

DIREITO À EDUCAÇÃO, ORÇAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA ANÁLISE DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS INSTITUÍDAS PELO GOVERNO FEDERAL (2010-2019)

RIGHT TO EDUCATION, BUDGET AND PUBLIC POLICIES: AN ANALYSIS OF EDUCATIONAL POLICIES INSTITUTED BY THE FEDERAL GOVERNMENT (2010-2019)

*Helois Borella Zamboim¹
Vinícius Gomes Casalino²*

RESUMO

Na presente análise buscou-se enfrentar o problema da relação entre gastos governamentais em educação despendidos por governos federais situados em espectros políticos progressistas e conservadores e os tipos de políticas públicas majoritariamente instituídas por cada qual. Para tanto, a pesquisa se valeu, além do estudo bibliográfico e da coleta de dados orçamentários, da análise das principais políticas públicas aplicadas pelo governo federal no período de 2010 a 2019, enquadrando-as na tipologia formulada por Theodore J. Lowi. Concluiu-se que no período relativo a governos progressistas houve ampliação de gastos com educação e maior empenho na instituição de políticas que visavam atingir populações socialmente vulneráveis, enquanto governos conservadores estagnaram o crescimento dos gastos e se preocuparam em instaurar políticas com menor impacto na redução de disparidades educacionais, o que faz com que a eficácia do direito à educação ainda sofra grandes interferências a depender das escolhas dos governantes.

Palavras-chave: Direito à educação; Orçamento público; Políticas públicas; Theodore J. Lowi.

ABSTRACT

Given the importance of the social right to education for the evolution and strengthening of democracy, this article analyzed some of the state mechanisms that give it solidity, which are the budget and the public policies. Therefore, the research used, in addition to the bibliographic study and the collection of budgetary data, the analysis of the main public policies applied by the federal government in the period from 2010 to 2019, framing them in the typology formulated by Theodore J. Lowi. It was concluded that in the period related to progressive governments there was an increase in spending on education and

¹ Graduanda em Direito na Pontifícia Universidade Católica de Campinas. Foi bolsista de Iniciação Científica (PIBIC/CNPq), tendo recebido fomento para o desenvolvimento do projeto: "Direito à Educação e Políticas Públicas: evolução dos gastos governamentais e eficácia dos direitos fundamentais". Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3265211561550835>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7053-636X>. Email para contato: heloiszamboim@gmail.com

² Professor titular da Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica de Campinas. Pós-Doutor pelo Departamento de Economia da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo (FEA-USP). Orientador de mestrado, vinculado à linha de pesquisa Direitos Humanos e Políticas Públicas do Programa de Mestrado em Direitos Humanos e Desenvolvimento Social da PUC-Campinas, com pesquisas sobre mudanças estruturais da economia capitalista, políticas públicas e análise crítico-positiva dos direitos humanos. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5422274869244155>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0003-3315>. Email: vinicius.casalino@puc-campinas.edu.br

greater commitment to the establishment of policies aimed at reaching socially vulnerable populations, while conservative governments stagnated the growth of spending and worried about establishing policies with less impact on reducing educational disparities, which makes the effectiveness of the right to education still suffer major interference depending on the choices of the rulers.

Key-words: Right to education; Public budget; Public policies; Theodore J. Lowi.

INTRODUÇÃO

A positivação de direitos sociais prestacionais na Constituição de 1988 trouxe consigo uma grande carga de obrigações estatais positivas. Dentre elas se encontra o dever de direcionar recursos a determinados setores, como a educação.³ Reconhecida a sua fundamentalidade, o direito à educação, ao ter investimento mínimo fixado no plano constitucional, constitui uma das despesas necessárias do governo.

Com a vinculação de receitas surge um componente indispensável para auxiliar no cumprimento dos deveres estatais positivos estabelecidos constitucionalmente, qual seja, o orçamento estatal. O orçamento público, além de ser um mecanismo de direcionamento de finanças públicas, constitui também um ponto indispensável para o planejamento das políticas públicas, uma das formas de concretizar direitos fundamentais.⁴

Neste âmbito, é necessário considerar a presença de fatores que influenciam na execução da despesa pública, como os eventos políticos e a atuação do poder decisório do chefe de cúpula do Executivo. Assim, com base nos aportes teóricos desenvolvidos por Theodore J. Lowi⁵, parece possível estabelecer uma relação entre momentos históricos com prevalência de um tipo de política pública (distributiva, redistributiva, regulatória ou constitutiva) aplicada pelo presidente da república.

Partindo desta premissa, busca-se neste artigo responder à indagação sobre se há uma ligação entre a quantidade de gastos em educação despendidos por governos situados em um determinado espectro político (progressista ou conservador) com os tipos de políticas educacionais que eles predominantemente aplicam. A hipótese sustentada indica que governos progressistas gastam mais e de modo direcionado a populações socialmente vulneráveis, enquanto governos conservadores gastam menos e sem consideração pelas disparidades econômicas e sociais.

De modo a contemplar os elementos aqui apresentados, optou-se por dividir o estudo em três partes. Na primeira serão apresentados os elementos estruturais do direito à educação, bem como as obrigações e os mecanismos que a União se vale para efetivá-lo; na segunda será feita uma análise do orçamento e dos gastos em educação

³ Nesse sentido, confira-se o art. 6º, *caput*, da Constituição, em que o direito à educação é considerado direito social fundamental, e os artigos 205 a 214 do Título VIII do texto constitucional, em que tal direito é amplamente regulamentado.

⁴ O art. 165 do texto constitucional estabelece expressa reserva de lei para a elaboração dos orçamentos federais.

⁵ LOWI, Theodore J. "Four systems of policy, politics and choice". In: *Public Administration Review*, Vol. 32, no 4, pp. 298-310, Jul./Ago., 1972.

efetuados pela União, de modo a compreender como o poder discricionário do presidente interfere no processo orçamentário e, por consequência, ocasiona diferentes resultados na quantidade de recursos investidos no ensino e nas políticas aplicadas; por fim, na terceira parte, pretende-se estudar a tipologia de políticas públicas formulada por Theodore J. Lowi, inserindo-a no contexto brasileiro de escolha das políticas educacionais federais brasileiras. O objetivo é saber se é possível constatar a relação entre os gastos orçamentários de cada gestão e a escolha das políticas educacionais feitas pela União.

Finalmente, mas não menos importante, a presente análise se valerá do método hipotético-dedutivo desenvolvido por Karl Popper⁶ e contará, além da análise bibliográfica e da coleta de dados dos gastos orçamentários, com o estudo das principais políticas públicas educacionais inauguradas pela União entre os anos de 2010 e 2019.

O direito fundamental à educação e os deveres da União com o fornecimento do ensino

A Constituição de 1988, ao aderir ao modelo de um Estado Social Democrático de Direito, carrega uma admirável preocupação com a concretização de um sistema protetor de direitos fundamentais. Nesse âmbito, devido ao seu caráter compromissário e a intenção de conciliar diversas reivindicações sociais, um grande rol de direitos foi consagrado. Dentre eles, está a educação.⁷

O direito à educação está previsto dentro do rol de direitos sociais, no art. 6º da Constituição Federal brasileira. Isso indica que para além de uma concepção meramente individual, a educação ocupa uma dimensão coletiva. Como expõe Clarice Seixas Duarte:

Sua proteção tem, pois, uma dimensão que ultrapassa, e muito, a consideração de interesses meramente individuais. Assim, embora a educação, para aquele que a ela se submete, represente uma forma de inserção no mundo da cultura e mesmo um bem individual, para a sociedade que a concretiza, ela se caracteriza como um bem comum, já que representa a busca pela continuidade de um modo de vida que, deliberadamente, se escolhe preservar.⁸

⁶ “De acordo com a concepção que será aqui apresentada, o método de submeter criticamente à prova as teorias, e de selecioná-las conforme os resultados obtidos, acompanha sempre as linhas expostas a seguir. A partir de uma ideia nova, formulada conjecturalmente e ainda não justificada de algum modo – antecipação, hipótese, sistema teórico ou algo análogo – podem-se tirar conclusões por meio de dedução lógica. Essas conclusões são em seguida comparadas entre si e com outros enunciados pertinentes, de modo a descobrir-se que relações lógicas (equivalência, dedutibilidade, compatibilidade ou incompatibilidade) existem no caso” (POPPER, 2013, p. 31).

