	0	0	100	100	-	-	0,2M	0,2M
SEC. DE DESENV. URB. E SUSTENTAB.	213 - Gestão e Inovação	3110 - Convênio nº 797408/12 - Reestruturação e implantação de centros de inclusão digital	Convênio Firmado	%	0	0	100	0	-	-	0,8M	-

REFERÊNCIAS

ABBRAHAM, Marcus. **Curso de Direito Financeiro Brasileiro**.4.ed. São Paulo: Forense, 2017.

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais** (Trad. Virgílio Afonso da Silva) 5ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

ANGRA DOS REIS. **Lei 3.357 de 02 de julho de 2015**. Disponível em: <https://angra.rj.gov.br/downloads/SEC/cme/Plano%20Municipal%20de%20Educacao.pdf>

BALEEIRO, Aliomar. **Uma Introdução à ciência das finanças**. 16ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002.p.420.

BARCELLOS, Ana Paula de. **A Eficácia Jurídica dos Princípios Constitucionais**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

BARCELLOS, Ana Paula. Ponderação, Racionalidade e Atividade Jurisdicional. In: BARROSO, Luís Roberto (Org). **A Reconstrução Democrática do Direito Público no Brasil**. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

BARROSO, Luís Roberto. **A Judicialização da Vida e o Papel do Supremo Tribunal Federal**. 1ª edição. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

BARROSO, Luís Roberto. **Neoconstitucionalismo e constitucionalização do Direito**. Revista Jus Navigandi, 2005. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/7547>. Acesso em: 28 nov. 2016.

BARROSO, Luís Roberto. **A razão sem voto: o Supremo Tribunal Federal e o governo da maioria**. In: Revista Brasileira de Políticas Públicas. 1994. Disponível em <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/viewFile/3180/pdf> Acesso: em 02 ago. 2019.

BORDIGNON, Genuíno; QUEIROZ, Arlindo; GOMES, Lêda (colabs.). **O Planejamento Educacional no Brasil**. In: Fórum Nacional de Educação/Plano Nacional de Educação. Brasília, DF, 2011. Disponível em: http://fne.mec.gov.br/images/pdf/planejamento_educacional_brasil.pdf . Acesso em: 11 abril 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 5 de outubro de 1988**. Brasília, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm

BRASIL. **Lei 13.005 de 25 de junho de 2014**. Brasília, 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 45/DF**. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, 29.04.2004. DJ de 04.05.2004. Disponível em: <http://www.stf.jus.br>. Acesso em: março.2021

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e Políticas Públicas**. 1ªed. São Paulo: Saraiva, 2002.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. 1ª ed. São Paulo: 2013.

BUCHANAN, James M./WAGNER. **Deficit del Sector Publico y Democracia**. El Legado Político de Lord Keynes. Madrid: Ed. Rialp, 1983, p.294

CANELA JÚNIOR, Osvaldo. **Controle Judicial de Políticas Públicas**. 1ª ed. São Paulo: 2011.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **A Educação Básica como Direito**. Cadernos de Pesquisa, v. 38, n. 134, maio/ago. 2008. pp. 293-303.

_____. **Sistema nacional de educação: desafio para uma educação igualitária e federativa**. Educação & Sociedade. Campinas, vol. 29, n. 105, p. 1187-1209, set./dez. 2008. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/250983199_Sistema_nacional_de_educacao_o_desafio_para_uma_educacao_igualitaria_e_federativa. Acesso em: abril de 2021.

_____. **Por um novo plano nacional de educação**. Cadernos de Pesquisa. 2011, v. 41, n. 144, pp. 790-811. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cp/a/DPBdZZK6LgjqFqbZBLPDstM/?lang=pt>. Acesso em: abril de 2021.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Da Discricionariedade Administrativa**. São Paulo: Atlas, 1990. p. 92.

DYE, Thomas R. **Understanding Public Policy**. Englewood Cliffs: N.J, Prentice-Hall, 1972.

