**POLÍTICAS PÚBLICAS EM EDUCAÇÃO E O ORÇAMENTO IMPOSITIVO MUNICIPAL: REFLEXOS NO EXERCÍCIO DA CIDADANIA**

***De Medeiros, Tatiane Pereira Tsutsume1***

***Laisner, Regina Claudia2***

1 Mestranda em Direito pela Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” – UNESP, Campus Franca, e-mail: tatitsutsume@hotmail.com

2 Orientadora pela Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” – UNESP, Campus Franca, e-mail: laisner.regina@gmail.com

**INTRODUÇÃO**

O direito à Educação é tema relevante no texto Constitucional, situado entre os Direitos Sociais (artigo 6º da Constituição Federal de 1988), como verdadeira garantia oponível *erga* *omnes,* essência de uma vida digna, dentro do rol de direitos fundamentais, protegido pela rigidez constitucional das cláusulas pétreas.

Historicamente, a educação consta como direito de todos desde a primeira Constituição Imperial de 1824, que previa a educação primária e gratuita. Esse direito foi suprimido no texto constitucional republicano de 1891, só retornando à previsão na Constituição de 1934. Desde então, a educação constou de forma expressa, contínua e progressiva nos demais textos constitucionais, alcançando máxima regulação na Constituição Federal de 1988. (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2018, p. 692/693).

Entretanto, a previsão legal não encontra simetria com a realidade, enfrentando diversos obstáculos como acesso, meios de permanência, falta de recursos adequados e capacitação profissional, fatores estes que refletem ausência de políticas públicas suficientes. Nesse sentido, cobra-se do Estado seu cumprimento como principal promotor destas políticas.

Do Poder Executivo são exigidas ações que gerem efetividade social da educação e do Poder Judiciário sua fiscalização. Há de se considerar que também o Legislativo possui funções de participar da gestão das ações sociais, para além da atuação legislativa. Nesse sentido, medida interessante foi adotada a partir da Emenda Constitucional n. 86/2015 que instituiu a possibilidade de emenda impositiva através do chamado Orçamento Impositivo Municipal, que possibilita que o legislador, após adesão em sua Lei Orgânica, proponha emendas orçamentárias à Lei Orçamentária Anual, impondo a destinação de recursos para políticas sociais.

Sabemos que todos os direitos sociais elencados no texto constitucional gozam da mesma importância, porém alguns ganham destaque por potencializar capacidades e propiciar uma vida com dignidade. Este é o caso da educação, como escopo central deste trabalho, tendo em vista o seu potencial neste aspecto.

A educação, para Florestan Fernandes, sob a perspectiva da Sociologia é responsável “pela organização da experiência dos indivíduos na vida cotidiana, pelo desenvolvimento de sua personalidade e pela garantia da sobrevivência e do funcionamento das próprias coletividades humanas” (RODRIGUES, 2011, p. 09). Portanto, como direito básico, a educação se interpõe como direito fundamental, além de garantir o exercício da cidadania e também realizar os ideais da democracia. A proposta, mais especialmente consiste em explorar o papel do Orçamento Propositivo neste processo.

**OBJETIVOS**

O objetivo deste estudo é analisar como as emendas parlamentares ao orçamento no nível municipal podem garantir ao legislador maior participação na gestão de políticas públicas educacionais e tornar possível o pleno desenvolvimento humano em um Estado Democrático de Direito, com vistas a efetivar o direito constitucional à educação.

**MATERIAIS E MÉTODOS**

A abordagem deste trabalho é realizada através da análise da legislação brasileira quanto ao direito à educação, especialmente de sua relevância no contexto da cidadania e da democracia, complementada por análise da bibliografia concernente ao tema. O enfoque depende de políticas públicas em todos os níveis. Mas a análise se concentrará, sobremaneira, no nível municipal, tendo como ponto de partida a efetivação dos fins da educação a partir de emendas parlamentares à Lei Orçamentária Anual, incorporadas à Lei Orgânica.

**RESULTADOS E DISCUSSÕES**

O direito à educação tem sua previsão específica no artigo 205, como direito de todos e dever do Estado, em colaboração com a família e a sociedade, “visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (BRASIL, 1988).

Socialmente, a educação tem sido enfrentada exclusivamente neste último aspecto, como meio de capacitação profissional, o que, no documentário “Escolarizando o mundo: o último fardo do homem branco” (2011), pode levar famílias à falência na busca de um certificado, sob a crença de sucesso profissional, ascensão social e, consequentemente, realização pessoal. Entretanto, mesmo tendo tais resultados como possíveis, estes não são os fins únicos da educação, especialmente diante da sua função de transformação social, capaz de elevar o nível dos cidadãos a padrões que possibilitem maior acesso à igualdade e à liberdade.

Interessante observar que dentre os princípios que devem ser observados na aplicação do ensino (artigo 206), houve recente alteração pela Emenda Constitucional n. 108/2020, que acrescentou ao inciso IX a expressão “ao longo da vida”, reafirmando que as ações governamentais devem se pautar em atender a todos de forma contínua, na exata dimensão do “pleno desenvolvimento humano”, especialmente diante do aumento da demanda e da argumentação de finitude de recursos públicos.

No entanto, nem a curto, nem a longo prazo, a realidade social tem demonstrado que a garantia constitucional atingiu sua finalidade, principalmente pela falta de políticas públicas que assegurem ao indivíduo uma educação de qualidade, transcendendo a ideia do mercado, em busca do desenvolvimento para todos na perspectiva da emancipação.

Toda a previsão do ordenamento jurídico não é suficiente e não produz necessariamente um padrão desejável de justiça social (SARLET, 2014, p. 360), o que reforça a necessidade de maior atuação dos poderes do Estado na garantia de direitos através de políticas públicas.