⁷ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional / Ingo Wolfgang Sarlet. 13. ed. rev. e atual. - Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018.

⁸ DUARTE, Clarice Seixas. A educação como um direito fundamental de natureza social. **Educação & Sociedade [online]**. 2007, v. 28, n. 100, p. 697. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0101-73302007000300004>>. Acesso em 01 Jul 2021.

Nesse sentido, observada a sua fundamentalidade e atuação para o bem da comunidade, Peter Haberle⁹ reconhece como uma das finalidades da educação a sua atuação como princípio democrático, pois apenas com o mínimo de instrução poderão ser alcançados os direitos dos cidadãos e das cidadãs à conformidade democrática e à liberdade política.

Atestada a sua importância, dentro da Constituição, em específico no art. 205, lhe é reconhecida a titularidade universal.¹⁰ Consagrar a educação como direito de todos faz com que se crie um dever estatal de promoção do serviço educacional de maneira indiscriminada a todo e qualquer indivíduo. Neste panorama, devido à ligação dos direitos sociais com a atuação intervencionista do Estado, o direito a uma ação positiva se vincula a uma prestação material que resulte na garantia da mínima dignidade a todos.

Inserindo esta perspectiva na realização do direito social à educação, nota-se, com base na classificação da multifuncionalidade dos direitos fundamentais, que ele possui natureza de um direito prestacional em sentido estrito. Isso indica que para o alcance da igualdade material deve estar presente uma prestação positiva do Estado, pois esta não se oferece por si mesma, ou seja, deve ser implementada de maneira devida.¹¹

De modo mais particular, Robert Alexy¹² diz ser possível classificar as ações positivas de acordo com seu objeto. À vista disso, o autor as subdivide em: ações positivas normativas e ações positivas fáticas.

No primeiro caso, estão enquadradas as ações estatais de produzir normas. Desta maneira, se há a garantia de titularidade de um direito fundamental, enquadram-se neste ramo todas as normas que sejam imprescindíveis para proteção da esfera daquele direito, até mesmo as que possuem apenas um caráter organizacional. Estão nesta categoria, portanto, tanto as normas que preveem o direito material à educação, como as que delimitam as competências legislativas de cada ente em matéria de educação.

No segundo caso, quando é dita a expressão “direito a prestações”, genericamente se faz menção a esta classe, qual seja, a de prestações fáticas, sendo nesta categoria indiferente para a satisfação do direito a forma que ela ocorre, pois o decisivo está em seu resultado.¹³ Exemplificativamente, essas ações podem se apresentar de diversas formas:

⁹ HABERLE, Peter. “La Ciudadanía a Través de la Educación Como Tarea Europea. Conferencia Inaugural del Simposium Internacional Educación y valores de ciudadanía: experiencias y aportaciones e Europa, organizado por la UNESCO, el Ministerio de Educación y Ciencia y la Universidad Carlos III. Noviembre de 2005, Madrid. Traducción del alemán de Francisco Balaguer Callejón” Disponível em: <<https://www.ugr.es/~redce/REDCE4/articulos/21haberle.htm>>. Acesso em: 07 jul. 2021.

¹⁰ *In verbis*: “CF/1988, art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”.

¹¹ Ingo Sarlet (2018) argumenta que os direitos fundamentais sociais de natureza prestacional buscam a igualdade real a todos e todas, sendo esta alcançável apenas através da eliminação das desigualdades. Desta forma, até mesmo direitos considerados como “negativos”, a exemplo da liberdade, também só poderão ser efetivados a partir da execução de direitos “positivos”, quais sejam, os prestaionais.

¹² ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Trad. Virgílio Afonso da Silva. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2011a.

¹³ Alexy (2011) expõe que o fato de as prestações fáticas estarem vinculadas ou não a uma norma não faz com que se modifique sua natureza. Nas palavras do autor: “O fato de a satisfação desse tipo de direito

Trata-se de um direito a uma ação positiva fática quando se supõe um direito de um proprietário de escola privada a um auxílio estatal por meio de subvenções, quando se fundamenta um direito a um mínimo existencial ou quando se considera uma pretensão individual do cidadão à criação de vagas nas universidades.¹⁴

Portanto, diferentemente das ações positivas normativas que atuam no plano abstrato, as prestações fáticas se comunicam diretamente com o destinatário da ação, de modo que sua concretização implica em benefícios para os cidadãos e cidadãs e alterações no mundo concreto.

Acerca da matéria que tutela o direito à educação no Brasil, as ações positivas normativas que competem à União estão delimitadas dentro do próprio texto constitucional. Neste âmbito, cabe à União exclusivamente legislar acerca das diretrizes e bases educacionais em plano nacional (art. 22, XXIV, CF) e concorrentemente em relação à matéria de educação (art. 24, IX).

Em adição, compete também à União (art. 214, CF) legislar acerca do plano nacional de educação a cada dez anos, de modo a articular o sistema educacional e definir estratégias de manutenção e desenvolvimento em todos os níveis de ensino (BRASIL, 1988). Por consequência, as principais normas que atualmente regem a educação no âmbito nacional são a Lei de Diretrizes e Bases (Lei nº 9394/96) e o Plano Nacional de Educação (Lei nº 13.005/2014). Entretanto, destaca-se que os deveres da União não se esgotam nas competências legislativas.

Igualmente, cabe à União organizar e financiar o sistema federal de educação, além de atuar de modo supletivo para tornar equânimes as oportunidades e o padrão mínimo de qualidade da educação, por meio de assistência financeira e técnica a Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 211, §1º, CF).

Desta maneira, a União, diferentemente dos estados e municípios¹⁵, opera indistintamente em todos os níveis de ensino (básico, técnico e superior), de maneira a coordenar todo o sistema. Como resultado, o valor anual mínimo de 18% da receita da União que decorre dos impostos (art. 212, CF), além de delimitar o poder de decisão acerca da destinação dos gastos, reclama o planejamento de ações do Estado para diferentes destinatários.

Por esta vinculação de recursos estar alocada na Carta Magna, pode-se dizer que ela integra a agenda constituinte, a qual “radicaliza as exigências corriqueiras de um sistema político repleto de *checks and balances* no nível nacional ao lançar na pauta

ocorrer por meio de alguma forma jurídica não muda nada no seu caráter de direito a uma ação fática.” (ALEXY, 2011, p. 202)

¹⁴ ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Trad. Virgílio Afonso da Silva. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2011a., p. 202.

¹⁵ Compete aos Estados e ao Distrito Federal a atuação prioritária no ensino fundamental e médio (art. 211, §3º, CF); com relação aos municípios, a prioridade está delimitada para o fornecimento do ensino fundamental e educação infantil (art. 211, §2º, CF)

governamental cotidiana medidas que requerem a formação de amplos consensos”.^{16 17} Ou seja, a determinação das prioridades que comumente são discutidas antes da tomada de decisão e formação da agenda já estão previamente estabelecidas, sendo dever das autoridades executá-las dentro de um prazo determinado, sob pena de responsabilização em caso de atrasos ou de descumprimento de deveres mínimos (art. 69, §6º da Lei 9394/96; art. 208, CF).¹⁸

A partir desta agenda e da acumulação de recursos, cria-se a possibilidade estatal de concretizar as ações positivas fáticas. Este processo de corporificação de ações estatais muitas vezes se traduz em políticas públicas. As políticas públicas, embora fortemente vinculadas aos direitos fundamentais prestacionais, em realidade estão necessariamente vinculadas a atitudes que o Estado toma e que visam, pelas mais diversas razões, interferir na realidade social.¹⁹

Embora não haja consenso acerca do conceito jurídico de políticas públicas, o motivo de sua formulação sempre está vinculado ao atingimento de objetivos estatais. Sob esta perspectiva, Maria Paula Dallari Bucci estabelece que “as políticas públicas são, de certo modo, microplanos ou planos pontuais, que visam a racionalização técnica da ação do Poder Público para a realização de objetivos determinados, com a obtenção de certos resultados”.²⁰

Colocando esta afirmativa sob o ponto de vista da concretização do direito à educação, as políticas públicas atuam como um meio de condução dos recursos previstos na agenda constitucional até seus destinatários finais, quais sejam, os docentes e discentes que fazem parte do sistema de ensino público.