DWORKIN, Ronald. **O império do direito**. Tradução de Jefferson Luiz Camargo. 1ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

DWORKIN, Ronald. **Levando os Direitos a Sério**. 1ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

ELY, John Hart. **Democracia e Desconfiança: uma teoria do controle judicial e constitucionalidade**. 1ª ed. WMF Martins Fontes. São Paulo: 2010.

BARDACH, Eugene. **A Practical Guide for Policy Analysis: The Eightfold Path to More Effective Problem Solving**. Washington: CQ Press, 2009.

FARIA, Marco Aurélio Pimenta de. **A Política da Avaliação de Políticas Públicas**. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v20n59/a07v2059>. Acesso em 26.02.2019

FONTE, Felipe de Melo. **Políticas públicas e direitos fundamentais: elementos de fundamentação do controle jurisdicional de políticas públicas no estado democrático de direito**. Ed. Saraiva. São Paulo: 2015.

FRANÇA, Philip Gil. **Controle da Administração Pública. Combate à corrupção, discricionariedade administrativa e regulação econômica**. 4ª ed. Saraiva. São Paulo: 2016.

HART, H. L. A. **O conceito de direito**. São Paulo: WMF Fontes, 2009, p. 105-106 .

HORTA. **Plano Nacional de Educação: da tecnocracia à participação democrática**. In: CURY, C. R. J.; HORTA, J. S. B.; BRITO, V. L. A. de. Medo à liberdade e compromisso democrático: LDB e Plano Nacional de Educação. São Paulo: Editora do Brasil, 1997. p.137-206.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. **Política Pública Seus ciclos e subsistemas: Uma abordagem integral**. 3. ed. Rio de Janeiro: 2013.

KAUFMANN, Rodrigo. **Supremo Tribunal Federal, políticas públicas e responsabilidade**. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2020-ago-30/observatorio-constitucional-supremo-tribunal-federal-politicas-publicas-responsabilidade>. Acesso em 13 de janeiro de 2022.

KORNER, Andrei; MACIEL, Débora Alves. 2002. **Sentidos da judicialização da política: duas análises**. Lua Nova, São Paulo, n. 57, p. 113-134.

LAVALLE, J. L. **Instituciones e instrumentos para el planeamiento gubernamental em América Latina**. In: CARDOSO JUNIOR, J. C. (Org.). *A reinvenção do planejamento governamental no Brasil*. Brasília: Ipea, 2011.

LASSWELL, Harold D. **The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis**. College Park, Maryland: University of Maryland Press, 1956.

LOCKEN, Sabrina Nunes. **Controle compartilhado das políticas públicas**. 1ª edição. Belo Horizonte: Forum, 2018.

MENDONÇA, Eduardo Bastos de. **A constitucionalização das finanças públicas no Brasil: devido processo orçamentário e democracia**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2010.

PAULO, Luiz Fernando A. **Plano Plurianual: Teoria, Prática e Desafios para a sua efetividade**. 1ª ed.. Juruá. Curitiba: 2016.

PEREIRA, Jane Reis Gonçalves. Direitos Sociais, Estado de Direito e Desigualdade: Reflexões Sobre as Críticas à Judicialização dos Direitos Prestacionais. **Quaestio Juris**. Vol. 8 n. 3. 2015.

PINTO, Élide Graziane. **Eficácia dos Direitos Sociais por Meio do Controle Judicial da Legalidade Orçamentária e da sua Adequada Execução**. Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional e Escola Superior do Ministério Público de São Paulo, São Paulo, 2014. Disponível em: http://esmp.sp.gov.br/Eventos_Pontuais/Eventos_Material_Apoio/MA_ENCONTRO_Orcamento_ESMP_ELIDA_G_PINTO.pdf, acesso em: 15 mar/2021

PINTO, Élide Graziane, SARLET, Ingo Wolfgang, PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres e DE OLIVEIRA, Odilon Cavallari. **Política Pública e Controle. Um diálogo interdisciplinar em face da Lei nº13.65/2018, que alterou a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro**. 1ª ed. Belo Horizonte: 2018.