Para José Afonso da Silva as políticas públicas se relacionam ao “gozo dos direitos individuais na medida em que criam condições materiais mais propícias ao auferimento da igualdade real, o que, por sua vez, proporciona (...) o exercício efetivo da liberdade” (SILVA, 2013, p. 288/289).

Porém o que temos visto no ordenamento jurídico é que quando há a previsão legal em termos do direito à educação, muitas vezes o problema está na sua execução. Um exemplo neste sentido é o direito à educação infantil de crianças de 0 (zero) a 3 (três) anos em creches públicas. Ele é universal e irrestrito, porém alguns municípios ainda hoje ao executarem esta política enfrentam *déficits* de vagas.

Um estudo realizado constatou que em “relação as crianças de 0 a 3 anos a situação nacional atual é de 23,2% de crianças com acesso às escolas; já na região sudeste a porcentagem é de 9,2% e no Estado de São Paulo é de 32,1%” (SILVA, 2019, p. 102). Tais índices contrariam o Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024), cuja proposta inicial era a ampliação em no mínimo 50% (cinquenta por cento) da oferta.

A gestão de políticas públicas é função típica do Poder Executivo, a quem compete administrar a máquina pública. Todavia, essa função também deve ser encarada pelos Poderes Judiciário, no controle da legalidade, bem como pelo Legislativo, seja na função fiscalizatória ou na participação na alocação dos recursos públicos, especialmente após a Emenda Constitucional n. 86/2015 (BRASIL, 2015) e a possibilidade do Orçamento Impositivo.

O instituto do Orçamento Impositivo é um avanço legislativo, na medida em que contribui para que o Legislativo possa participar ativamente na alocação dos recursos públicos para diversas áreas, dentre as quais, na concretização de políticas públicas em educação. Há de se considerar que o orçamento impositivo implica mudança na relação de poder entre os poderes Executivo e Legislativo (LIMA, 2009).

A participação do Poder Legislativo, antes apenas como inovador na esfera legislativa, encontrava barreiras intransponíveis na concretização de políticas públicas. Isso porque o Legislativo não tem competência para inovar em leis de competência privativa que acarretem aumento de despesa para o Poder Executivo. Entretanto, através do Orçamento Impositivo, houve grande avanço, por possibilitar a atuação direta do legislador nas políticas públicas, observando o percentual constitucional e a disponibilidade técnica.

Ocorre que tal emenda encontra dificuldades de adesão, especialmente em municípios pequenos. Ainda, o número de municípios existentes no Brasil, país de dimensão continental, com realidades sociais e políticas diversas, que encontram barreiras para incorporar tal emenda em suas leis orgânicas, deixando assim de utilizar uma medida legal para amparar as necessidades dos cidadãos.

**CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O estudo indica que o Orçamento Impositivo no nível municipal, possibilita que o legislativo participe diretamente da destinação de recursos para políticas públicas educacionais. Ocorre que, mesmo que na Constituição Federal o direito à educação seja matéria legislativa concorrente, a maior parcela das poucas políticas públicas educacionais partem do governo estadual e federal, quando a realidade é que o município é que tem maior potencial para dispor sobre o assunto, por ter contato direto com sua realidade e necessidades de seus munícipes.

A política pública do orçamento impositivo municipal é recente, o que gera a necessidade de que o próprio poder público verifique os resultados, ainda que em estágio de desenvolvimento. Sugere-se a inclusão de campo de consulta no censo escolar questionando se no município há emendas nesse sentido e, se sim, quais os resultados obtidos, tomando-se como exemplo o atendimento da educação infantil em creches públicas.

Somente através da efetividade do direito à educação é que será possível inserir a pessoa no debate democrático, tendo como protagonista o cidadão. A “liberdade e a democracia só serão alcançadas em sua plenitude se o homem tiver acesso ao núcleo essencial básico de seus direitos” (REZENDE; BREGA FILHO, 2015, p. 205).

**REFERÊNCIAS**

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil\_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 08 de janeiro de 2021.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015**. Altera os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica. Disponível Em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil\_03/constituicao/emendas/emc/emc86.htm>. Acesso em: 12 de fevereiro de 2021.

**ESCOLARIZANDO O MUNDO**: o último fardo do homem branco. Direção: Carol Black, Estados Unidos e Índia. 2011. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=6t\_HN95-Urs&ab\_channel=CamilaLucena>. Acesso em 10 de janeiro de 2021.

LIMA, Edilberto Carlos Pontes. Algumas observações sobre orçamento impositivo no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, [S. l.], n. 26, 2009. Disponível em: <www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/56>. Acesso em 23 de julho de 2021.

REZENDE, Raíza. BREGA FILHO, Vladimir. Educação para a cidadania: o aspecto democrático do direito à educação. **Argumenta Journal Law**, Jacarezinho – PR, Brasil, n. 22, 2015, p. 201-229. Disponível em: <http://seer.uenp.edu.br/index.php/argumenta/article/view/496/pdf\_87>. Acesso em: 30 de janeiro de 2021.

RODRIGUES, Alberto Tosi. **Sociologia da educação**. 6ª edição. 1ª reimpressão. Rio de Janeiro: Lamparina, 2011.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direito fundamentais**. Uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 11ª edição revista e atualizada. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2014.

SARLET, Ingo Wolfgang. MARINONI, Luiz Guilherme. MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. 7. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

SILVA, Amaranta Vasconcelos. **A Lei de Responsabilidade Fiscal e políticas de vaga em creche no Estado de São Paulo:** desafios orçamentários para o desenvolvimento local à luz da Constituição Federal de 1988, 2020, f. 139. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Estadual Paulista, Franca, 2020.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 37ª ed. São Paulo: Malheiros, 2013.