¹⁶ COUTO, Cláudio Gonçalves. A agenda constituinte e a difícil governabilidade. Lua Nova. São Paulo, n. 39, 1997, p. 51.

¹⁷ Couto (1997) expõe que o Brasil participa do chamado modelo consociativo, isto é, um sistema complexo e pautado em conflitos. Em suas palavras, o Brasil compõe “um sistema presidencialista que, sendo multipartidário, requer a formação de coalizões parlamentares amplas; o funcionamento do Senado como câmara revisora das decisões dos deputados, tornando seu bicameralismo bastante equilibrado; um sistema eleitoral proporcional e que, além disso, sendo de lista aberta, acirra a competição eleitoral intrapartidária; um federalismo de consequências bastante significativas, com os governos subnacionais desempenhando um papel ativo e constante nas lutas políticas nacionais; o julgamento da constitucionalidade das leis sendo tarefa do Supremo Tribunal Federal, que pode contrariar decisões do Executivo e do Legislativo, e a necessidade de maiorias *qualificadas* para a modificação da Constituição; por fim, diversos mecanismos que permitem o apelo direto ao eleitor para a resolução de certas questões que seriam, em princípio, de competência exclusiva do parlamento.” (COUTO, 1997, p. 37-38). Desta forma, a formação da agenda constituinte chega até mesmo a ser ultraconsociativa, uma vez que representa um conjunto de grandes consensos.

¹⁸ Art. 69, §6º da Lei 9394/96 *in verbis*: “O atraso da liberação sujeitará os recursos à correção monetária e à responsabilização civil e criminal das autoridades competentes”. O art. 208 versa sobre os deveres mínimos que o Estado, aqui entendido como a união das três esferas (municípios, estados e União) possui para efetivar a educação. Art. 208, §2º, CF *in verbis*: “O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente”.

¹⁹ FONTE, Felipe de Melo. **Políticas públicas e direitos fundamentais**: elementos de fundamentação do controle jurisdicional de políticas públicas no Estado Democrático de Direito. 2a edição. São Paulo: Saraiva, 2015.

²⁰ BUCCI, M. P. D. O conceito de política pública em direito. *In*: BUCCI, M. P. D. (Org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 27.

Planejamento, orçamento público e gastos educacionais da União

Para tornar possível o delineamento das políticas educacionais, é necessário que antes elas passem por alguns parâmetros constitucionais e legais. Apesar desta afirmação parecer um tanto evidente, os deveres de respeito, proteção e promoção dos direitos fundamentais assumem um papel essencial na elaboração de políticas públicas. A título de exemplo, se uma política educacional que tenha como objetivo ampliar a rede de ensino público básico opte por realizá-la por meio da cobrança de mensalidade de seus alunos, ela restringirá o princípio da gratuidade da educação básica, isto é, um objetivo constitucional válido.²¹

Nesta linha, as políticas nacionais de educação que possuem potencial de concretizar os deveres que competem à União necessitam ser planejadas de modo que não se fira nenhum princípio e tampouco não se exclua nenhum outro direito fundamental.

Superada esta verificação, passa-se para a fase prática do planejamento. É neste momento que se delimitam quais serão as metas e de que modo serão executadas as ações. Desta forma, dentro da ideia de Rodrigo Luís Kanayama²², o planejamento constitui elemento indispensável para que haja a aplicação satisfatória de recursos.

A seleção dos objetivos a serem alcançados pela União, além de determinar os rumos que tomarão a política, também são capazes de delimitar a quem ela será destinada e por quanto tempo ela será executada. Ainda dentro da ideia de Kanayama, as escolhas adotadas e que darão origem ao orçamento público devem representar a realidade dos momentos presentes e futuro.

Em virtude disso, a viabilidade da política deve manter relação tanto com as necessidades sociais presentes, bem como com a previsão do cenário que ela visa atingir posteriormente, uma vez que as políticas públicas geralmente são formuladas para que se desenvolvam ao longo de um tempo determinado. Em síntese, é na fase do planejamento que será possível observar se a educação será ou não tida como setor privilegiado pelo governo federal e quais as ações serão escolhidas para sua conferir-lhe efetividade.

Como mecanismo do planejamento estatal, a partir do qual se delimita como se dará a destinação dos recursos durante um período determinado, se encontra o orçamento público. Nesta lógica, o orçamento, por permear decisões financeiras, é capaz de estipular se uma determinada política pública será factível ou não.²³

²¹ CARVALHO, Osvaldo Ferreira de. As políticas públicas como concretização dos direitos sociais. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 6, n. 3, p. 773-794, set./dez. 2019. DOI: 10.5380/rinc.V6i3.59730.

²² KANAYAMA, Rodrigo Luís. Direito, política e consenso: a escolha eficiente de políticas públicas. Tese (doutorado). Faculdade de Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2012.

²³ ABREU, Cilair Rodrigues de; CÂMARA, Leonor Moreira. Orçamento público como instrumento de ação governamental: uma análise de suas redefinições no contexto da formulação de políticas públicas de infraestrutura. **Revista Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 1, p. 73-90, fev. 2015.

Contudo, para além de determinar a factibilidade da política, o orçamento também se mostra como uma ferramenta de controle dos gastos públicos. Isto é, atua como “mecanismo de transparência, responsabilização e de gestão dos recursos arrecadados pelos cofres públicos e das despesas realizadas pelos gestores”.²⁴

Isso indica que apesar de haver previsão constitucional e legal, a sua aplicação representa a dinâmica do funcionamento das estruturas estatais democraticamente constituídas. Nesta concepção, o orçamento pode ser considerado um elemento que reflete as escolhas políticas e econômicas do governo, de tal modo que por meio dele é possível averiguar se há avanço no bem-estar social.^{25 26}

Quanto ao seu propósito, Allen Schick²⁷ considera a presença de algumas funções essenciais. Dentre elas estão a de estabelecimento de um cenário fiscal sustentável a médio prazo; destinação de recursos para programas, de acordo com as preferências governamentais; entrega eficiente dos serviços públicos; garantia da responsabilidade pelas ações que forem escolhidas. Consideradas estas funções, cada tipo de organização governamental passará pelo processo orçamentário com base em suas particularidades. Nas palavras de Schick:

Cada governo tem sua linguagem particular para essas conversas, embutidas em formas, classificações e regras do processo orçamentário, bem como no comportamento, papéis e relacionamentos daqueles que fazem e implementam orçamentos. Há elementos universais na linguagem do orçamento, mas cada país tem seus caminhos e terminologia peculiares, e estes reforçam a insularidade do orçamento.²⁸

No Brasil, a opção adotada para o planejamento orçamentário foi a do orçamento-programa (art. 2º e 25 da Lei 4.320/64; art. 16, Decreto-Lei 200/67).²⁹ Neste sistema, os orçamentos são organizados essencialmente a partir de programas de trabalho do governo, os quais especificam como se darão as fases de execução orçamentária no exercício seguinte.³⁰

²⁴ PRADO, Danilo Luchetta. Renúncia de receita tributária como política pública. 2020, p. 74. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Campinas-SP.