RAMOS, M. P.; SCHABBACH, L. M. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 5, set./out. 2012.

RIBEIRO, Michelle Bruno. **Ministério Público e Políticas Públicas: Fundamentos e limites da atuação ministerial na garantia dos direitos fundamentais sociais**. 1ª ed. Petrópolis: Multifoco, 2020.

RIO DE JANEIRO (Estado). Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. **Síntese Informativa n. 20/2022**. Rio de Janeiro, 2022 (não publicado).

SARLET, I.; FIGUEIREDO, M. **Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde**. Revista Brasileira de Direitos Fundamentais & Justiça, v. 1, n. 1, p. 171-213, 25 mar. 2007. Disponível em: <http://dfj.emnuvens.com.br/dfj/article/view/590>. Acesso em: março de 2021.

SAVIANI, Demerval. **Da nova LDB ao novo Plano Nacional de Educação: Por uma outra política educacional**. Campinas: Autores Associados, 1998, 184 p.

_____. **Vicissitudes e perspectivas do direito à educação no Brasil: abordagem histórica e situação atual.** Educação & Sociedade [online]. 2013, v. 34, n. 124 pp. 743-760. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/BcRszVFXGBKxVgGd4LWz4Mg/?lang=pt#> . Acesso em março de 2021.

_____. **Sistema Nacional de Educação e Plano Nacional de Educação: significado, controvérsias e perspectivas.** Autores Associados, 2018.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos.** 2ª edição. São Paulo:2014.

SCAFF, Fernando Facury. **Orçamento Republicano e Liberdade Igual: ensaio sobre Direito Financeiro, República e Direitos Fundamentais no Brasil.** 1 reimpr. Belo Horizonte: Fórum, 2018. 614p.

STRECK, Lenio & Júnior, Gilberto. (2019). **Interpretação, integridade, império da lei: o direito como romance em cadeia.** Revista de Direitos e Garantias Fundamentais. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/338100996_Interpretacao_integridade_imp_erio_da_lei_o_direito_como_romance_em_cadeia. Acesso em outubro de 2021.

SUNDFELD, Carlos Ari e ROSILHO, André. **Direito da regulação e políticas públicas.** Editora Malheiros. São Paulo, 2014

TORRES, Heleno Taveira. **Direito Constitucional Financeiro: Teoria da Constituição Financeira.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 359.

TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de Direito Constitucional, Financeiro e Tributário: orçamento na Constituição.** 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008, v. 5.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. **Políticas públicas, direitos fundamentais e controle judicial.** 1ª ed. Belo Horizonte: 2016.

Veloso, Juliano Ribeiro Santos. **Direito ao planejamento.** Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2014.

_____. **Do constitucionalismo de efetividade ao gerenciamento jurídico de resultados para o cidadão.** Belo Horizonte: 2018. Disponível em

https://www.academia.edu/36386306/DO_CONSTITUCIONALISMO_DE_EFETIVIDADE_AO_GERENCIAMENTO_JURIDICO_DE_RESULTADOS_PARA_O_CIDADAO_FROM_THE_CONSTITUTIONALISM_OF_EFFECTIVENESS_TO_THE_LEGAL_MANAGEMENT_OF_RESULTS_FOR_THE_CITIZEN.

Acesso em: fev.2021.

VIANNA, Luiz Werneck; BURGOS, Marcelo Baumann. 2002. Revolução processual do direito e democracia progressiva. In L. W. Vianna (org). **A democracia e os três poderes no Brasil**. Belo Horizonte: 2002.

VIANNA, Luiz Werneck; BURGOS, Marcelo Baumann. 2005. **Entre princípios e regras: cinco estudos de caso de Ação Civil Pública**. *Dados*, vol. 48, n. 4, Rio de Janeiro: 2005, p. 777-843.