²⁵ ELIAS, Cristiano; BUHLER, Alex Pereira. Orçamento Público e Políticas Públicas: desafio das demandas judiciais por medicamentos de alto custo. **Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas** (UNIFAFIBE). Disponível em <<https://www.unifafibe.com.br/revista/index.php/direitos-sociais-politicas-pub/index> - VOL. 8, N. 3, 2020.

²⁶ Em uma interpretação mais abrangente, Di Stefano (2020) propõe que o estudo das escolhas orçamentárias seria até mesmo capaz de auxiliar a enxergar o empenho do país em combater as desigualdades sociais.

²⁷ SCHICK, Allen. Twenty-five years of budgeting reform. *Journal on Budgeting*, v. 4, n. 1, p. 81 -102, 2004.

²⁸ Tradução livre. Redação original: “Each government has its particular language for these conversations, embedded in forms, classifications, and rules of the budget process, as well as in the behaviour, roles and relationships of those who make and implement budgets. There are universal elements in the language of budgeting, but every country has its peculiar ways and terminology, and these reinforce the insularity of budgeting” (SCHICK, 2004, p. 83)

²⁹ Decreto-Lei 200/67, art. 16 *In verbis*: “Em cada ano, será elaborado um orçamento-programa, que pormenorizará a etapa do programa plurianual a ser realizada no exercício seguinte e que servirá de roteiro à execução coordenada do programa anual”.

³⁰ CONTI, José Maurício. O orçamento público e o financiamento da educação no Brasil. *In*: HORVATH, Estevão; CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (Org.). **Direito Financeiro, Econômico e**

Outra característica do sistema brasileiro é, em regra, o caráter autorizativo do orçamento. Nesse sentido, há apenas uma previsão de gastos, a qual não necessariamente será executada, pois o Poder Executivo, valendo-se do poder discricionário, pode ajustar as despesas de acordo com as demandas de sua atuação.

É preciso considerar também que a discricionariedade não é ilimitada, uma vez que há imperatividade no que concerne à grande parte da destinação das receitas, como a saúde e a educação, o que faz com que a margem discricionária não chegue a ser muito ampla. Porém, ressalta-se que esse fator não é suficiente para retirar a característica geral autorizativa das leis orçamentárias.³¹

São três as leis que direcionam o planejamento orçamentário no Brasil: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Por determinação constitucional (art. 165, CF), elas possuem iniciativa do Poder Executivo (BRASIL, 1988) e posteriormente são votadas pelo Legislativo.

O PPA dá as diretrizes gerais da gestão da Administração Pública. Seu planejamento ocorre a cada quatro anos, sempre sendo elaborado no primeiro ano de gestão de cada presidente. Ademais, o PPA se caracteriza por dar ensejo à junção dos recursos monetários e sua realização propriamente dita, o que é feito por meio da particularização do plano geral em ações e planos organizados.³²

Devido à Constituição ter optado por um sistema harmonizador, todas as prioridades e planos da governança devem ser compatíveis com o PPA.³³ Nesse âmbito, surge como mecanismo de sistematização entre plano e orçamento, a Lei de Diretrizes Orçamentárias.³⁴ Esta lei tem como fim determinar as metas do orçamento de cada ano e, portanto, traz mais concretude para o que foi estabelecido no PPA.

Por último, a Lei Orçamentária Anual, uma vez que é responsável por detalhar as receitas e despesas pelo período de um ano, é a mais concreta das três leis³⁵, e, portanto, é a que será estudada de maneira mais aprofundada.

A LOA deve estar necessariamente em consonância com as duas outras e entra em vigência no começo de cada ano. Além de guardar as preferências de direcionamento dos recursos da presidência para aquele período, a LOA se subdivide em três contas: orçamento fiscal, orçamento de investimento e orçamento da seguridade social (art. 165, §5º, CF).

A primeira é responsável por especificar as receitas e despesas relativas aos fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações

Tributário: Estudos em Homenagem a Regis Fernandes de Oliveira. São Paulo: Quartier Latin, 2014. p. 483-296

³¹ PISCITELLI, Tathiane. **Direito financeiro** / Tathiane Piscitelli. – 6. ed. rev. e atual. – Rio de Janeiro: Forense, São Paulo: MÉTODO, 2018.

³² LOCHAGIN, Gabriel Loretto A execução do orçamento público: flexibilidade e orçamento impositivo [livro eletrônico] / Gabriel Loretto Lochagin. São Paulo: Blucher, 2016.

³³ Esta conclusão pode ser extraída da leitura do art. 165, §4º da Constituição Federal: “Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional”.

³⁴ Vide nota de número 30.

³⁵ PISCITELLI, Tathiane. **Direito financeiro** / Tathiane Piscitelli. – 6. ed. rev. e atual. – Rio de Janeiro: Forense, São Paulo: MÉTODO, 2018.

instituídas e mantidas pelo Poder Público (art. 165, §5º, I, CF); a segunda, por sua vez, traz receitas e despesas de empresas que detêm maioria do capital social público (art. 165, §5º, II, CF); por último, a de seguridade social, trata das despesas e receitas de todos os órgãos e fundos que estão vinculados à Seguridade Social, sejam da administração direta ou indireta, desde que mantidos pelo Poder Público (art. 165, §5º, III).

Dentro dos projetos de lei da LOA, os gastos em educação estão especificados tanto no orçamento fiscal como no de seguridade social, podendo ser encontrados dentro de quadros que organizam as despesas dos órgãos e fundos de recursos, como também nos quadros que delimitam os gastos por função, fonte ou tipo de programa. Estes quadros demonstrativos são essenciais por diversas razões, como esclarece José Maurício Conti: “Tais quadros permitem identificar, além dos programas, também os recursos disponíveis para a educação, de modo que se tenha uma perspectiva clara dos objetivos e dos montantes financeiros alocados a este relevante setor do gasto público”.³⁶

Sob outra visão, colocando o orçamento brasileiro dentro de um processo, é possível vislumbrar que ele se dá em algumas etapas. Isto posto, James Giacomoni³⁷ divide o processo orçamentário em quatro fases. As duas primeiras (elaboração, discussão e aprovação da LOA) constroem o orçamento em formato de plano. A terceira, de execução do programa orçamentário, torna o teor do plano concreto, mediante fluxos das finanças, de receitas e despesas. Por fim, a quarta trata da supervisão e apreciação da execução financeira que ocorreu na terceira fase.

Trazendo para a realidade das políticas educacionais, a terceira fase é determinante para entender como a margem discricionária do presidente influencia na aplicação e direcionamento dos recursos para a educação, uma vez que nem sempre os recursos previstos na LOA são totalmente empregados. Como consequência, a quantidade de gastos executados interfere nas chances de aplicar políticas que tenham maior impacto sobre redução das desigualdades no ensino, uma das diretrizes do Plano Nacional de Educação (2014-2024).³⁸

Nesta perspectiva, para atestar se a educação foi setor privilegiado nos governos que chefiaram o Executivo na União entre os anos de 2010 e 2019, parte-se para a análise dos gastos do governo federal.

Tabela 01: Evolução anual da despesa federal em educação (valores nominais em bilhões de reais)

³⁶ CONTI, José Maurício. O orçamento público e o financiamento da educação no Brasil. In: HORVATH, Estevão; CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (Org.). **Direito Financeiro, Econômico e Tributário:** Estudos em Homenagem a Regis Fernandes de Oliveira. São Paulo: Quartier Latin, 2014. p. 490.

³⁷ GIACOMONI, James. **Orçamento governamental:** teoria, sistema, processo / James Giacomoni. São Paulo: Atlas, 2019.

³⁸ Constitui uma das diretrizes do PNE 2014- 2024, alocada no art. 2º, III, da Lei 13.005/2014 a “superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação”. Destaca-se que esta mesma instrução já estava antes presente no PNE 2001-2010 (Lei 10.172/ 2001) em forma de objetivo e prioridade: “a redução das desigualdades sociais e regionais no tocante ao acesso e à permanência, com sucesso, na educação pública”

Chefia do Executivo da União	Ano	Autorizado em lei (dotação atual)	Empenhado (valor comprometido com alguma ação)	Pago (o que foi efetivamente gasto)
Luiz Inácio Lula da Silva	2010	53,1	48,5	40,8
Dilma Rousseff	2011	62,8	58,5	47,1
Dilma Rousseff	2012	83,8	72,6	57,2
Dilma Rousseff	2013	89,8	82,3	65,9
Dilma Rousseff	2014	102,4	93,9	80,9
Dilma Rousseff	2015	115,5	103,8	88,6
Dilma Rousseff	2016	109,9	106,7	95,2
Michel Temer	2017	115,1	111,4	101,8
Michel Temer	2018	114,3	112,2	95,6
Jair Messias Bolsonaro	2019	118,4	114,1	94,5

Fonte: Elaborada pelos autores, a partir da extração de dados do site SIGA Brasil.

Com base na observação dos dados da tabela, é possível notar que os gastos autorizados na LOA nos anos de governos chefiados por Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff cresceram continuamente até o ano de 2015, sofrendo uma queda no ano de 2016. Esta queda nos gastos autorizados, contudo, não reduziu a tendência de subida dos gastos que foram pagos e convertidos em políticas públicas. Isso demonstra uma valorização das despesas aplicadas na educação.

No governo de Michel Temer a previsão de gastos no setor de educação em seu primeiro ano de governança cresceu em relação ao ano anterior.³⁹ Entretanto, percebe-se uma queda logo no ano seguinte. Esta tendência é também acompanhada no que diz respeito à dinâmica do que foi efetivamente pago, o que indica uma estagnação no crescimento dos investimentos em ensino.

Por fim, no primeiro ano de governo de Jair Bolsonaro (2019) a autorização de gastos na LOA no que se refere ao governo antecedente cresceu. Por outro lado, a quantia que foi paga e aplicada com políticas públicas foi reduzida, o que aponta uma tendência de que a educação não foi um setor privilegiado para o crescimento de investimentos monetários.

Estes resultados demonstram uma tendência de elevação dos gastos aplicados em educação no momento em que governos progressistas (Lula e Dilma) chefiaram o Executivo da União. Em contrapartida, quando o Executivo foi chefiado por governos conservadores (Temer e Bolsonaro), a tendência se modificou, havendo uma propensão à estagnação e queda dos gastos educacionais.

Analisada de maneira mais ampla, a estagnação do crescimento dos gastos educacionais coincide com o aumento de outros gastos, como o da dívida pública interna federal:

³⁹ Destaca-se que durante o governo de Michel Temer a LOA de 2017 foi assinada por Rodrigo Maia. Apenas a de 2018 foi aprovada por Michel Temer, o que justifica a mudança na tendência de gastos.

TABELA 02: Evolução da dívida pública interna federal (valores nominais em bilhões de reais)⁴⁰

Chefia do Executivo da União	Ano	Autorizado (dotação atual)	Empenhado	Pago
Luiz Inácio Lula da Silva	2010	213,1	197,1	195,9
Dilma Rousseff	2011	237,7	218,4	218,0
Dilma Rousseff	2012	374,3	344,9	342,3
Dilma Rousseff	2013	317,6	248,0	247,9
Dilma Rousseff	2014	344,3	290,3	289,1
Dilma Rousseff	2015	545,8	382,0	381,9
Dilma Rousseff	2016	475,7	372,5	372,5
Michel Temer	2017	653,9	392,2	392,2
Michel Temer	2018	640,1	529,1	529,1
Jair Messias Bolsonaro	2019	646,3	518,8	518,7

Fonte: Elaborada pelos autores, a partir da extração de dados do site SIGA Brasil.

A dívida pública, definida no art. 29 da Lei de Responsabilidade Fiscal⁴¹, consiste, dentre outras possibilidades, em um meio de garantir a viabilidade de projetos de vasto impacto, como os de médio ou longo prazo. Deste modo, de acordo com explicação da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), a dívida pública pode ser utilizada para a realização de projetos com grande importância para aprimorar o bem-estar social.⁴² Nesse caso, a comparação dos gastos em educação com a dívida pública permite observar se o investimento em grandes programas de ensino foi uma das preferências dos governos.

Ao efetuar a comparação da dívida pública com os gastos em educação durante o período de chefia dos governos progressistas, com exceção ao ano de 2013, que apresentou queda, o aumento da dívida acompanha o crescimento dos investimentos em educação.

De modo diverso, nos anos em que governos conservadores chefiaram o Executivo, a dívida pública interna aumentou significativamente, o que não acompanhou a tendência dos gastos em educação para o período. Isso indica uma maior probabilidade de os

⁴⁰ Despesa com juros e amortizações. Não está incluído nos valores o refinanciamento da dívida.

⁴¹ A dívida pública é formada pela dívida consolidada ou fundada e a dívida mobiliária. De acordo com a Lei da Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000), a dívida pública consolidada ou fundada consiste, em seu artigo art. 29, I no: “montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do ente da Federação, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito, para amortização em prazo superior a doze meses”. Em adição, a dívida pública consolidada também se faz com operações de curto prazo e por precatórios incluídos no orçamento, mas não pagos em um determinado exercício (art. 29, §2º e 3º, LRF). Já a dívida mobiliária é “representada por títulos emitidos pela União, inclusive os do Banco Central do Brasil, Estados e Municípios” (art. 29, II, LRF).

⁴² TESOURO. SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL (STN), Brasília. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/videos/a-divida-em-videos/conheca-a-divida-publica-o-que-e-divida-publica?searchterm=o+que+%C3%A9+d%C3%ADvida>. Acesso em 14 jul. 2021.

deveres assumidos pela União a médio e longo prazo durante a chefia de governos conservadores não terem sido direcionados para a realização de grandes projetos no ensino que visem redistribuição de recursos.

Todavia, conhecer apenas os gastos isoladamente não é suficiente para vislumbrar a preocupação em cumprir os objetivos constitucionais com a educação. Deste modo, o poder do presidente, bem como outros eventos políticos devem ser colocados em proporção e perspectiva.⁴³ Ou seja, é preciso saber com quais ações e políticas esses valores foram aplicados e por quais motivos houve uma mudança na tendência dos gastos. É neste campo que ganha relevância o estudo da teoria de Theodore J. Lowi.

Tipologia de Theodore J. Lowi e as políticas educacionais aplicadas pela União (2010-2019)

Theodore J. Lowi,⁴⁴ ao estudar o desenvolvimento das políticas públicas norte-americanas em nível nacional ao longo das décadas, tenta encontrar padrões que possibilitem agrupar as diferentes políticas que vinham sendo aplicadas.

Para tal, Lowi⁴⁵ considera que as políticas públicas se desenvolvem em áreas permeadas por relações e estruturas de poder, as quais o autor denomina de arenas de poder. Cada uma dessas arenas se constrói com características e processos políticos próprios, o que faz com que elas se distingam uma das outras. Neste âmbito, são identificadas três principais arenas de poder: distribuição, regulamentação e redistribuição.

Na arena de distribuição há uma multiplicidade de participantes que se organizam ao redor de pequenos interesses, de tal modo que o impacto das decisões que se dão nesta arena chega a ser altamente singularizado, pois o cedido e o apropriado não chegam a entrar em enfrentamento direto. Isso faz com que seus conflitos de interesses sejam altamente estáveis e as políticas que se desenvolvem nesta arena, as distributivas, tenham fácil aplicação, tendo seus custos diluídos no interior da sociedade.⁴⁶

Na arena da regulamentação, diferentemente da anterior, o confronto se constrói a partir de interesses interrelacionados, pois a tomada de decisão envolve a aplicabilidade de uma regra geral que pode afetar um setor econômico. Além disso, por esta arena englobar conflitos de interesses diretos, as coalizões se modificam na medida que se modificam os interesses, o que torna a arena mais instável que a anterior. Composta pela multiplicidade de agentes organizados, as políticas desta arena, as regulatórias, semelhante às distributivas, são específicas quanto ao seu impacto. Contudo, destas se

⁴³ LOWI, Theodore J. "Four systems of policy, politics and choice". In: *Public Administration Review*, Vol. 32, no 4, pp. 298-310, Jul./Ago., 1972.

⁴⁴ LOWI, Theodore J. "American business, public policy, case studies, and political theory". In: *World Politics*, vol. 16, n. 4, p. 677-715, mar. 1964.

⁴⁵ *Idem ibidem*, p. 689

⁴⁶ *Idem ibidem*, p. 690

diferenciam, pois abrangem interesses compartilhados, o que faz com que haja escolhas diretas sobre quem será privado e quem será favorecido.⁴⁷

Por fim, a arena da redistribuição, diferentemente das demais, sempre será composta apenas por dois lados, duas grandes classes de indivíduos (por exemplo, ricos e pobres), as quais são sempre estáveis e bem delimitadas. Sua estabilidade está ligada a dois fatores: a presença de interesses compartilhados e a grande consistência dos interesses. Nesse sentido, pode-se dizer que as políticas redistributivas se aproximam das regulatórias por estarem presentes decisões inter-relacionadas. Porém, seu impacto chega a ser muito mais amplo, de modo que sua aplicação gera a aproximação das classes sociais.⁴⁸

Ainda, Lowi⁴⁹ adiciona à sua tipologia uma outra espécie de política pública: a constitutiva. Estas seriam políticas que definem competências ou geram a modificação do sistema governamental, como é o caso da criação de novos órgãos.

Em suma, o modelo de Lowi propõe quatro diferentes tipos de políticas públicas (distributivas, regulatórias, redistributivas e constitutivas), as quais se distinguem, essencialmente, pelo fator de impacto que elas geram no ambiente social e o local de conflito onde elas se desenvolvem. À vista disso, é fácil observar que as políticas públicas se afastam da ideia de neutralidade, uma vez que suas aplicações, sejam por meio de ações ou omissões importam, indispensavelmente, em beneficiar ou privar determinada classe de pessoas.⁵⁰

Mais além, a teoria de Lowi propõe que a institucionalização destes diferentes tipos de políticas está ligada a decisões hegemônicas tomadas naquele período histórico, o que permitiria relacionar a predominância da escolha de um tipo de política pública com o governo que lhe deu origem (conservador ou progressista).⁵¹

Aproximando a tipologia de Lowi da eficácia social do direito fundamental à educação⁵², é possível verificar que seu alcance está condicionado à aplicação de políticas redistributivas, uma vez que estas permitem uma redução no distanciamento das duas grandes classes (ricos e pobres), a qual só é possível a partir da igual distribuição dos conhecimentos disponíveis.⁵³

⁴⁷ *Idem ibidem*, p. 690-691

⁴⁸ *Idem ibidem*, p. 691

⁴⁹ LOWI, 1972, op. Cit., p. 300

⁵⁰ CASALINO, Vinícius Gomes. Economia de mercado e políticas públicas: elementos de epistemologia à luz da obra de Theodore J. Lowi, **Revista de Direito Público**, Brasília, vol. 18, n. 98, 615-644, mar./abr. 2021. Disponível em: <<https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/4723/0>>. Acesso em 09 ago. 2021.

⁵¹ Este entendimento se dá por meio de uma interpretação implícita da obra do autor, uma vez que ele relaciona a dominação de políticas distributivas no início da Era da República (1869-1901) e uma mudança de paradigma com o Governo Roosevelt (a partir da década de 1930), que passou a se valer predominantemente da aplicação de outras políticas, como as regulatórias e as redistributivas. LOWI, 1972, op. Cit. p. 301

⁵² São princípios constitucionais do fornecimento do direito à educação a igualdade de condições para o acesso e permanência na escola e a gestão democrática do ensino público (art. 206, I e VI, CF)

⁵³ SAVIANI, Dermeval. **Escola e democracia** / Dermeval Saviani. - Campinas, SP: Autores Associados, 2008.

Assim, de maneira a observar como se deu o empenho dos governantes para implementar sobretudo políticas redistributivas, parte-se para a análise das políticas nacionais empregadas em educação durante o período de 2010 a 2019.

Como o escopo da pesquisa está na análise do planejamento e do momento de escolha das políticas públicas, o estudo apenas se pautou na observação das normas que deram origem às políticas (leis, portarias e decretos), bem como nos objetivos de cada ação e programa do governo. Em outras palavras, as fases de execução e avaliação de resultados das políticas públicas foram inexploradas.

Ademais, ressalta-se que as informações coletadas para o estudo partiram do site do Ministério da Educação e Cultura (MEC) e, portanto, estão segmentadas por área finalística (Alfabetização; Educação Básica; Educação Profissional e Tecnológica; Educação Superior), o que facilitou identificar o grupo de destinatários das políticas.

Dada a grande quantidade de ações e programas identificados no período, optou-se por analisar apenas os mais relevantes de cada gestão, o que resultou no seguinte quadro:

QUADRO 01: Ações e programas instituídos por cada gestão do governo federal

Chefia do Executivo da União	Ano	Nome da ação ou programa	Nível de Ensino	Arena de Poder de Lawi
Luiz Inácio Lula da Silva	2010	Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES)	Educação Superior	Redistributiva
Dilma Rousseff	2011	Proinfância-Novos Estabelecimentos	Ensino Básico	Redistributiva
Dilma Rousseff	2011	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec)	Educação profissional e tecnológica	Regulatória/ Redistributiva
Dilma Rousseff	2013	Programa de Bolsa Permanência (PBP)	Educação Superior	Redistributiva
Michel Temer	2016	Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral (EMTI)	Ensino Básico	Distributiva
Michel Temer	2017	Programa de Inovação Educação Conectada	Ensino Básico	Distributiva
Michel Temer	2018	Programa de Apoio ao Novo Ensino Médio (ProNem)	Ensino Básico	Constitutiva/ Distributiva
Jair Messias Bolsonaro	2019	Programa Nacional das Escolas Cívico-Militares (Pecim)	Ensino Básico	Distributiva

Jair Messias Bolsonaro	2019	Política Nacional de Alfabetização (PNA)	de Alfabetização	Distributiva
---------------------------	------	---	------------------	--------------

Fonte: Elaborado pelos autores, com base nas informações fornecidas no site do Ministério da Educação e Cultura.

Analisando as políticas e programas de maneira individualizada e em ordem cronológica, começa-se com os instituídos pelo governo de Luiz Inácio Lula da Silva.

No governo Lula (2010) foi inaugurado na educação superior o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), regido pelo Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010. Com o desígnio de reduzir as taxas de evasão e igualar as oportunidades de manutenção de alunos de baixa renda matriculados em instituições de ensino superior, este programa de assistência tinha como fim ajudar em áreas como moradia, alimentação, atenção à saúde, transporte e inclusão digital de estudantes. Por visar equalizar as oportunidades de ensino, este programa se enquadra na arena redistributiva

No governo Dilma Rousseff (2011 a agosto de 2016) foram inauguradas políticas com grande impacto na distribuição de recursos, a exemplo do Proinfância (Lei nº 12.499/2011). Mediante transferências de recursos da União para o Distrito Federal e Municípios, o programa possuía como objetivo prestar apoio financeiro para ampliar o ensino infantil e manter novos estabelecimentos públicos de ensino. Dentro da tipologia de Lowi esta política se aproxima da arena redistributiva, uma vez que a criação desses novos estabelecimentos, além de visar a redistribuição de recursos, criou consigo a obrigação de estarem presentes matrículas de crianças que ainda não tinham sido computadas no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). (art. 1º, IV, da Lei 12.499/2011).

Ainda no mesmo ano foi criado o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) (Lei nº 12.513/2011). Por meio da assistência técnica e financeira, sua finalidade era a de aumentar a oferta de cursos técnicos, de maneira a democratizar o acesso, bem como incentivar a melhoria do ensino médio público. Além disso, também fazia parte do programa o bolsa-formação, o qual visava transferir recursos para custear vagas de estudantes prioritariamente da rede pública, beneficiários de programas de transferência de renda e trabalhadores. Deste modo, esta política possui características que se aproximam da arena regulatória pois ao definir prioridades de atuação, é específica quanto ao impacto. Contudo, dada a sua abrangência, esta política se acerca ainda mais da arena redistributiva, posto que visa direcionar recursos a pessoas com menor condições de renda, o que possui potencial de aproximar as classes (ricos e pobres).

Posteriormente, em 2013, o governo Dilma optou por implementar no Ensino Superior o Programa de Bolsa Permanência (PBP) (Portaria MEC nº 389, de 9 de maio de 2013). Com o intuito de prestar auxílio financeiro a estudantes em situação de vulnerabilidade econômica matriculados em Instituições Federais de Ensino Superior, o programa tinha como metas principais reduzir desigualdades sociais e étnico-raciais. Ao promover a permanência de cidadãos em situação de vulnerabilidade socioeconômica e objetivar a democratização do ensino, esta política, bem como o Proinfância, se acerca da arena redistributiva.

Na gestão de Michel Temer, as políticas educacionais passam por uma grande reformulação, especialmente no ensino básico. De modo a auxiliar a implementar a reforma que derivou da Lei nº 13.415/2017 (Lei da Reforma do Ensino Médio), foram lançados dois programas: o Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral (EMTI) e o Programa de Apoio ao Novo Ensino Médio (ProNem).

O primeiro foi instituído antes da lei da reforma pela Portaria nº 1.145, de 10 de outubro de 2016, com o propósito de aumentar a oferta do Ensino Médio em tempo integral nos estados. Para tanto, o programa se valeu da transferência de recursos para secretarias de educação nos estados e Distrito Federal. A adesão das secretarias era voluntária e formalizada por meio da assinatura de um termo de compromisso e da elaboração de um plano de implementação (art. 4º da Portaria nº 1.145/2016). Devido a estar condicionada a adesão das secretarias, seu impacto acaba sendo individualizado e direcionado apenas às que formalizaram o programa. Isto é, dentro da tipologia de Lowi esta política se aproxima da arena distributiva.

O segundo programa foi instituído após a aprovação da lei da reforma, pela Portaria MEC n.649/2018, também com o fim de apoiar as secretarias dos estados para implementar o Novo Ensino Médio. O que o diferencia do outro programa é a criação de ações de apoio técnico e financeiro para a implementação de escolas-piloto do Novo Ensino Médio, além da formação continuada por meio do Programa de Apoio à Implementação da Base Nacional Comum Curricular (ProBNCC). Trazendo para a classificação de Lowi (1964; 1972), esta política guarda características que operam tanto na arena constitutiva, uma vez que cria um comitê de monitoramento, como na arena distributiva, porque se direciona apenas a implementar as escolas-piloto (impacto extremamente singularizado e sem identificação de conflito direto).

Também no governo Temer foi aprovado o Programa de Inovação Educação Conectada (Decreto 9.204, de 23 de novembro de 2017), que tinha como objetivos gerais incentivar a utilização de tecnologias digitais no ensino básico e a universalização do acesso à internet de qualidade. Tendo como princípio a equidade de condições tecnológicas entre os estabelecimentos de ensino público, este programa, a princípio, dentro da tipologia de Lowi, estaria alocado na arena redistributiva.⁵⁴ Contudo, sua implementação se dá por meio da adesão voluntária das escolas de educação básica, o que torna o impacto deste programa extremamente individualizado, ou seja, distributivo.

Já na governança de Jair Bolsonaro (2019) foi instituído pelo Decreto Presidencial nº 10.004/2019 o Programa Nacional das Escolas Cívico-Militares (Pecim). Sua principal meta era a de ampliar a melhoria da qualidade da educação básica a partir da implementação de escolas cívico-militares. Destaca-se que o apoio técnico e financeiro às escolas apenas se daria para aquelas que quisessem aderir ao programa. Assim, devido ao programa depender da vontade dos estabelecimentos de ensino em aderir, esta política, bem como o ProNem, desenvolve-se na arena distributiva.

Por fim, Bolsonaro também instituiu a Política Nacional de Alfabetização (PNA) (Decreto nº 9.765, de 11 de abril de 2019), com a finalidade de aprimorar a qualidade da

⁵⁴ LOWI, 1964, op. Cit., p. 691

alfabetização no território brasileiro, combater o analfabetismo absoluto e o funcional tanto na educação básica como na educação informal. Apesar desta política possuir potencial de ter grande impacto, um de seus princípios é o da adesão voluntária dos entes federativos, o que significa que sua aplicação está condicionada ao impulso dos estados em aderi-la. Isso faz com que esta política também esteja alocada, dentro da tipologia de Lowi, na arena distributiva.⁵⁵

Em síntese, observando as políticas de acordo com cada gestão de governo, é possível notar uma característica marcante na escolha das políticas educacionais, compartilhada tanto pelo governo Lula, como no governo Dilma: a maior preocupação com a iniciativa de instituir políticas que se aproximam da arena redistributiva de Lowi (1964; 1972). E, em especial no governo Dilma, o cuidado em aplicar políticas de grande impacto em todos os níveis de ensino.

A contar do governo Temer, as políticas, além de se concentrarem majoritariamente no ensino básico, migram para outras arenas, acercando-se da arena constitutiva e distributiva. Partindo para a gestão Bolsonaro, uma característica que sobressai em seu governo é a adesão voluntária das políticas educacionais, o que faz com que elas não enfrentem conflitos diretos e, portanto, se aloquem na arena distributiva de Lowi.⁵⁶

De maneira mais ampla, se analisadas as escolhas das políticas educacionais conjuntamente com os gastos orçamentários, nota-se uma intrínseca ligação, de modo que os governos que aumentaram os gastos educacionais (Lula e Dilma) privilegiaram a escolha de políticas que visavam sobretudo ampliar o acesso universal à educação. De modo diverso, nos governos em que se estagnou ou se reduziu o crescimento gastos em educação (Temer e Bolsonaro), observou-se um menor empenho com a escolha de políticas que objetivavam aumentar a redistribuição de recursos.

Estes resultados coadunam com os aportes trazidos pela teoria de Lowi⁵⁷, uma vez que, com a modificação do espectro político da chefia do executivo do governo federal, mudou-se, além da dinâmica dos gastos direcionados para a educação, o paradigma de escolha das políticas públicas.

Conclusão

Os deveres da União com o direito à educação, direito prestacional em sentido estrito, estendem-se a todos os níveis de ensino, o que torna imprescindível a constante destinação de grande quantidade de recursos financeiros para o setor. Nesse sentido, a realização de ações positivas fáticas que conferem eficácia ao direito à educação está condicionada a decisões orçamentárias, as quais perpassam pelo poder decisório do chefe do Executivo.

⁵⁵ Idem Ibidem, p. 690.

⁵⁶ Idem Ibidem, p. 690.

⁵⁷ Ressalta-se que a teoria de Theodore J. Lowi deve ser observada de maneira combinada, de modo que as obras de 1964 e 1972 devem ser observadas conjuntamente, uma vez que se complementam.

O processo orçamentário se renova anualmente e, apesar de haver forte vinculação de receitas, a Lei Orçamentária Anual e a execução orçamentária guardam características atinentes a preferências presidenciais da destinação e aplicação de recursos, o que justifica o crescimento ou declínio de investimentos educacionais consolidados ao longo do tempo.

Atinente à tipologia de Theodore J. Lowi, apesar dela se desenvolver em um contexto diferente do brasileiro, a sua utilização se mostrou pertinente para entender a dinâmica da inauguração de novas políticas, de acordo com o momento histórico e político vivido pelo Brasil.

Neste contexto, constatou-se a ligação entre os gastos dos governantes e as políticas educacionais que eles predominantemente aplicaram, de modo que se pôde observar que o crescimento das despesas em educação com os governos progressistas acompanhou os tipos de políticas públicas que eles optaram por instituir, quais sejam, políticas que majoritariamente possuíam o viés de ampliar o alcance educacional da população mais socialmente vulnerável. Já a interrupção do crescimento dos gastos com os governos conservadores gerou o cenário inverso, qual seja, a inauguração de políticas de menor impacto na redução das desigualdades educacionais.

Logo, apesar da presença da agenda constituinte e da vinculação de receitas, a eficácia do direito social à educação ainda sofre intromissão da preferência da aplicação dos gastos e das políticas instituídas, uma vez que estes se conectam diretamente com os destinatários das políticas públicas.

REFERÊNCIAS

ABREU, Cilair Rodrigues de; CÂMARA, Leonor Moreira. *Orçamento público como instrumento de ação governamental: uma análise de suas redefinições no contexto da formulação de políticas públicas de infraestrutura*. *Revista Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 49, n. 1, p. 73-90, fev. 2015.

ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. Trad. Virgílio Afonso da Silva. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2011a.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 15 jun. 2021.

BRASIL. *Decreto-Lei 200, de 25 de fevereiro de 1967*. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm>. Acesso em 23 jul. 2021.

BRASIL. *Lei 9.394/ 96*. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm>. Acesso em 20 jun. 2021

BRASIL. *Lei 4.320, de 17 de março de 1964*. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do

Distrito Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm>. Acesso em 25 jul. 2021.

BRASIL. *Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000*. Lei da Responsabilidade Fiscal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em 15 jul. 2021

BRASIL. *Lei 10.172, de 9 de janeiro de 2001*. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm>. Acesso em: 17 de mar. 2021.

BRASIL. *Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014*. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm>. Acesso em: 12 fev. 2021.

BRASIL. *Lei nº 12.499, de 29 de setembro de 2011*. Autoriza a União a transferir recursos financeiros aos Municípios e ao Distrito Federal, com a finalidade de prestar apoio financeiro à manutenção de novos estabelecimentos públicos de educação infantil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12499.htm>. Acesso em 20 jul. 2021

BRASIL. *Portaria nº 1.145, de 10 de outubro de 2016*. Institui o Programa de Fomento à Implementação de Escolas em Tempo Integral. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-1-145-de-10-de-outubro-de-2016-22055471-22055471>>. Acesso em 25 jul. 2021.

BRASIL. *SIGA Brasil*. Painel Especialista. Disponível em: <<http://www9.senado.leg.br/QvAJAXZfc/opensoc.htm?document=Senado%2FSigaBrasilPainelEspecialista.qvw&host=QVS%40www9&anonymous=true&select=LB137,2019>>. Acesso em 15 jul. 2021

BUCCI, M. P. D. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, M. P. D. (Org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 1-49.

CARVALHO, Osvaldo Ferreira de. As políticas públicas como concretização dos direitos sociais. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, vol. 6, n. 3, p. 773-794, set./dez. 2019. DOI: 10.5380/rinc.V6i3.59730.

CASALINO, Vinícius Gomes. Economia de mercado e políticas públicas: elementos de epistemologia à luz da obra de Theodore J. Lowi, *Revista de Direito Público*, Brasília, vol. 18, n. 98, 615-644, mar./abr. 2021. Disponível em: <<https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/4723/0>>. Acesso em 09 ago. 2021.

CONTI, José Maurício. O orçamento público e o financiamento da educação no Brasil. In: HORVATH, Estevão; CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (Org.). *Direito Financeiro, Econômico e Tributário: Estudos em Homenagem a Regis Fernandes de Oliveira*. São Paulo: Quartier Latin, 2014. p. 483-296.

COUTO, Cláudio Gonçalves. A agenda constituinte e a difícil governabilidade. *Revista Lua Nova*. São Paulo, n. 39, p. 33-52, 1997.

DI STEFANO Filho, Mario. Políticas públicas, política tributária e a tributação das grandes riquezas. 2020. 109f. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Campinas-SP.

DUARTE, Clarice Seixas. A educação como um direito fundamental de natureza social. *Educação & Sociedade [online]*. 2007, v. 28, n. 100, pp. 691-713. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0101-73302007000300004>>. Acesso em 01 Jul 2021.

ELIAS, Cristiano; BUHLER, Alex Pereira. Orçamento Público e Políticas Públicas: desafio das demandas judiciais por medicamentos de alto custo. *Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas (UNIFAFIBE)*. Disponível em <<https://www.unifafibe.com.br/revista/index.php/direitos-sociais-politicas-pub/index> – VOL. 8 , N. 3 , 2020.

FONTE, Felipe de Melo. *Políticas públicas e direitos fundamentais: elementos de fundamentação do controle jurisdicional de políticas públicas no Estado Democrático de Direito*. 2a edição. São Paulo: Saraiva, 2015.

GIACOMONI, James. *Orçamento governamental: teoria, sistema, processo* / James Giacomoni. São Paulo: Atlas, 2019.

HABERLE, Peter. “La Ciudadanía a Través de la Educación Como Tarea Europea. Conferencia Inaugural del Simposium Internacional Educación y valores de ciudadanía: experiencias y aportaciones e Europa, organizado por la UNESCO, el Ministerio de Educación y Ciencia y la Universidad Carlos III. Noviembre de 2005, Madrid. Traducción del alemán de Francisco Balaguer Callejón” Disponível em: <<https://www.ugr.es/~redce/REDCE4/articulos/21haberle.htm>>. Acesso em: 07 jul. 2021.

KANAYAMA, Rodrigo Luís. Direito, política e consenso: a escolha eficiente de políticas públicas. Tese (doutorado). Faculdade de Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2012.

LOCHAGIN, Gabriel Loretto. *A execução do orçamento público: flexibilidade e orçamento impositivo* [livro eletrônico] / Gabriel Loretto Lochagin. São Paulo: Blucher, 2016.

LOWI, Theodore J. “American business, public policy, case studies, and political theory”. In: *World Politics*, vol. 16, n. 4, p. 677-715, mar. 1964.

LOWI, Theodore J. “Four systems of policy, politics and choice”. In: *Public Administration Review*, Vol. 32, no 4, pp. 298-310, Jul./Ago., 1972.

MEC. *Ministério da Educação e Cultura. Ações e Programas*. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/acoes-e-programas>>. Acesso em 20 jul. 2021

PISCITELLI, Tathiane. *Direito financeiro*. Tathiane Piscitelli. – 6. ed. rev. e atual. – Rio de Janeiro: Forense, São Paulo: MÉTODO, 2018.

POPPER, Karl. *A lógica da pesquisa científica*. São Paulo: Cultrix, 2013.

PRADO, Danilo Luchetta. Renúncia de receita tributária como política pública. 2020. 167f. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Campinas-SP.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional* / Ingo Wolfgang Sarlet. 13. ed. rev. e atual. - Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018.

SAVIANI, Dermeval. *Escola e democracia* / Dermeval Saviani. - Campinas, SP: Autores Associados, 2008.

SCHICK, Allen. Twenty-five years of budgeting reform. *Journal on Budgeting*, v. 4, n. 1, p. 81 -102, 2004.

TESOURO. SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL (STN), Brasília. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/videos/a-divida-em-videos/conheca-a-divida-publica-o-que-e-divida-publica?searchterm=o+que+%C3%A9+d%C3%ADvida>. Acesso em 14 jul. 2021.

Data de Recebimento: 30/07/2022.

Data de Aprovação: 31/08/2022.